

169



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE COMERCIO EXTERIOR

**MARCO COMPARATIVO DE LOS MEDIOS DE
IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES EN
MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE
COMERCIO INTERNACIONAL**

T E S I S

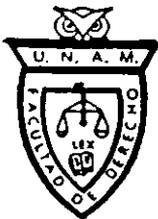
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSE KARLO FORCELLEDO OLIVER

ASESOR: DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PEREZ



CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D. F.

NOVIEMBRE 2000

286947



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE ESTUDIOS SOBRE
EL COMERCIO EXTERIOR**

OFICIO APROBATORIO No. L 2000/09

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA UNAM
P R E S E N T E**

Me permito informarle que la tesis para optar por el grado de licenciatura, elaborada por el pasante en Derecho **FORCELLEDO OLIVER JOSÉ KARLO**, con el número de cuenta 93511973 en este Seminario, bajo la dirección del **DR. JUAN MANUEL SALDAÑA PÉREZ**, denominada "MARCO COMPARATIVO DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL" satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en la fracción VIII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de esta Facultad de Derecho, otorgo la aprobación correspondiente y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional.

Sin otro particular, reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Ciudad Universitaria, D.F., a 30 de octubre de 2000

**DR. LUIS MALPICA DE LAMADRID
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE COMERCIO EXTERIOR**

Dedico este trabajo a:

Mi MADRE

Mis Padres

Armando

Mis hermanos

Ericka

Dr. Juan Manuel Saldaña

Mis amigos y amigas

La Facultad de Derecho de la UNAM

Por su gran ejemplo y apoyo incondicional... GRACIAS

INDICE

INTRODUCCION.....	i
CAPITULO PRIMERO	
LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL	
I.1. Antecedentes de la regulación antidumping.....	1
I.1.1. Antecedentes a nivel internacional.....	1
I.1.2. Antecedentes en México.....	3
I.2. Aspectos sustantivos de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	5
I.2.1. Definición.....	5
I.2.2. La discriminación de precios (dumping).....	7
I.2.2.1. Clasificación de Dumping.....	9
I.2.2.2. Elementos para la determinación del dumping.....	10
A. Valor normal.....	11
a. Precio de venta en el mercado interno.....	11
b. Precio de exportación a un tercer país.....	12
c. Valor reconstruido.....	13
d. Determinación del valor normal en países con economía centralmente planificada.....	14
B. Precio de exportación.....	16
a. Precio de exportación entre partes no vinculadas.....	16
b. Precio de exportación reconstruido.....	17
C. Ajustes al valor normal y al precio de exportación.....	19
I.2.2.3. Margen de discriminación de precios.....	19
I.2.3. Subvenciones.....	20
I.2.3.1. El beneficio como un elemento de la subvención.....	22
I.2.3.2. Especificidad de las subvenciones.....	23
I.2.3.3. Tipos de subvenciones.....	23
I.2.3.4. Cálculo del margen de subvención.....	25
I.2.3.5. Un caso práctico de investigación antisubvención.....	25
I.2.4. El daño o amenaza de daño en las prácticas desleales y su relación causal.....	26
I.2.4.1. Daño.....	26
I.2.4.2. Determinación de la Producción Nacional.....	27
I.2.4.3. Determinación del Daño en las prácticas desleales de comercio Internacional.....	28
A. Similitud de producto.....	29
B. Volumen de las importaciones.....	29
C. Precios.....	30
D. Indicadores de la Industria Nacional.....	31
I.2.4.4. Amenaza de Daño.....	31
I.2.4.5. Determinación de la Amenaza de Daño.....	31
A. Incremento en las importaciones.....	32

B. Capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma.....	32
C. Análisis de precios de las importaciones.....	32
D. Existencia del producto objeto de investigación.....	32
E. La rentabilidad esperada de inversiones factibles.....	33
I.3. Aspectos procedimentales de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	33
I.3.1. Autoridad Investigadora.....	33
I.3.2. Clasificación de los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	34
A. Procedimientos ordinarios.....	34
B. Procedimientos de revisión.....	35
C. Especiales.....	35
I.3.3. Procedimiento Ordinario.....	35
I.3.3.1. Etapa de inicio.....	36
A. Inicio de investigación de oficio.....	36
B. A solicitud de parte.....	36
C. Período investigado.....	37
D. Desechamiento, prevención o requerimiento de mayores elementos.....	38
E. Abandono y desechamiento de la solicitud.....	39
F. Celebración de consultas en subvenciones.....	39
G. Aceptación y publicación de la resolución de inicio de la investigación..	40
I.3.3.2. Etapa preliminar.....	41
A. Notificaciones.....	41
B. Pruebas y réplica de la solicitante.....	41
C. Resolución preliminar.....	42
D. Elementos de la resolución preliminar.....	43
I.3.3.3. Etapa final.....	44
A. Notificaciones.....	44
B. Reuniones Técnicas de información.....	44
C. Visitas de Verificación.....	45
D. Audiencia Pública.....	46
E. Alegatos.....	46
F. Audiencia Conciliatoria.....	46
G. Participación de la Comisión de Comercio Exterior.....	47
H. Resolución final.....	47
1.4. Las cuotas compensatorias.....	48
1.4.1. Naturaleza Jurídica.....	49
1.4.2. Clasificación de las cuotas compensatorias.....	50
1.4.3. Vigencia de la cuota compensatoria.....	51
CAPITULO SEGUNDO	
MEDIOS INTERNOS DE IMPUGNACION DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL	
II.1. Nociones generales.....	53

II.2. Medios de impugnación de las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	54
II.3. Medios de impugnación internos.....	55
II.3.1. Los recursos administrativos.....	55
II.3.2. Elementos del recurso administrativo.....	57
II.3.3. Clasificación de los recursos administrativos.....	59
II.3.4. El recurso de revocación.....	60
II.3.4.1. Procedencia del recurso de revocación contra las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	61
II.3.4.2. Obligatoriedad del recurso de revocación.....	61
II.3.4.3. Tramitación del recurso de revocación.....	63
A. Escrito de interposición del recurso.....	65
B. Aceptación o desechamiento del recurso de revocación.....	67
C. Impugnación de notificaciones.....	68
D. Las pruebas en el recurso de revocación.....	69
E. Resolución del recurso de revocación.....	69
II.3.4.4. Eficacia del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	72
A. Argumentos en contra del recurso de revocación.....	72
B. Argumentos a favor del recurso de revocación.....	73
C. Resultado de recursos de revocación interpuestos.....	75
II.3.4.5. Conclusión.....	79
II.4. El Juicio de Nulidad.....	80
II.4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.....	81
II.4.1.1. Integración.....	82
II.4.1.2. Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación.....	83
II.4.2. Tramitación del Juicio de Nulidad.....	84
II.4.2.1. Partes en el procedimiento.....	84
II.4.2.2. Presentación de la demanda.....	85
II.4.2.3. Elementos del escrito de demanda.....	86
II.4.2.4. Actos no notificados o ilegalmente notificados.....	87
II.4.2.5. Contestación de la demanda.....	89
II.4.2.6. Ampliación de la demanda.....	90
II.4.2.7. Ampliación de la contestación de la demanda.....	91
II.4.2.8. Pruebas.....	91
II.4.2.9. Alegatos y cierre de la instrucción.....	92
II.4.2.10. Sentencia.....	92
A. Efectos de la sentencia.....	93
B. Notificación de la resolución.....	96
II.4.3. Impugnación de la resolución del Tribunal.....	96
II.4.4. Un caso práctico.....	97
II.4.5. Eficacia del Juicio de Nulidad.....	98
II.4.5.1. Resultado de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.....	100
II.5. Juicio de Amparo.....	103

II.5.1. El amparo directo.....	105
II.5.2. El amparo indirecto.....	105
II.5.2.1. Procedencia del amparo indirecto.....	106
II.5.2.2. Partes en el juicio de amparo indirecto.....	107
A. El Quejoso.....	107
a. El productor nacional como quejoso.....	108
b. El importador como quejoso.....	108
c. El exportador como quejoso.....	109
B. La autoridad responsable.....	112
1. Autoridad para efectos del amparo en contra de un acto en materia de prácticas desleales de comercio internacional.....	116
C. El tercero perjudicado.....	118
D. El ministerio público.....	118
II.5.2.3. El acto reclamado.....	118
II.5.2.4. Tramitación del amparo indirecto.....	119
II.5.2.5. La demanda de amparo.....	119
II.5.2.6. El auto admisorio.....	120
II.5.2.7. Notificación de la demanda.....	122
II.5.2.8. Suspensión del acto reclamado.....	122
A. El informe previo.....	123
II.5.2.9. El informe justificado.....	124
II.5.2.10. Audiencia constitucional.....	127
II.5.2.11. Período probatorio.....	127
II.5.2.12. Alegatos.....	128
II.5.2.13. Sentencia.....	129
II.5.2.14. Emisión de una nueva resolución.....	130
II.5.2.15. Notificación de la resolución.....	130
II.5.2.16. Impugnación de la sentencia de amparo.....	131
A. El recurso de revisión.....	131
a. Procedencia del recurso de revisión.....	132
b. Autoridad competente para conocer el recurso de revisión.....	132
c. Tramitación del recurso de revisión.....	133
d. Resolución del recurso de revisión.....	133
II.5.2.17. El recurso de queja.....	134
A. Tramitación del recurso.....	135
B. La resolución del recurso de queja.....	135
II.5.2.18. Un caso práctico.....	136
II.5.3. Eficacia del Juicio de amparo.....	137
II.5.4. Conclusión.....	139
CAPITULO 3 LOS PANELES COMO MEDIO EXTERNO DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL	
III.1.El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.....	143
III.2 El mecanismo alternativo de solución de controversias en el Capítulo XIX del TLC.....	146

III.3 Revisión de las resoluciones por los paneles binacionales.....	147
III.3.1 Los paneles binacionales.....	147
III.3.2 Aspectos generales de la revisión de resoluciones por un panel Binacional.....	151
III.3.3 El procedimiento de revisión ante panel.....	152
III.3.3.1 Solicitud de revisión.....	152
III.3.3.2 Representación de la SECOFI ante un panel binacional.....	154
III.3.3.3 Integración de un panel binacional.....	155
III.3.3.4 La Reclamación.....	156
III.3.3.5 Aviso de comparecencia.....	157
III.3.3.6 Presentación del expediente administrativo.....	158
III.3.3.7 Presentación de memoriales.....	158
III.3.3.7.1 Elementos de los memoriales.....	159
III.3.3.7.2 Falta de presentación de memorial.....	160
III.3.3.7.3 Memorial de réplica.....	160
III.3.3.8 La audiencia pública.....	161
III.3.3.8.1 Desarrollo de la audiencia.....	161
III.3.3.9 Decisión final del panel.....	162
III.3.3.10 El Informe de Devolución y su impugnación.....	164
III.3.3.11 Otras maneras de terminación del procedimiento ante panel.....	165
III.3.3.12 Aviso de acción final.....	166
III.3.3.13 Aviso de terminación de la revisión ante panel.....	167
III.3.4 Un caso práctico.....	168
III.3.5 Impugnación de la decisión de un panel.....	170
III.3.5.1 El Comité de Impugnación Extraordinaria.....	171
III.3.5.2 El Juicio de amparo y la decisión final del panel.....	171
III.3.6 Procedencia del amparo en contra de la resolución dictada por la SECOFI como consecuencia de la decisión del panel binacional.....	175
III.3.7 Eficacia de los paneles binacionales como medio alternativo de impugnación.....	178
III.3.8 Resultado de las decisiones de los paneles binacionales.....	180
CONCLUSIONES.....	186
BIBLIOGRAFIA.....	189
LISTADO DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	197

INTRODUCCIÓN

En su actividad diaria, los productores y comerciantes de determinada mercancía utilizan diferentes prácticas comerciales con la finalidad de lograr la venta de sus productos, buscando siempre obtener el mayor beneficio propio. Sin embargo, no en todos los casos esas prácticas son completamente legales y apegadas a la sana competencia.

En el ámbito del comercio internacional, existen prácticas comerciales ilegales que afectan a las actividades comerciales e industriales de los países que importan mercancías bajo esas condiciones.

A estas prácticas comerciales se les ha denominado prácticas desleales de comercio internacional.

En consecuencia, a nivel nacional e internacional surgió la necesidad de normar las constantes actividades de comercio mundial con la finalidad de mantener y fomentar transacciones económicas en las que se proporcionen iguales condiciones de mercado para todos los participantes.

En este contexto ha sido necesario para cada país establecer un marco regulatorio que proporcione las normas sustantivas y procedimentales necesarias para contrarrestar y controlar dichas prácticas comerciales desleales.

Asimismo, a nivel internacional ha sido indispensable establecer una normatividad que regule este tipo de prácticas que afectan negativamente a la rama productiva de un país. Consecuentemente, al igual que en otros aspectos, la mayoría de las naciones han convenido, a través de tratados internacionales, una serie de disposiciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, las cuales se convierten en un marco regulatorio general para cada uno de los países firmantes de estos acuerdos.

En el caso de México, se ha establecido de manera paralela a los acuerdos internacionales, una normatividad especializada en la materia. Con base en ella, a través de una resolución definitiva impuesta mediante un procedimiento administrativo se intenta sancionar jurídicamente la constante competencia desleal, estableciendo las bases legales bajo las cuales se debe desarrollar un comercio equitativo y legal.

No obstante lo anterior, el abuso y la mala aplicación de las normas que regulan las prácticas desleales de comercio internacional pueden dañar gravemente la libre competencia comercial y, en específico, afectar económicamente a las partes integrantes de una relación comercial de un producto que fue motivo de una investigación administrativa.

Por ello, a la par de la creación de las normas sustantivas y procedimentales que regulan la materia, con objeto de evitar arbitrariedades en su aplicación y con igual nivel de importancia, se establecieron los medios de impugnación de las resoluciones emitidas por las autoridades nacionales en la materia.

En la legislación antidumping mexicana se contemplan dos medios excluyentes entre sí para impugnar las resoluciones que en dicha materia dicta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial: la vía interna, constituida por el recurso de revocación, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de amparo; y la vía externa, constituida por los mecanismos de impugnación contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte.

Debido a que en la práctica se considera que los mecanismos de impugnación internos son dilatorios, insuficientes y parciales en sus decisiones en favor del productor nacional y que los medios externos son más imparciales, expeditos y confiables, el presente trabajo tiene por objeto analizar, desarrollar y determinar las características, problemática, importancia y efectividad de

cada uno de los medios de impugnación antes mencionados a fin de determinar cuál de los dos medios es más eficaz para las partes que se consideran afectadas por una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Para ello, es importante partir de las siguientes hipótesis: ¿resultan eficientes los actuales medios de impugnación de las resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de prácticas desleales de comercio internacional para las partes afectadas por estas resoluciones? ¿Hasta que punto es conveniente contar con diversos medios de impugnación en contra de estas resoluciones? ¿Cuál es el medio de defensa más eficaz y adecuado para impugnar las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional?

Al respecto, es necesario precisar que para efectos de una comparación válida entre ambas vías de impugnación y debido a la diversidad de tratados comerciales internacionales firmados por México, resulta conveniente delimitar el estudio de la vía externa a un solo medio de impugnación.

Por ello, debido a que el medio de impugnación externo más utilizado por las partes afectadas por una resolución en materia de prácticas desleales, ha sido el panel binacional constituido conforme al Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLC) consideramos conveniente utilizar los resultados de este medio de impugnación como marco de referencia en la comparación propuesta.

Para desarrollar el presente trabajo, iniciamos nuestro estudio con una breve descripción de los antecedentes históricos de la legislación de la materia a nivel internacional, así como en México, para, posteriormente, referirnos a los aspectos sustantivos y procedimentales de las prácticas desleales de comercio internacional, a fin de establecer un marco histórico, jurídico, conceptual y procedimental en el que se ubican las resoluciones en la materia.

Posteriormente en el capítulo segundo, abordaremos el estudio del recurso de revocación, del juicio de nulidad y del juicio de amparo indirecto, por considerarlos medios de impugnación cuya interposición es directa en contra de una resolución emitida por la SECOFI en la materia de estudio, sin entrar al análisis del juicio de amparo directo, ya que éste es interpuesto en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

En tercer término, de manera general analizaremos la naturaleza jurídica de los paneles binacionales, así como los aspectos procedimentales que se llevan a cabo para emitir una decisión final sobre la materia impugnada. En este capítulo, analizaremos brevemente la procedencia del juicio de amparo en contra de la resolución emitida por un panel binacional y en contra de aquella que la autoridad emite en cumplimiento a la orden del panel.

Cabe señalar que al final del estudio de cada medio de impugnación mencionado y partiendo de los resultados de diversos casos prácticos, con una opinión muy particular, comentaremos la eficacia individual de cada uno de éstos; comentarios que servirán de base para elaborar las conclusiones finales del presente trabajo, es decir, determinar cuál de las dos vías de impugnación es más eficaz para los intereses de las partes afectadas, partiendo de indicadores tales como la imparcialidad, la transparencia, tiempo de resolución y sentido de las decisiones de cada medio de impugnación.

CAPITULO 1

LAS PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

I.1. Antecedentes de la regulación antidumping

I.1.1. Antecedentes a nivel internacional

El origen de la regulación sobre prácticas desleales de comercio internacional aparece, como lo menciona Craig R. Giesze,¹ con la promulgación de la Ley Arancelaria de los Estados Unidos de América (EUA) en 1897, cuyo capítulo V tenía como objetivo contrarrestar los efectos perjudiciales de los subsidios gubernamentales. Posteriormente, en 1916 se promulgó también en los EUA, la primera ley antidumping que permite a los particulares demandar en los tribunales federales a las partes que venden productos extranjeros en ese país a precios dumping, sin embargo, como señala Jeffrey M. Winton,² esta ley imponía la necesidad de que para declarar penal o civilmente culpable a una persona se debía probar que ésta tenía la intención de destruir o dañar una industria estadounidense además de desear destruir o monopolizar su comercio, situación que resultaba difícil demostrar.

Debido a los problemas que surgieron con la aplicación de la Ley de 1916, en 1921 se promulgó una nueva ley antidumping cuyas disposiciones estuvieron vigentes hasta 1979, cuando se trasladaron a la Ley Arancelaria de 1930.

No fue sino hasta el 30 de octubre de 1947, cuando inicia la regulación sobre prácticas desleales de comercio internacional en el resto del mundo, lo

¹ GIESZE R, Craig. Los desafíos jurídicos de México, Canadá y Estados Unidos bajo el nuevo sistema de solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en compilación Prácticas Desleales del Comercio Internacional (Antidumping). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. UNAM. México, 1995. Pág. 215.

² WINTON, Jeffrey M Introducción a la Legislación antidumping y de cuotas compensatorias de los Estados Unidos de América, en compilación Comercio a golpes, las prácticas desleales de

anterior como resultado de la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio³ (GATT 47), dentro del cual se estableció en los artículos VI, XVI y XXIII los principios básicos que regulan el dumping y las subvenciones gubernamentales, permitiendo a las partes contratantes tomar acciones legales en contra de las importaciones en condiciones desleales que causen o amenacen causar un daño a sus industrias nacionales. Desde su creación hasta la fecha, a pesar de haber sido un instrumento que surgió con un carácter provisional, ha sido fundamental en la regulación del sistema comercial multilateral y en particular para la materia que nos ocupa.

A lo largo de la historia se han llevado a cabo diversas rondas multilaterales con el fin de negociar la ampliación de la liberalización del comercio internacional, estableciendo para cada caso la normatividad que regulará su desarrollo. En específico en materia de prácticas desleales de comercio internacional, destacan 3 rondas: la Ronda Kennedy (1962-1967), en donde se establecieron una serie de reglas de carácter sustancial y procedimental para la aplicación de las medidas antidumping; la Ronda Tokio (1973 y 1979), en donde, a pesar de que no estaba prevista en la agenda la materia sobre prácticas desleales, los negociadores crearon un nuevo código antidumping titulado "Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio" y un código sobre subvenciones y medidas compensatorias titulado "Interpretación de los Artículo VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio"; y, finalmente, la Ronda Uruguay⁴ de (1986-1994) de donde surge la Organización Mundial del Comercio que es la institución encargada de observar el cumplimiento de las normas que rigen el comercio internacional por parte de los signatarios. En esta última ronda se hicieron modificaciones y se detallaron los

comercio internacional bajo el TLCAN. "Edit. Porrúa-ITAM. México, 1997. Págs. 137 y 138.

³ Artículo XXVI.1 del GATT.

⁴ La Ronda Uruguay terminó el 15 de abril de 1994 con la firma del Acuerdo de Marrakech y se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1994, entrando en vigor en México sus disposiciones el 1 de enero de 1995.

códigos surgidos de la Ronda Tokio dando como resultado un nuevo código más completo denominado Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo sobre Subvenciones).

I.1.2. Antecedentes en México

Debido a que México tuvo una política proteccionista hasta principios de la década de los 80's, y en razón de su adhesión al GATT 47⁵, no fue sino hasta el 13 de enero de 1986 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la primera ley que reguló al antidumping en México, la denominada "Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior." Adicionalmente, el 25 de noviembre de 1986, se promulgó en el DOF el Reglamento contra prácticas desleales de comercio internacional.

Por otro lado, como consecuencia de su adhesión al GATT 47, México adoptó el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del mismo GATT, publicado en el DOF el 21 de abril de 1988, sin embargo no se adoptó el Acuerdo sobre Subvenciones del GATT 47, porque según Beatriz Leycegui, México consideró que no existía un consenso en la definición de subsidios y sobre los criterios que debían aplicarse.⁶

Posteriormente, para fortalecer el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional y para garantizar a la planta productiva mexicana condiciones de competencia leal, el 27 de julio de 1993, se publicó en el DOF la nueva Ley de Comercio Exterior (LCE), misma que fue reformada el 22

⁵ Formalmente, la adhesión de México al GATT fue el 24 de agosto de 1986 y al ser ratificado este instrumento por el Senado de la República, pasó a formar parte de la legislación nacional, el 6 de noviembre del mismo año.

⁶ Leycegui, Beatriz, "Análisis del marco jurídico de las prácticas desleales en México", en compilación "Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN." Editorial Porrúa-ITAM. México, 1997. Pág.68

diciembre del mismo año con el fin de precisar la compatibilidad de algunos artículos con las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).⁷ A fin de hacer más específica su aplicación, se publicó en el DOF el 30 de diciembre de 1993, el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE), que regula con más detalle entre otros aspectos, la materia procedimental.

Por último, a fin de completar el marco jurídico sobre la materia y en específico para dar competencia a la autoridad encargada de la tramitar los procedimientos de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, el 10 de agosto de 2000, se publicó en el DOF el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), en donde el artículo 14 establece las atribuciones de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) en la materia.

Adicionalmente, en los diversos tratados comerciales firmados por México se contemplan disposiciones que regulan para efectos de la aplicación de esos tratados, a las prácticas desleales, sin embargo, por la importancia que se le dio en el TLC a la solución de controversias en la materia, es importante mencionar su capítulo XIX como un instrumento normativo fundamental.

Fuera del ámbito de las normas del comercio internacional, encontramos algunos otros ordenamientos que resultan aplicables y que regulan indirectamente algunos aspectos procedimentales de las investigaciones como son el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, ambos de aplicación supletoria.

⁷ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1993 y entró en vigor el 1 de enero de 1994.

1.2. Aspectos sustantivos de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional

1.2.1. Definición.

En el desarrollo del comercio internacional aparecen actividades de carácter público o privado, con un fondo económico que trascienden a la vida productiva de los países, y distorsionan de manera importante la comercialización competitiva de diferentes mercancías, tal es el caso del contrabando, el uso ilegal de marcas y patentes, la discriminación de precios y las subvenciones. Sin embargo, debido a que la doctrina y la legislación de la materia únicamente reconocen como prácticas desleales de comercio internacional a la discriminación de precios y a las subvenciones explicaremos de manera general sus elementos y la forma en que estos se determinan.

Al iniciar el estudio de las prácticas desleales de comercio internacional es importante establecer una definición que las describa claramente.

En este sentido, tenemos que una práctica según el diccionario Espasa Calpe⁸ es todo "ejercicio de cualquier arte o facultad, conforme sus reglas", esto es un uso continuo de algún aspecto físico o inmaterial, de acuerdo a ciertas reglas o conductas previamente establecidas.

Así observamos que una práctica comercial es una conducta reiterada de un agente económico en la comercialización de mercancías, que para el presente caso que es de tipo internacional, se refiere a importaciones y exportaciones.

Sin embargo, como veremos más adelante, para considerar si determinadas importaciones se realizan en condiciones desleales no es requisito indispensable que éstas se realicen de manera constante pues su volumen es

⁸ Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo 19. Editorial Espasa Calpe, S.A. 8ª edición. Madrid, 1979. Pág. 316

independiente del número de transacciones realizadas, por lo que una práctica comercial desleal para efectos de nuestro estudio denota únicamente la existencia de una actividad comercial que perjudica la producción de un país independientemente del número de transacciones que se hayan llevado a cabo.

En lo que respecta a la legislación de la materia, cabe señalar que ni el texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio de 1994 (GATT 94), ni sus acuerdos complementarios de la materia proporcionan un concepto de las prácticas desleales de comercio internacional, por lo que nos vemos obligados a remitirnos a la Ley de Comercio Exterior (LCE)⁹, que es el ordenamiento que, junto con su reglamento, regulan en México esta materia.

Así, el artículo 28 de la LCE establece que "se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar daño a la producción nacional."

Como se mencionó anteriormente, es importante resaltar que la ley se limita a enmarcar al dumping y a las subvenciones como prácticas desleales de comercio internacional, sin embargo, a nuestro parecer el concepto se puede extender a cualquier práctica ilegal que se realice para lograr que una mercancía obtenga una ventaja significativa en un mercado externo con el fin de conquistarlo y convertirse en único proveedor de la misma.

La definición legal señala que las importaciones en tales condiciones deben implicar un daño o amenaza de daño a la producción de mercancías idénticas o similares a las que se están importando.

Por lo anterior, considero que las prácticas desleales de comercio internacional se pueden definir como cualquier medida adoptada por un gobierno

⁹ Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993.

o un particular, (entiéndase persona física o moral), que proporcione a determinada mercancía una competencia ventajosa y artificial con respecto a otra idéntica o similar en un mercado internacional con la finalidad de monopolizar su venta.

Con el fin de entender mejor esta definición, estudiaremos brevemente e individualmente a las dos prácticas desleales así consideradas por la LCE. Así, en este capítulo analizaremos los elementos que conllevan a determinar un margen de discriminación de precios o de subvención, el daño o amenaza de daño que causan a la producción nacional, así como, su relación causal. Finalmente, explicaremos de manera concisa la medida legal e idónea para contrarrestarlas.

1.2.2. La discriminación de precios (dumping).

El término dumping proviene del gerundio del verbo inglés "to dump", el cual significa verter, inundar el mercado con.¹⁰ Sin embargo, a nivel internacional, se puede entender como la venta internacional de un producto a un precio irreal e inferior al precio de venta en su país de origen.

Martín Alonso, establece que este término se refiere a la "inundación del mercado con artículos de precios rebajados especialmente para suprimir la competencia."¹¹

García López, en su concepción tradicional de dumping lo define como la venta en el extranjero de un bien a un precio más bajo que el fijado por un vendedor para el mismo bien en su mercado doméstico.¹²

¹⁰ Diccionario Pocket, español-ingles. Edit. E. L., S.A. de C.V. quinta reimpresión, México 1995. Pág. 368.

¹¹ Martín Alonso, citado por Witker, Jorge y Patiño M. Ruperto. La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987, Pág. 19.

¹² García López, Julio A. La crisis del Sistema G.A.T.T. y el Derecho Anti-Dumping Comunitario. Edit. Colex. Madrid, 1992. Pág. 57

Por su parte, F. M. Scherer, citado por el Dr. Julio García, establece que "la discriminación de precios se define como "la venta (o compra) de diferentes unidades de un bien o servicio a precios diferenciales que no se corresponden directamente con las diferencias en el coste de la oferta".¹³

Por otro lado, Álvarez Avendaño y Lizana Anguita, consideran que dumping "es la venta de bienes al extranjero a un precio inferior de aquel tenido para la venta de los mismos bienes en el mercado interno en la misma época y circunstancias."¹⁴

Así el artículo VI del GATT de 47, establece que para los países firmantes de dicho tratado, el dumping se presenta cuando se introducen productos de un país en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal y causa o amenaza causar un perjuicio importante en la producción existente de una parte contratante o retrasa sensiblemente la creación de una producción nacional.

Por su parte, el artículo 2.1 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI, del GATT de 94, (Acuerdo Antidumping), establece que "un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador."

El artículo 30 de la citada LCE, define a la discriminación de precios como "la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal".

¹³ F.M. Scherer citado por García López, *Ibidem*.

¹⁴ ÁLVAREZ Avendaño, Juan Antonio y Lizana Anguita, Claudio. Dumping y Competencia Desleal Internacional, Edit. Jurídica de Chile. Santiago, Chile, 1995. Pág. 53

De las definiciones legales mencionadas y buscando definir al dumping como una práctica comercial, a nuestra consideración la establecida en el Acuerdo Antidumping es la más completa, en virtud de que contempla expresamente los elementos de valor normal y precio de exportación, indispensables para la existencia del dumping, cuestión que es omisa en las otras dos definiciones legales. Sin embargo, si buscamos definir al dumping como una práctica desleal y no sólo como una práctica comercial, entonces es necesario retomar parte de la definición del artículo VI del GATT 47, en el sentido de considerar que el dumping causa o amenaza causar un perjuicio importante a la planta productiva de un país.

En conclusión, para efectos del presente trabajo podemos definir al dumping considerándolo como una practica desleal como la exportación de mercancías al territorio de un país a un precio inferior a su valor normal y que cause o amenace causar un perjuicio importante a la planta productiva de mercancías idénticas o similares¹⁵ del país importador.

1.2.2.1 Clasificación de Dumping

Existen diversas clasificaciones de dumping, sin embargo, la doctrina considera como clásica a la que proporciona Jacobo Viner¹⁶:

A. Dumping esporádico

Se presenta cuando las empresas cuentan con un exceso en su producción, por lo que con la finalidad de liquidar las mercancías reducen su valor en el comercio.

¹⁵ El artículo 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior¹⁵, (RLCE), establece que las mercancías son idénticas, cuando los productos nacionales son iguales en todos sus aspectos al producto importado objeto de una investigación; y las mercancías similares, son los productos que, aún cuando no sean iguales en todos los aspectos, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables.

¹⁶ Jacobo Viner, citado por Witker, Jorge y Patiño M. Ruperto, Ob. Cit. p. 19-20.

B. Dumping intermitente:

Se refiere a la baja en los precios de una mercancía cuando por motivos de una economía depresiva y en crisis en el mercado de origen, es necesario vender la mercancía existente con el objeto de evitar una sobreproducción y un exceso en su almacenamiento.

C. Dumping depredatorio

Consiste en reducir los precios de una mercancía en relación con el valor que se mantiene respecto al mercado de origen cuando se pretende exportar, con la finalidad de inundar un mercado externo con precios artificiales y eliminar a los productores del país importador con el objeto de apropiarse de dicho mercado y, en consecuencia, mantener una situación monopólica con precios elevados que permitan recuperar las pérdidas anteriores.

No obstante cualquier clasificación proporcionada, considero que el dumping es una práctica que debe ser sancionada cuando se determine que como consecuencia de su utilización causa o amenaza causar un daño a la industria productora de la mercancía de que se trate en el país importador. Por ello, resulta imperante contar con un marco normativo interno y global que lo regule y elimine, en virtud de que su existencia amenaza con producir grandes daños económicos a las empresas de un país y, en consecuencia, a su economía.

1.2.2.2. Elementos para la determinación del dumping

Para determinar si una mercancía es objeto de dumping, es necesario analizar sus elementos: en primer término, se debe determinar el valor normal de la mercancía que se exporta; posteriormente, se debe establecer cual es el precio de introducción del producto al mercado del país importador, es decir, el precio de exportación y, finalmente, calcular la diferencia entre estos dos precios a fin de determinar un margen de dumping. En este sentido, analizaremos brevemente e individualmente cada uno de estos elementos.

A. Valor normal

La LCE y el Acuerdo Antidumping, establecen tres maneras sucesivas y excluyentes entre sí para determinar el valor normal de una mercancía, saber:

a. Precio de venta en el mercado interno.

El método para calcular el valor normal de una mercancía por precio de venta en el país de origen, consiste en determinar el precio comparable al que se vendió en el país de origen una mercancía idéntica o similar a la que se exporta.

Para determinar el precio de venta en el país de origen de una mercancía se deben considerar los siguientes elementos:

1. Que el precio de venta en el mercado de origen sea representativo por volumen. Para considerar el precio en el país de origen de una mercancía, es necesario que las ventas internas sean representativas. Al respecto, existen dos criterios para determinar esta representatividad:

a. El Acuerdo Antidumping establece que las ventas en el mercado interno de la mercancía de que se trate son representativas cuando contabilicen cuando menos el 5 por ciento de las ventas del producto investigado al mercado importador.¹⁷

b. Por otra lado, el artículo 42 del RLCE, establece que estas ventas internas son representativas cuando representan cuando menos el 15 por ciento de las ventas totales de la mercancía.

En virtud de que se tienen dos criterios legales distintos, en la práctica el criterio señalado en el Acuerdo Antidumping se utiliza para los países signatarios del GATT de 94 y el criterio del Reglamento se aplica a todos los demás países que no son miembros de este acuerdo.

A manera de ejemplo, en la investigación antidumping sobre las importaciones de papel bond originario de los EUA, la SECOFI determinó el valor normal por precio interno considerando el volumen de cada transacción en el volumen total vendido en el mercado interno de los EUA.¹⁷

2. Que las ventas internas sean realizadas en el curso de operaciones comerciales normales. En este sentido, se deben corroborar dos cuestiones:

a. Verificar que las ventas del producto en cuestión no reflejen pérdidas económicas para el vendedor, es decir que las ventas del producto investigado le permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales. El artículo 43 del RLCE, determina que las ventas internas con utilidades son representativas cuando contabilizan por lo menos el 30 por ciento de las ventas relevantes, es decir, de las ventas internas representativas.

b. Comprobar que las operaciones a considerar se hayan realizado bajo condiciones de mercado en el país de origen y entre vendedores y compradores independientes.

b. Precio de exportación a un tercer país.

Cuando no existen ventas internas en el país de origen de una mercancía idéntica o similar a la exportada; o cuando aún existiendo, estas ventas no son representativas, o bien, no se realizaron en el curso de operaciones comerciales normales, el valor normal de la mercancía importada se determina tomando el precio de una mercancía idéntica o similar a ésta, exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales.

¹⁷ Nota No. 2 del artículo 2.2 del Acuerdo Antidumping.

¹⁸ Véase los puntos 82 a 164 la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de papel bond cortado, originarias de los Estados Unidos de América, publicada en el DOF del 28 de octubre de 1998.

En este método al igual que en el de precio interno, es necesario que se cumplan los requisitos de representatividad por volumen señalados anteriormente, esto es, según el Acuerdo Antidumping, que las ventas de exportación a un tercer país representen cuando menos el 5 por ciento del volumen de ventas de exportación al mercado importador; o bien, según lo dispuesto en el RLCE, las ventas de exportación al tercer mercado deben representar cuando menos el 15 por ciento de las ventas totales de la mercancía de que se trate. Es de señalar, que ambos ordenamientos señalan que las ventas de exportación a un tercer país no deben ser a pérdidas, es decir, deben ser ventas que permiten recobrar los costos de producción de la mercancía de que se trate.

Como ejemplo de este método para determinar el valor normal, remitimos a la investigación antidumping sobre las importaciones de paratión metílico originarias de Dinamarca, en donde debido a que no existieron ventas en el mercado interno, la SECOFI determinó tanto en la resolución de inicio como en la preliminar calcular el valor normal con base en las ventas de la única empresa exportadora danesa de este producto a los EUA, tomando para ello la información proporcionada por la empresa solicitante de la investigación, ya que según sus argumentos éstas operaciones se realizaron bajo operaciones comerciales normales.¹⁹

c. Valor reconstruido.

En caso de que no sea posible determinar el valor normal conforme a las dos anteriores opciones éste se determina a través de su reconstrucción, es decir, sumando al costo de producción de la mercancía de que se trate, gastos generales, como administrativos, de venta, financieros, etc., y una utilidad razonable y que sean en el curso de operaciones comerciales normales.

¹⁹ Véanse los puntos 41 a 43 de la resolución de inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de paratión metílico, originarias de Dinamarca publicada en el DOF el 22 de febrero de 1999.

La reconstrucción del valor normal como señalan John Miller y Christian Marsh,²⁰ es la representación del precio que el exportador extranjero hubiera recibido por el producto exportado a México si se hubiese vendido en el mercado doméstico del productor.

El método de valor reconstruido lo encontramos ejemplificado en la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de cerdo en pie originarias de los EUA, donde la SECOFI determinó que ni el método de precio interno ni el de precio de exportación a un tercer país son utilizables ya que las ventas en los EUA se realizan con transacciones a pérdidas, es decir no estaban determinadas en el curso de operaciones comerciales normales y las ventas de exportación a otros países no eran representativas. En este sentido, el valor normal se calculó con base en la información aportada por el solicitante de la investigación, el Consejo Mexicano de Porcicultura, A.C., consistente en la suma de los costos de producción, los gastos generales y un margen de utilidad.

d. Determinación del valor normal en países con economía centralmente planificada

En un principio, considero necesario aclarar de conformidad con lo dispuesto en el RLCE, lo que se debe entender por países con economía centralmente planificada para efectos del análisis antidumping.

En tal sentido, según lo dispuesto por el artículo 48 del mencionado ordenamiento, un país tiene una economía centralmente planificada, cuando la mayoría de sus empresas son total o parcialmente propiedad del Estado, y además el gobierno de ese país las controla en cuanto a su inversión, producción,

²⁰ Miller, John y Marsh, Christian. La medida de los márgenes de impuesto antidumping bajo las leyes y reglamentaciones de los Estados Unidos Mexicanos, de los Estados Unidos de América y de la Comunidad Europea, en Prácticas desleales del Comercio internacional. Antidumping. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995. Pág. 280.

precios y niveles de empleo.

Ahora bien, cuando las exportaciones provienen de países con economía centralmente planificada, es necesario determinar un país sustituto²¹ a fin de tomarlo como referencia para determinar el valor normal de una mercancía idéntica o similar a la exportada en condiciones de dumping.

De esta forma, el valor normal se determina de manera excluyente y sucesiva, según los métodos señalados anteriormente, es decir:

a) A través del precio interno de venta de una mercancía idéntica o similar en el país considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada.

b) Precio de exportación del país considerado como sustituto con a un tercer país.

c) Valor reconstruido en el país considerado como sustituto.

Es de señalarse que al utilizar en orden excluyente cualquiera de estos métodos, es necesario observar todos los elementos que mencionamos anteriormente para cada uno de ellos.

A manera de ejemplo, encontramos que durante la investigación antidumping sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables y de bolsillo originarios de China²² la SECOFI, a propuesta de la empresa solicitante, determinó tomar a Indonesia como país sustituto de China y

²¹ El artículo 48 del RLCE, señala que un país sustituto es aquél que tiene una economía de mercado similar a la del país con economía centralmente planificada, esto es, que el valor normal del producto en cuestión en el país exportador, sin una economía planificada, se aproxime al precio interno que tiene una misma mercancía en el país sustituto. Para ello, se tienen que tomar en cuenta el costo de algunos factores económicos que se utilizan en ambos países en la producción del bien en cuestión.

²² Véanse las resoluciones de inicio, preliminar y final de la investigación antidumping sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables y de bolsillo originarias de China publicadas

calculó el valor normal de la mercancía a través del método de precio interno de venta en ese país.

B. Precio de exportación

La legislación de la materia no señala una definición sobre el precio de exportación, sin embargo, Vázquez Tercero, señala que el precio de exportación es el "precio neto pagado o por pagar cubierto por el importador mexicano al exportador, por las mercancías que son presumiblemente objeto de dumping".²³

Por otro lado, John Miller y Christian Marsh²⁴ señalan que el precio de exportación es el precio del producto exportado de un país a otro.

En este sentido, el precio de exportación no es más que el precio al que se venden ciertas mercancías a los importadores de un determinado país.

Para calcular el precio de exportación es necesario determinar si las ventas entre exportador e importador se realizaron entre partes no vinculadas, o bien, si las ventas fueron entre partes vinculadas, entonces se debe recurrir al método de precio de exportación reconstruido. A continuación analizaremos cada uno de ellos.

a. Precio de exportación entre partes no vinculadas

Se utilizan los precios bajo los cuales el exportador envía sus productos a México. Al inicio de una investigación se utiliza el precio de exportación proporcionado por los solicitantes y corresponde a los exportadores demostrar el precio real de exportación, esto es el precio al que se vendió la mercancía objeto de investigación.

en el DOF el 20 de marzo de 1998, 29 de octubre de 1999 y 14 de mayo de 1999, respectivamente.

²³ Vázquez Tercero, citado por Leycegui, Beatriz, Op. Cit. Pág. 73.

²⁴ Miller, John y Marsh, Christian. Op. Cit. Pág. 294.

Por ejemplo, en la resolución de inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de urea²⁵, originarias de los EUA, la SECOFI tomó la información de precio de exportación de la mercancía originaria de los EUA y de Rusia aportada por la solicitante, consistente en valor y volumen de las importaciones de urea, obtenidas del Sistema de Información Comercial de México (Sic-Mex).

Sin embargo, en su comparecencia la exportadora Union Oil Company of California, de los EUA, presentó información relativa al precio de exportación de la urea, por lo que la SECOFI en la resolución preliminar,²⁶ determinó este precio con base en la información de los exportadores estadounidenses. Para el precio de las exportaciones originarias de Rusia, la SECOFI tomó la información presentada por la solicitante, en virtud de que no compareció ninguna exportadora rusa y, además, se agregaron las operaciones registradas en el Sic-Mex como originarias de Letonia.

b. Precio de exportación reconstruido.

Cuando las ventas entre exportador e importador se realizaron entre partes vinculadas, el precio de exportación debe calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional.

Para reconstruir el precio de exportación, se deben realizar ajustes y deducciones sobre todos los gastos en que se incurre desde la exportación del producto hasta su venta al primer comprador no relacionado, es decir se debe llevar el precio de venta del producto hasta un nivel ex fábrica en la planta del

²⁵ Véanse los puntos 49 y 60 de la resolución de inicio de la investigación antidumping sobre las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación Rusa, publicada en el DOF el 14 de diciembre de 1998.

²⁶ Véanse los puntos 54 a 56 y 71 a 73 de la resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación Rusa, publicada en el DOF el 10 de septiembre de 1999.

exportador. Se consideran ajustes todos los gastos que se realizan desde la salida de la mercancía de la planta del exportador hasta el punto de entrega al importador y deducciones desde que el importador los recoge hasta que los vende al primer cliente no relacionado.

A manera de ejemplo, en la investigación antidumping sobre las importaciones de poliestireno cristal de la Comunidad Europea,²⁷ las ventas de exportación se realizaron entre partes vinculadas por lo que la SECOFI tuvo que reconstruir el precio de exportación.

Para ello, tomando como base la información de la importadora Basf Mexicana, S.A. de C.V., se realizaron deducciones sobre impuestos, derechos de trámite aduanero, gastos de maniobras de carga y descarga, honorarios de agente aduanal, fletes, seguros gastos de venta y crédito, gastos de administración y manejo de mercancía, más un monto por utilidad por la importación y distribución de la mercancía.

Los ajustes efectuados para llevar al precio de exportación a un nivel ex fabrica se realizaron por concepto de flete y seguro calculados a cada una de las transacciones reportadas por la empresa exportadora.

En la práctica el precio de exportación casi siempre se obtiene de la información aportada por las partes en el procedimiento o de la que se obtiene del Sic Mex.

Es importante resaltar que aún cuando las operaciones investigadas provienen de un país con economía centralmente planificada el precio de exportación se calcula tomando en cuenta la información disponible sobre las ventas de este país a México.

²⁷ Véanse los puntos 55 a 70 de la resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliestireno cristal originarias de la Comunidad Europea, publicada en el DOF el 23 de septiembre de 1999.

C. Ajustes al valor normal y al precio de exportación

La LCE y el Acuerdo Antidumping establecen que la comparación entre el precio de exportación y el valor normal, debe ser en el mismo nivel comercial. En la práctica este nivel comercial, por lo general, es a nivel ex fabrica. Para ello, la autoridad que investiga la posible práctica desleal realiza ciertos ajustes en tanto en el precio de exportación como en el valor normal, tomando en consideración aspectos como condiciones de venta, diferencias en cantidades de las mercancías (sólo en valor normal), gastos de transporte, de embalaje, de crédito, de seguro, aduanales, etc. Para todos estos conceptos, el ajuste se realiza restando al valor normal y al precio de exportación, los montos que correspondan en cada caso.²⁸

A manera de ejemplo, en la mencionada investigación antidumping contra las importaciones de encendedores originarios de China, la SECOFI encontró que la mayoría de las ventas realizadas en Indonesia se realizaron a crédito por lo que aplicó un ajuste al valor normal por concepto de condiciones y términos de venta sobre el precio de las ventas internas, en particular por condiciones de crédito.²⁹

En lo que respecta a los ajustes del precio de exportación, debido a que éste se calculó con base en la información del Sic-Mex, y parte de las transacciones ahí reportadas incluyen flete marítimo a puerto mexicano, fue necesario ajustarlo por concepto de flete marítimo.³⁰

1.2.2.3. Margen de discriminación de precios

Ahora bien, al comparar el valor normal con el precio de exportación calculados, obtenemos el margen de discriminación de precios, que no es otra

²⁸ Artículos 36 de la LCE, 52 del RLCE y 2.4 del Acuerdo Antidumping.

²⁹ Véanse los puntos 39 y 40 de la resolución final citada.

³⁰ Idem punto 30.

cosa que la diferencia entre el valor normal ajustado y el precio de exportación ajustado, relativa a este último precio.

En la práctica el margen de dumping se calcula tomando en consideración la información aportada por las empresas comparecientes en la investigación administrativa y en el supuesto de que ninguna empresa comparezca, entonces la información que se utiliza es la que proporciona el solicitante de la investigación y la que se allega la SECOFI.

Volviendo a la investigación sobre las importaciones de encendedores chinos, una vez que se determinó el valor normal y el precio de exportación ajustados, la SECOFI realizó una comparación entre ambos precios concluyendo que las importaciones de encendedores de gas, de bolsillo, no recargables originarios de China se realizaron con un margen de discriminación de precios de 0.1232 dólares de los EUA por pieza.

I.2.3. Subvenciones

La subvención es la otra práctica desleal de comercio internacional regulada por la LCE y por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT de 94, sin embargo, debido a que en la práctica la mayoría de las investigaciones en la materia se realizan sobre dumping, únicamente explicaremos brevemente en que consisten y cuales son los elementos que se deben reunir.

Las subvenciones por sí, no son una práctica que amerite una sanción internacional debido a que son utilizadas por los gobiernos para alentar a los particulares en la consecución de determinados fines económicos o sociales.

Sin embargo, su implementación puede ocasionar un daño económico en los países importadores de mercancías subvencionadas, por ello, la comunidad internacional determinó establecer un marco regulatorio que señale cuando una subvención ocasiona un daño grave a otro miembro firmante del GATT 94 o anule

o menoscabe la obtención de algún beneficio que este acuerdo o sus disposiciones complementarias concedan a dicho miembro.

Alvarez Avendaño y Lizama Anguita, establecen que una subvención es "cualquier prima o subsidio que concede el gobierno de un Estado, en forma directa o indirecta, para la fabricación, producción o exportación de un bien o servicio."

El artículo XVI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947, (GATT 47) establece que una subvención es toda forma de protección de los ingresos o de sostén de los precios que tenga por efecto fomentar las exportaciones de un producto cualquiera o bien reducir las importaciones de este producto a su territorio.

Por su parte, el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay,³¹ (Acuerdo sobre Subvenciones) establece en su artículo 1.1 inciso a, numeral 1, que existe una subvención cuando hay una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público o cuando hay alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios que tenga por efecto aumentar las exportaciones de un producto o, bien, limitar las importaciones de ese mismo artículo en su territorio, otorgando con ello un beneficio.

La contribución financiera del gobierno puede implicar una transferencia directa de fondos o de pasivos, condonar o dejar de recaudar ingresos públicos que en otro caso se percibirían, proporcionar bienes o servicios que no sean de infraestructura general, realizar pagos a un mecanismo de financiamiento, o bien, encomendar u ordenar a una entidad privada una o varias de estas actividades que sean competencia del mismo gobierno.³²

³¹ Publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1995.

³² Artículo 1 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias del GATT 1994. (Acuerdo sobre Subvenciones).

El artículo 37 de la LCE define a las subvenciones como "el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase."

En conclusión, podemos definir a la subvención para efectos del tema que nos ocupa, como la aportación de un beneficio específico de manera directa o indirecta del gobierno de un país a un productor o comercializador de cierta mercancía con el objeto de proporcionarle una ventaja comercial frente al resto de sus competidores económicos de carácter internacional.

1.2.3.1. El beneficio como un elemento de la subvención

El beneficio que se otorga con una subvención se puede definir como el suministro de bienes y servicios por el gobierno a través de una remuneración inferior a la adecuada, o bien, la compra de mercancías por el gobierno por una remuneración superior a la práctica habitual y en relación con las condiciones reinantes en el mercado.³³

El beneficio se puede medir tomando en consideración el costo que resulta para el gobierno frente a las ventajas obtenidas por el receptor, es decir, si las aportaciones de capital, los préstamos o las garantías crediticias que otorga el gobierno redundan en una mayor ventaja para el receptor que la que pudiese obtener con la práctica habitual y comercial del aspecto de que se trate, reflejándose en una pérdida particular para el mismo gobierno.

³³ Artículo 14 del Acuerdo sobre Subvenciones.

1.2.3.2 Especificidad de las subvenciones

Este principio tiene la finalidad de evitar distorsiones en la asignación de recursos y servicios por parte del gobierno a su producción nacional.

Según lo dispuesto en el artículo 2 del Acuerdo sobre Subvenciones, una subvención es específica cuando se limita de jure o de facto a determinada empresa o rama de producción, se otorga sólo a ciertas regiones geográficas o bien cuando la autoridad no respeta los objetivos que para su otorgamiento y cuantía ha establecido en algún marco normativo, tales como número de empleados, tamaño de la empresa, etc., siendo parcial en su otorgamiento.

1.2.3.3. Tipos de subvenciones

Es de mencionar que la Ley de Comercio Exterior, no divide a las subvenciones en diferentes tipos, situación que sí contempla el Acuerdo sobre Subvenciones.

A. Subvenciones prohibidas

Son aquellas que se sujetan de hecho o de derecho, a los resultados de una exportación o que se condicionan al empleo de productos nacionales sobre los importados.

Todas estas subvenciones se consideran específicas y como su nombre lo indica son nulas de pleno derecho.

Es importante mencionar que cuando se está frente a una subvención prohibida no es necesario demostrar para la imposición de una cuota compensatoria que con su otorgamiento se causa un daño a la producción nacional del país importador.

En la lista ilustrativa del anexo 1 del mismo Acuerdo sobre Subvenciones, encontramos como ejemplo de las subvenciones a la

exportación las tarifas preferenciales de transporte interno para las exportaciones en comparación con las que se aplican en los envíos internos.

B. Subvenciones recurribles

Para determinar si una subvención es recurrible es necesario analizar si ocasiona cualquiera de los siguientes aspectos:³⁴

a) Que ocasione un perjuicio grave a otro país miembro del GATT de 94. Este perjuicio se determina analizando si la subvención desplaza o obstaculiza las importaciones de un producto similar de otro miembro del GATT de 94 en el mercado del país que otorga la subvención o causa el mismo efecto en las exportaciones de otro miembro del mismo acuerdo al mercado de un tercer país; si existe una pérdida de ventas, una subvaloración, contención o reducción de precios del producto similar al subvencionado en el mismo mercado al que concurren; y que la subvención aumente la participación en el mercado mundial de un bien primario.

b) Que ocasione un daño a una rama de la producción nacional. Existen tres tipos de daño: un daño importante real, es decir, que los indicadores de la producción nacional se vean afectados, tales como ventas, inventarios y participación en el mercado por mencionar algunos; una amenaza de daño importante que consiste en que el daño no se ha materializado, sin embargo, existe una probabilidad fundada de que las importaciones con esas condiciones pueden afectar seriamente la producción nacional; y, finalmente, que cause un retraso sensible de una rama de la producción nacional.

c) Que ocasione la anulación o menoscabo de las ventajas proporcionadas por el GATT 94 a sus miembros, es decir, cuando una subvención limita el mejor acceso a los mercados que tienen una reducción del arancel

³⁴ Artículos 6.1 y 6.3 del Acuerdo sobre Subvenciones.

consolidado.³⁵

C. No recurribles:

Las subvenciones no recurribles están claramente especificadas en el Acuerdo sobre Subvenciones y se consideran en este tipo las subvenciones que son para actividades de investigación que realicen instituciones de enseñanza superior o investigación contratadas por empresas; las destinadas a la asistencia en regiones desfavorecidas; las que se utilicen para proteger el medio ambiente y las que no tiene efectos distorsionantes sobre la producción conforme al artículo 13, anexo II del Acuerdo sobre Agricultura.

1.2.3.4. Cálculo del margen de subvención

El margen de subvención es la diferencia entre el precio de exportación no afectado por subsidios y el precio de exportación subsidiado, con referencia a este último. El precio de exportación en ausencia de subsidios se infiere sumando el subsidio total expresado en dólares por tonelada métrica al precio de exportación.

1.2.3.5. Un caso práctico de investigación antisubvención

Debido a que el tema de subvenciones no es el principal aspecto a tratar en este trabajo, y sólo para tener una idea más clara sobre el tema, remito a la investigación más reciente sobre subvenciones, la relativa a las importaciones de duraznos en almibar, en mitades, enlatados originarias de Grecia.³⁶

Durante la lectura de las resoluciones preliminar y final de esta investigación, resulta interesante observar el análisis realizado por la SECOFI a efecto de determinar si los programas de apoyo proporcionados por el Gobierno de Grecia se consideraban como subvenciones, debido a que en un principio la

³⁵ Artículo 5 inciso b del Acuerdo sobre Subvenciones.

³⁶ Las resoluciones de inicio, preliminar y final se publicaron en el DOF los días 26 de mayo de 1997, 9 de diciembre de 1997 y 25 de noviembre de 1998, respectivamente.

SECOFI consideró que algunos subvenciones se consideraban como prohibidas o recurribles y, en la resolución final, concluye que para algunos programas la SECOFI no pudo determinar que mediante determinados programas se haya otorgado una subvención y que los enlatadores de durazno griego hayan recibido un beneficio.

1.2.4. El daño o amenaza de daño en las prácticas desleales y su relación causal

Para lograr determinar si la existencia de alguna de las prácticas comerciales comentadas constituye una práctica desleal, la autoridad del país importador que realiza la investigación debe determinar si la introducción de mercancías en condiciones desleales provoca un daño importante a la producción nacional, o bien, si existe una razón fundada para creer que de continuar las importaciones de mercancías en estas condiciones, se pueda causar un daño serio a la planta productiva local (amenaza de daño).

Debido a que para determinar el daño o la amenaza de daño la autoridad investigadora realiza un análisis específico para los elementos de estos dos conceptos, primeramente analizaremos brevemente los que integran el daño y, posteriormente, me referiré a aquéllos que se toman en consideración para determinar la amenaza de daño.

1.2.4.1 Daño

El Acuerdo antidumping, es muy general al señalar que por daño debe entenderse, salvo indicación en contra, como un daño importante o una amenaza de daño causado a una rama de producción nacional, o bien, un retraso importante en la creación de dicha rama.³⁷

Para la LCE, 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 el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.

El Reglamento de la mencionada Ley, en su artículo 59, aclara que en ningún caso la autoridad investigadora determinará la existencia de daño conforme lo establece la legislación civil.

Según el artículo 2108 del Código Civil el daño es la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.

En consecuencia, el daño en la materia que nos ocupa no es consecuencia del incumplimiento de una obligación sino la afectación patrimonial o la pérdida de cualquier ganancia lícita que sufre la producción nacional como consecuencia de importaciones en condiciones desleales de mercancías idénticas o similares a las que produce.

1.2.4.2 Determinación de la producción nacional

En el concepto de daño se menciona que las importaciones deben afectar a la producción nacional, por lo que resulta necesario aclarar que ese perjuicio debe recaer, como lo establece el artículo 40 de la LCE, en por lo menos el 25 % de los productores nacionales de la mercancía de que se trate salvo que los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, entonces la producción nacional comprenderá, cuando menos, el 25 por ciento del resto de los productores.

El Acuerdo Antidumping³⁷ establece que rama de producción nacional es el conjunto de los productores nacionales de los productos similares o aquéllos cuya

³⁷ Pie de página del artículo 3 del Acuerdo Antidumping.

³⁸ Artículos 4.1 y 5.4 del Acuerdo Antidumping.

producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de estos productos.

Asimismo, este acuerdo señala que para iniciar una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional es necesario que los productores nacionales que soliciten el inicio de un procedimiento, deben acreditar que cuentan con más del 50 por ciento de apoyo del resto de los productores nacionales de la mercancía de que se trate.

Ahora bien si todos los productores están vinculados con los importadores o exportadores o son ellos mismo importadores del producto investigado, entonces la producción nacional será el conjunto de fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

En las investigaciones sobre prácticas desleales, las empresas solicitantes deben acreditar que cumplen cuando menos con ese 25 por ciento de la producción nacional, por ejemplo en el caso de paratión metílico antes mencionado, la empresa solicitante Tekchem, S.A. de C.V., demostró con una carta de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación donde que representa el 100 por ciento de la producción de dicha mercancía en México. Cabe señalar que este documento no es el único que se utiliza para demostrar la representatividad, además, la autoridad investigadora analiza con los datos proporcionados por las solicitantes sobre la producción nacional y la producción de las empresas en particular que éstas cuenten efectivamente con el porcentaje de representatividad argumentado.

1.2.4.3 Determinación del daño en las prácticas desleales de comercio internacional

En la determinación del daño, la autoridad investigadora debe analizar, entre otras, las siguientes cuestiones:

A. Similitud de producto

A mi consideración, el primer aspecto a considerar al iniciar el análisis de daño, es el relativo a la similitud de producto, en donde se compara al producto importado con el nacional a fin de determinar si estos son idénticos o similares y, por tanto, el segundo se ve afectado por las importaciones del primero.

En este punto, la SECOFI analiza a partir de la información aportada por las partes en la investigación, la descripción del producto, sus características y composición físico y/o química, el régimen arancelario en el que se clasifica, su proceso productivo, sus usos y comercialización para finalmente determinar si son productos idénticos o similares, que tienen características y composición semejantes lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables.

Por ejemplo, en la investigación antidumping sobre las importaciones de óxidos de hierro, originarias de los EUA, la SECOFI determinó que las mercancías importadas no eran ni idénticas ni similares a las de producción nacional, por lo tanto, resultó innecesario realizar un análisis completo de daño.³⁹

B. Volumen de las importaciones

Un segundo punto en la determinación del daño es analizar si el volumen de las importaciones de las mercancías objeto de dumping o subvención ha aumentado considerablemente en comparación con la producción o el consumo interno del país. Al realizar su análisis, la SECOFI debe estudiar si las mercancías importadas se destinan a los mismos mercados, consumidores y si tienen los mismos canales de distribución que el producto nacional.

Por ejemplo, en el caso de las importaciones de poliestireno cristal de la Comunidad Europea, la SECOFI determinó que estas importaciones aumentaron su participación en el consumo nacional aparente mientras que la producción nacional y las importaciones de otros orígenes del mismo producto disminuyeron.⁴⁰

C. Precios

Otro aspecto a considerar es el efecto que tienen las importaciones en condiciones de dumping o subvenciones sobre los precios de productos idénticos o similares en el mercado nacional. Para ello, se debe analizar si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio inferior al de los productos idénticos o similares, o bien, si su efecto es hacer bajar los precios anormalmente o impedir su alza que en otro caso se hubiera producido.

Asimismo, se debe comparar el comportamiento de los precios de las importaciones en relación con el que tuviera en años anteriores y con los precios de las importaciones que no se realizan en condiciones de dumping o subvención.

Adicionalmente, otra cuestión sobre los precios necesaria de considerar en todo análisis de daño es la relativa a estudiar la posible relación directa entre el aumento de las importaciones y la disminución de su precio.

A manera de ejemplo, encontramos en el mencionado caso de las importaciones de poliestireno cristal que en su análisis, la SECOFI observó que el factor determinante para la adquisición del producto importado fue el precio ofertado, por lo que aunado al margen de dumping encontrado en sus importaciones, se concluyó que si estas importaciones hubiesen estado en condiciones leales de competencia, habrían concurrido al mercado mexicano

³⁹ Véase la resolución final de la investigación publicada en el DOF el 18 de febrero de 2000.

⁴⁰ Punto 136 de la resolución final de la investigación sobre las importaciones de poliestireno cristal originarias de la Comunidad Europea, publicada en el DOF el 23 de septiembre de 1999.

a un precio mayor del que lo hicieron, y por ende no hubieran forzado los precios nacionales a la baja.⁴¹

D. Indicadores de la industria nacional

Finalmente, otro de los factores de análisis es el relativo a los efectos de las importaciones sobre los indicadores de la industria nacional productora del bien idéntico o similar al importado. Entre estos indicadores encontramos los siguientes: la disminución de la producción, empleo, ventas, participación en el mercado, utilidades, capacidad instalada y realmente utilizada; la situación financiera de las empresas productoras nacionales, la participación porcentual de las ventas del producto investigado en el total de ventas de la empresa, el rendimiento de las inversiones, etc.⁴²

1.2.4.4. Amenaza de daño

Ahora bien, como se menciona en la definición de prácticas desleales antes expuesta, basta con que las importaciones de una determinada mercancía en condiciones de discriminación de precios o subvención amenacen con causar un daño a la producción nacional de la mercancía de que se trate del país importador para que sean consideradas como una práctica nociva y desleal.

En este sentido, la ley de la materia define a la amenaza de daño como "el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional."⁴³

1.2.4.5. Determinación de la amenaza de daño

Al igual que en la determinación de daño, la SECOFI debe analizar los efectos que puedan causar las importaciones en condiciones desleales sobre diferentes indicadores de la producción nacional para llegar a una conclusión

⁴¹ Idem, puntos 182 y 183.

⁴² Artículos 41 de la LCE y 64 del RLCE.

⁴³ Artículo 39 de la LCE.

sobre la existencia de amenaza de daño, mismas que explicaremos a continuación.

A. Incremento en las importaciones

El incremento de las importaciones objeto de prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato y como consecuencia, se incremente aceleradamente su participación en el mercado nacional, llegando a un nivel que puedan causar un daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares.

B. Capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma.

La SECOFI debe determinar si el exportador tiene una capacidad productiva libremente disponible, o bien, que existe un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones y que su destino sea el mercado mexicano.

C. Análisis de precios de las importaciones

Se debe analizar si las importaciones se realizan a precios que repercutirán sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban y si estos precios proporcionarían un aumento en la demanda del producto investigado.

D. Existencia del producto objeto de investigación.

Se debe analizar los inventarios del producto objeto de investigación a fin de determinar si estos han aumentado o disminuido.

E. La rentabilidad esperada de inversiones factibles.

En caso de que existan proyectos de inversión de la producción nacional en la línea de producción del producto investigado, en su análisis, la SECOFI determina los efectos que puedan tener las importaciones en condiciones de dumping o subvenciones sobre la rentabilidad esperada de esos proyectos de inversión.

Un ejemplo del análisis de amenaza de daño realizado por la SECOFI, lo encontramos en la investigación antidumping sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo,⁴⁴ en donde la SECOFI determinó la existencia de una amenaza de daño a la producción nacional de estos encendedores ocasionada por las importaciones en condiciones de dumping de los encendedores chinos.

1.3. Aspectos procedimentales de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional

Para determinar que las importaciones de un producto determinado se realizan en condiciones desleales de comercio internacional es necesario que el país importador lleve a cabo un procedimiento de investigación a través del cual la autoridad investigadora recaba y analiza la información necesaria para pronunciarse positiva o negativamente sobre su existencia.

1.3.1. Autoridad investigadora

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, (LOAPF) la LCE y el Reglamento de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, facultan a esta Secretaría para que sea el órgano encargado de tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional,

⁴⁴ Véanse las resoluciones de inicio, preliminar y final, de la investigación sobre las importaciones de encendedores de gas, no recargables, de bolsillo originarias de China, publicadas en el DOF el

así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.

En específico, estas funciones las realiza a través de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), tal y como se señala en el artículo 14 del Reglamento Interior de esta Secretaría.

1.3.2. Clasificación de los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio Internacional

Los procedimientos que integran el sistema mexicano de defensa en contra de prácticas desleales de comercio internacional se encuentran regulados por la Ley de Comercio Exterior, por su Reglamento, por el Acuerdo Antidumping y por el Acuerdo sobre Subvenciones, según corresponda, y, en la práctica, son de tres tipos.

A. Procedimientos ordinarios.

Tiene como finalidad determinar si las importaciones de ciertas mercancías están efectuándose en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones y si con ello se ocasiona o puede ocasionarse un daño serio a la planta productiva nacional.

Como resultado de estos procedimientos, la autoridad investigadora puede imponer una cuota compensatoria para evitar que se continúe con dichas importaciones y así compensar de cierto modo el daño que se esté causando o pueda causarse a la industria nacional.

Por su importancia y debido a que en su desarrollo se llevan a cabo la mayor parte de etapas procesales, este tipo de procedimiento será objeto más adelante de un estudio más detallado.

B. Procedimientos de revisión

La finalidad de estos procedimientos es analizar si ha ocurrido un cambio en las circunstancias que originaron las cuotas compensatorias impuestas mediante un procedimiento ordinario con el propósito de revocarla, modificarla o confirmarla.

Este procedimiento administrativo de revisión se inicia de dos maneras:

a. A petición de parte: Esta solicitud la puede presentar cualquier parte que haya participado en el procedimiento de investigación que originó la imposición de la cuota definitiva motivo de la revisión; o por cualquier productor, importador o exportador interesado, quienes deben demostrar su interés jurídico en cuanto a la permanencia o eliminación de la mencionada cuota.

Es menester que la solicitud se presente durante el mes aniversario de la publicación en el diario oficial de la Federación de la resolución que le dio origen.

b. De oficio: La SECOFI, puede publicar en cualquier momento el inicio de una revisión de las cuotas establecidas con anterioridad. Esta resolución se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

C. Especiales.

Como su nombre lo indica, estos procedimientos se encuentran establecidos para solucionar situaciones concretas y específicas, su tramitación es más sencilla y tienen una duración mucho menor. En el sistema jurídico mexicano existen 7 procedimientos especiales: Cobertura de producto, dumping de tercer país, procedimiento de aclaración, extensión de beneficios, elusión de cuotas compensatorias, de nuevo exportador y de mercado relevante.

1.3.3. Procedimiento ordinario

Como ya mencionamos, la determinación de la existencia de prácticas desleales de comercio internacional se realiza a través de un procedimiento administrativo ordinario en el cual puede intervenir cualquier persona que se sienta afectada en sus intereses económicos por las importaciones en estas condiciones o bien tenga intenciones de demostrar que las mercancías que ingresan a México, lo hacen respetando la libre competencia comercial.

La tramitación del procedimiento administrativo se realiza por mediante tres etapas denominadas de inicio, preliminar y final, mismas que a continuación señalaremos.

1.3.3.1. Etapa de inicio

La LCE establece que el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional se puede iniciar de oficio o a petición de parte.

A. Inicio de investigación de oficio.

En este caso, la propia SECOFI es quien inicia el procedimiento de investigación cuando ha detectado la posibilidad de que se estén efectuando importaciones de determinada mercancía en estas condiciones.

B. A solicitud de parte.

El inicio de una investigación antidumping o antisubvención es solicitado por las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en estas condiciones y que dañen o amenacen dañar a esta producción nacional.

Al solicitar el inicio de una investigación administrativa, los productores nacionales partes que se sientan afectadas por las importaciones de mercancías

en condiciones desleales deben solicitar ante la UPCI el inicio de una investigación antidumping o antisubvención presentando los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar una cuota compensatoria.

Como ya mencionamos en apartados anteriores, los solicitantes deben acreditar que las importaciones de que se trate se presentan en condiciones de discriminación de precios, o bien, son beneficiadas con una subvención y que éstas amenazan o causan un daño a la producción nacional que representan.

Entre otras cuestiones deben presentar el valor y volumen de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación; la participación del promovente en ese valor y volumen; descripción de la mercancía de que se trate comparándola con la de producción nacional; valor, volumen y origen de las importaciones; importadores y exportadores de la mercancía; diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación, así como los argumentos que describan el daño o la amenaza de daño que sufre la producción nacional.

C. Período investigado

Antes de iniciar un procedimiento de investigación, el solicitante debe proponer a la autoridad un período de investigación a fin de que sólo en ese lapso se investigue la situación y el comportamiento de las importaciones que se solicita se investiguen.

Este período de investigación debe ser aquél que cubra las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de la producción nacional que puedan resultar afectadas y que se hubiesen realizado durante un lapso de por lo menos seis meses anterior al inicio de la investigación.⁴⁵

⁴⁵ Artículo 76 de la LCE. En la resolución de inicio de las importaciones de poliestireno impacto originarias de los EUA, se determinó que el período investigado era de 1 año y medio, véase el punto 106 de la resolución publicada en el DOF el 10 de marzo de 2000. Por otro lado, en el punto

Sin embargo, este periodo se puede modificar a juicio de la SECOFI por un tiempo que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio de la investigación cuando se considere necesario.

Este período de investigación se establece tanto el análisis de dumping y/o subvenciones como para el de daño o amenaza de daño. En este sentido, el período investigado para ambos casos es por lo menos de seis meses, sin embargo, para el análisis de daño se establece un período comparable anterior con la finalidad de poder comparar el comportamiento y la situación de las importaciones y de la producción nacional durante el período investigado con el período comparable anterior.

Por ejemplo, en el caso de la investigación sobre las importaciones de urea de los EUA, se determinó como período investigado del 1 de mayo de 1997 al 30 de abril de 1998 y se consideró como período comparable anterior el comprendido entre el 1 de mayo de 1996 al 30 de abril de 1997.⁴⁶

D. Desechamiento, prevención o requerimiento de mayores elementos

Una vez que la SECOFI recibe la solicitud de inicio de investigación procede conforme a alguno de los siguientes supuestos:

1. Desechar la solicitud por considerar que no cumple con requisitos establecidos por la legislación de la materia, notificándole al solicitante de manera personal.
2. Prevenir al solicitante si la solicitud es oscura o irregular, para que la aclare, corrija o complete, indicándole concretamente sus defectos e

93 de la resolución de inicio de la investigación de paratión metilico originario de Dinamarca la Secretaría determinó 6 meses como periodo investigado. (véase la resolución publicada en el DOF el 22 de febrero de 1999).

⁴⁶ Punto 155 de la resolución de inicio de urea publicada en el DOF el 14 de diciembre de 1998.

imprecisiones, los cuales deben ser subsanados en un plazo de 20 días.

3. Requerir al solicitante mayores datos o elementos de prueba, mismos que deben ser proporcionados por éste dentro de un plazo de 20 días a partir de la recepción de la prevención.

4. Declarar el inicio de la investigación administrativa.

E. Abandono y desechamiento de la solicitud

Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos solicitados mediante la prevención que realizó la autoridad, se tendrá por abandonada la solicitud, y se notificará personalmente al solicitante.

Por otro lado, si como consecuencia de su análisis la autoridad encuentra que la información presentada en respuesta a la prevención no cumple con los requisitos establecidos en la legislación o no se aclararon todos los errores u omisiones del escrito de solicitud, la desecha y notifica al solicitante.

Es importante señalar que todas las decisiones que adopte la autoridad en relación con los supuestos anteriores se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación.

F. Celebración de consultas en subvenciones

Conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Acuerdo sobre Subvenciones, antes de iniciar un procedimiento antisubvención o cuando sea aceptada la solicitud de inicio, la autoridad investigadora debe solicitar al gobierno del país exportador la celebración de consultas a fin de llegar a un acuerdo mutuamente satisfactorio.

G. Aceptación y publicación de la resolución de inicio de la investigación

Una vez que la SECOFI estudia y acepta la solicitud, y en su caso, la respuesta a la prevención, declara el inicio de la investigación a través de una resolución publicada en el DOF, mediante la cual se comunica al público en general y a todos aquellos que tengan interés en el resultado del procedimiento, la posible existencia de una práctica desleal, con la finalidad de que comparezcan en defensa de sus intereses.

La resolución de inicio de la investigación debe contener entre otros los siguientes datos: ⁴⁷

- I. La autoridad que emite el acto y la fundamentación y motivación que sustenten la resolución.
- II. El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares y de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento.
- III. El país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate.
- IV. La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención, y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa del Impuesto General de Importación, así como la descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando.

⁴⁷ Artículo 80 del RLCE.

V. El periodo objeto de investigación.

VI. La convocatoria a las partes interesadas y, en su caso, a los gobiernos extranjeros, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, señalando el vencimiento del periodo probatorio.

1.3.3.2. Etapa preliminar

A. Notificaciones

El artículo 5.5. del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 94, establece que el gobierno del país que inicie una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, debe notificar al gobierno del o los países investigados, su deseo de iniciar una investigación cuando menos 5 días antes de la publicación de la misma con el objeto de que comiencen a preparar su defensa.

A partir del día siguiente a aquél en que se publica el inicio de la investigación en el DOF, la SECOFI debe notificar mediante oficio y de manera particular, a las partes interesadas⁴⁶ de que tenga conocimiento, el inicio de la investigación de que se trate.

B. Pruebas y réplica de la solicitante.

En la resolución de inicio se establece que los importadores, exportadores y gobiernos involucrados, además de las demás personas interesadas en la investigación, tendrán un plazo de 30 días a partir de su publicación, para presentar los argumentos y pruebas que estimen pertinentes y que fundamenten su defensa. Este plazo se conoce como el primer periodo probatorio.

⁴⁶ Partes interesadas: Los artículos 51 de la LCE y 6.11 del Acuerdo Antidumping, considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquéllas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

Cabe mencionar que en apariencia el artículo 163 del RLCE va en contra de lo dispuesto en la misma Ley al señalar que el período probatorio comprenderá desde el día siguiente de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública, sin embargo de conformidad con los artículos 53 de la multicitada Ley y 164 de su Reglamento, existen dos períodos probatorios los cuales se determinan 30 días después de la publicación de las resoluciones de inicio y preliminar, respectivamente.

No obstante la información aportada por las partes, la autoridad investigadora está facultada para requerirles o a cualquier persona que estime conveniente, y en cualquier momento del procedimiento, mayores elementos probatorios o información y datos que estime pertinentes. Sin embargo, si los requerimientos formulados no son contestados o bien no se hizo de manera satisfactoria, la autoridad procederá conforme a la mejor información disponible, la que en la mayoría de los casos es la proporcionada por el solicitante.

De esta manera, tanto la información aportada por los importadores, exportadores, gobiernos y demás personas que hubiesen tenido interés en la investigación, así como la información que la SECOFI hubiese obtenido por su cuenta, es considerada en la elaboración de la siguiente resolución.

C. Resolución preliminar

Una vez que ha iniciado el procedimiento y que las partes comparecientes han presentado sus argumentos y réplicas, la autoridad cuenta con 130 días a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, para emitir la resolución preliminar, la cual debe ser notificada personalmente a todas las partes.

D. Elementos de la resolución preliminar

La legislación de la materia establece que esta resolución preliminar debe contener, además de lo señalado para la resolución de inicio, los siguientes datos dependiendo la situación que se determine:

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

a. El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la SECOFI, así como la metodología utilizada para determinarlos, y, en su caso, el monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación.

b. El margen de discriminación de precios y/o las características y el monto de la subvención así su incidencia en el precio de exportación.

c. Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional incluyendo una explicación del análisis realizado de los factores que lo causaron.

d. En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento para determinarlo;

e. El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse y la mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro oportuno de las cuotas compensatorias;

II. En caso de que no se tengan elementos para determinar preliminarmente que las importaciones se realizaron en condiciones de dumping o subvención y/o que causaron daño o amenazan causar daño a la producción nacional, la mención de que continúa la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias con la fundamentación y motivación que corresponda.

III. En caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, así como un resumen de la opinión de la Comisión de Comercio Exterior sobre el sentido de la resolución.

1.3.3.3. Etapa final

A. Notificaciones

Al igual que con la resolución de inicio, la autoridad investigadora debe notificar a las partes y gobiernos que comparecieron en la primera etapa de la investigación la publicación de la resolución preliminar, señalándoles un plazo de 30 días para presentar sus argumentos y pruebas complementarios. Cabe señalar que este plazo, a pasar de que el artículo 164 del RLCE señala que se debe computar a partir de la publicación en el DOF de la resolución, en la práctica el cómputo se inicia al día siguiente de dicha publicación.

En caso de que en esta resolución preliminar se impongan cuotas compensatorias preliminares, la UPCI debe notificar a la Dirección General de Aduanas del SAT, dicha publicación a fin de que ésta autoridad proceda a su cobro o bien acepte las garantías que en su caso pudieran presentar los importadores al momento de introducir las mercancías a territorio nacional

B. Reuniones técnicas de información

Dentro de los cinco días siguientes a la publicación de la resolución preliminar, así como de la que resuelve en definitiva el procedimiento, las partes interesadas pueden solicitar a la autoridad investigadora la celebración de una reunión técnica con el objeto de que se le explique la metodología utilizada para determinar los márgenes de discriminación de precios y los cálculos de las

subvenciones, así como el daño o amenaza de daño y los argumentos de causalidad.⁴⁹

C. Visitas de verificación

Tanto el acuerdo antidumping⁵⁰ como la legislación de la materia permiten que la autoridad investigadora realice visitas al domicilio de las partes interesadas, con la finalidad de verificar que la información presentada por ellas sea veraz y apegada a sus registros contables.

Para llevar a cabo una visita de verificación es requisito indispensable, que la autoridad cuente con la autorización de la empresa interesada y del gobierno del país en que resida cuando se trate de una visita a un exportador.

Asimismo, durante las visitas de verificación la SECOFI y las partes visitadas deben observar los elementos que se encuentran contemplados en el artículo 173 del Reglamento, entre los que destacan:

1. Las visitas deben practicarse por personas acreditadas por la SECOFI y ante el visitado o su representante acreditado, ante la presencia de dos testigos.

- 2.- En toda visita se levanta un acta circunstanciada donde se establecerá el procedimiento seguido y las consecuencias legales de los hechos u omisiones ocurridos durante su celebración. Dicha acta debe ser firmada por las autoridades quienes la efectuaron, las personas con quien se entendió la visita y por los dos testigos previamente nombrados.

El objetivo de la visita de verificación depende del tipo de información que se requiera analizar, esto es, cuando se visita a los productores nacionales, la búsqueda se enfoca a probar el daño o amenaza del mismo; pero si se visita a un

⁴⁹ Artículo 84 del RLCE.

exportador o importador, la verificación tiende a comprobar los márgenes de dumping o de subvenciones encontrados.

D. Audiencia pública

La audiencia pública⁵⁰ es el momento procesal oportuno para que las partes, en forma oral, tengan la oportunidad de interrogar y refutar a sus contrapartes respecto de la información presentada en el procedimiento. De igual forma, la SECOFI aprovecha para aclarar algunos aspectos relacionados con los datos aportados en esta última etapa del procedimiento.

E. Alegatos

Al final de la audiencia pública se establece una fecha para que las partes presenten sus conclusiones respecto al fondo de la investigación o sobre algún incidente ocurrido durante su desarrollo. A este instante procesal se le conoce como el período de alegatos.

F. Audiencia conciliatoria

Cabe señalar que las partes a partir de que se inicia la investigación hasta 15 días antes de que se declare el cierre del periodo probatorio, pueden solicitar a la SECOFI la celebración de una audiencia conciliatoria, en la que propondrán los medios que consideren oportunos a fin de dar una solución oportuna a la investigación.

No obstante lo anterior, la SECOFI tiene la facultad de invitar a las partes interesadas a una audiencia conciliatoria sin que medie solicitud de parte interesada.

⁵⁰ Artículo 6.7 del Acuerdo Antidumping.

⁵¹ Artículo 165 del RLCE.

Es importante resaltar que las partes no tienen la obligación de participar en estas audiencias y si lo hacen, tampoco la tienen de aceptar las soluciones propuestas.

Sin embargo, si durante su celebración las partes llegan a un acuerdo, y éste es aceptado por la SECOFI, entonces se incorpora a la resolución respectiva, la cual tendrá el carácter de resolución final.

G. Participación de la Comisión de Comercio Exterior.

Antes de emitir la resolución final, la UPCI envía un proyecto de resolución a la Comisión de Comercio Exterior, con el objeto de obtener su opinión en relación con el contenido del asunto y sobre todo respecto de la cuota compensatoria a imponer, revocar, modificar o confirmar.

Una vez que se ha obtenido la opinión favorable de la Comisión y que se ha cumplido con los mismos elementos exigidos para las resoluciones de inicio y preliminar, se publica la resolución final en el DOF, y se notifica a las partes comparecientes en el procedimiento.

H. Resolución final

La resolución final es el acto administrativo mediante el cual la SECOFI confirma, revoca o modifica la imposición de una cuota compensatoria impuesta provisionalmente a las importaciones de una determinada mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Es importante mencionar que en la resolución final también se puede imponer un derecho antidumping que no fue determinado en la resolución preliminar o simplemente dar por concluido el procedimiento sin imponer cuota compensatoria.

La LCE indica que esta resolución debe dictarse a más tardar 260 días después del inicio del procedimiento.

Si en esta resolución se confirma la cuota compensatoria impuesta en la preliminar, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público exige su pago o hace efectivas las garantías otorgadas. En el supuesto de que se modifique o revoque la cuota impuesta, se modificarán esas garantías exigiendo su pago o bien se cancelan devolviendo las cantidades entregadas con sus respectivos intereses.⁵²

1.4. Las cuotas compensatorias.

Como resultado de una investigación administrativa y en consecuencia de la determinación de la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, el país importador puede establecer ciertas medidas legales para contrarrestar el daño o posible daño que estas prácticas puedan ocasionar a su producción nacional.⁵³

A estas medidas se les ha denominado de manera genérica en la LCE como cuotas compensatorias a pesar de que en el Acuerdo Antidumping se denominen derechos antidumping y en el Acuerdo sobre Subvenciones como derechos compensatorios.

Miguel Ángel Velázquez, define a las cuotas compensatorias como "el crédito fiscal a cargo de las personas físicas o morales, cuyo conducto comercial se adecua a las hipótesis jurídica o de hecho previstas en las resoluciones de la SECOFI."⁵⁴

La LCE establece que estas cuotas serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios a la diferencia entre el valor normal y el precio de

⁵² Artículo 65 de la LCE.

⁵³ Artículo 62 de la LCE.

⁵⁴ Velázquez Elizarrarás, Miguel Ángel. Ley de Comercio Exterior. Análisis y Comentarios. Edit. Themis. Colección de leyes comentadas. 2ª Edición. México 1997. Pág. 28

exportación; y en el caso de subvenciones al monto del beneficio. Sin embargo, pueden ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en tales condiciones o bien para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional.⁵⁵

Su imposición puede ser por cada exportador que participe en la investigación o por país o países proveedores de que se trate siempre que resulte imposible identificar a todos los exportadores, sobre todo cuando son de más de un país.

Resulta importante resaltar que las mercancías idénticas o similares a aquélla por la que deba pagarse una cuota compensatoria provisional o definitiva no la pagarán si se comprueba que el país de origen o procedencia es distinto del país que exporta las mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

1.4.1. Naturaleza Jurídica

Según la multicitada Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, esto es, son ingresos que obtiene el Estado por funciones de derecho público.

De esta forma, la autoridad encargada de realizar su cobro, según lo establece la mencionada Ley, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien también controlará las garantías que se otorguen en razón de las cuotas compensatorias preliminares.

⁵⁵ Artículos 62 de la LCE y 90 de su Reglamento.

1.4.2. Clasificación de las cuotas compensatorias.

Las cuotas compensatorias pueden clasificarse de diferentes maneras.

1. Por el momento procesal en que son determinadas:⁵⁶

a) Provisionales: Son aquellas que son impuestas mediante una resolución de tipo preliminar y tiene por efecto evitar que el daño se siga produciendo o bien, si se trata de una investigación por amenaza de daño, que éste se llegue a producir en tanto la autoridad investigadora no concluya con la investigación.

b) Definitivas: Estas cuotas compensatorias son impuestas mediante una resolución final en la que previamente se comprobó que existe una daño o la amenaza de éste para la producción nacional de determinadas mercancías.

2. Por la manera de su imposición.

a) Fijas: Son aquellas que se determinan desde la resolución que las impone y se dividen en:

- Ad valorem: se imponen en términos porcentuales. Por ejemplo en la resolución final de la primera revisión a la resolución definitiva sobre las importaciones de máquinas, aparatos eléctricos y sus partes, procedentes de China, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de noviembre de 1998, se establece que para la importación de las mercancías clasificadas en las fracciones arancelarias contenidas en dicha resolución se deberá pagar el 129 por ciento de su valor declarado en aduana.

- Específicas: Estas cuotas compensatorias se imponen en términos monetarios, por ejemplo, la cuota a pagar será de 5 dólares de los EUA por kilogramo.

b) Variables: Estas cuotas compensatorias no están determinadas pero son determinables. Al respecto Miguel Ángel Velázquez, señala que estas cuotas se determinan de dos maneras:

- En función de un valor mínimo de referencia: la cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal mínimo de referencia fijado por la SECOFI; y

- En función de un precio de importación no lesivo. La cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación mínimo de referencia o precio no lesivo y el valor normal fijado por la autoridad.”

Como ejemplo de estas cuotas compensatorias podemos mencionar que en el inciso J del punto 117 de la resolución definitiva sobre las importaciones de calzado y sus partes, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1993, se impuso una cuota compensatoria a las importaciones de calzado que se realicen a través de la fracción arancelaria 6405.10.99, y cuyos precios sean inferiores al valor normal mínimo de 19.07 dólares de los EUA, por par, la cuál será la diferencia entre dichos precios y el valor normal mínimo.

1.4.3. Vigencia de la cuota compensatoria.

Las cuotas compensatorias definitivas entran en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el DOF y tienen una vigencia de 5 años, o bien, desde la fecha en que se inicie un procedimiento administrativo de revisión o un

⁵⁶ Artículos 57, 59 y 89 de la LCE.

examen para determinar si la supresión de la cuota daría lugar a la continuación o repetición del daño y del dumping.⁵⁷

El artículo 7.3 del Acuerdo Antidumping permite que los países signatarios, entre ellos México, establezcan cuotas compensatorias provisionales a partir de los 60 días de iniciada la investigación, y por regla general, su duración no puede exceder de cuatro meses, salvo que los exportadores le soliciten a la autoridad investigadora que ese periodo se extienda a seis meses.

Como caso especial, el mismo instrumento jurídico establece que la duración de esos periodos será de 6 y 9 meses, respectivamente, cuando se imponga un derecho compensatorio inferior al margen de dumping calculado.

Como dijimos, las cuotas compensatorias definitivas se eliminan si en el plazo señalado de cinco años contados a partir de su entrada en vigor ninguna de las partes interesadas haya solicitado su revisión ni la SECOFI la haya iniciado oficiosamente. Asimismo antes de que termine la vigencia de una cuota compensatoria las partes interesadas pueden solicitar el inicio de un examen para determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición del daño y del dumping.

⁵⁷ Artículos 11.3 del Acuerdo Antidumping y 21.3 del Acuerdo sobre Subvenciones.

CAPITULO 2

MEDIOS INTERNOS DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

II.1. Nociones generales

En todo Estado de derecho es necesario que exista un control de la legalidad sobre los actos que las autoridades administrativas realizan a fin de que los particulares tengan la certeza de que cuando dichos actos no se encuentran de conformidad con la normatividad aplicable, tengan los instrumentos jurídicos adecuados para obtener una protección o tutela de los mismos.

En este sentido, Pedro López Ríos, señala: "... la potestad pública de un Estado debe actuar dentro de un marco jurídico de atribuciones y ser responsable de los daños que provoque con su actuación fuera de dicho ámbito...".⁵⁸ Por ello, la legislación nacional contempla diversos medios de impugnación para que cuando los gobernados se sientan afectados en sus derechos por un acto de autoridad, no queden en estado de indefensión frente a ellos y puedan impugnarlos para que les sean restablecidos los derechos lesionados.

Así, los medios de impugnación se pueden definir como "los instrumentos jurídicos consagrados por las leyes procesales para corregir, modificar, revocar o anular los actos y las resoluciones judiciales, cuando adolecen de deficiencias, errores, ilegalidad o injusticia."⁵⁹

Por su parte, Cipriano Gómez Lara, establece que "la impugnación constituye en general una instancia reclamadora de la legalidad o procedencia de

⁵⁸ López Ríos, Pedro, La justicia administrativa en el sistema federal mexicano, Edit. Universidad de Guanajuato, 1ª Edición, México, 1995. Pág. 25

⁵⁹ Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Pág. 164.

un acto de autoridad, instancia que se hace valer ante la misma autoridad u otro jerárquicamente superior o ante algún órgano revisor específico, para que califique la procedencia o la legalidad, o ambas cosas respecto del acto que se reclama.”⁶⁰

De esta manera, podemos concluir que la impugnación es un medio jurídico que tienen los particulares para que los actos o resoluciones dictadas que se consideran ilegales, se reexaminen, en ocasiones, por el propio órgano que las dictó, o bien, por un órgano revisor. Es decir, los medios de impugnación son los instrumentos jurídicos de defensa de los particulares en contra de actos de autoridad que son dictados de manera ilegal y que les afectan determinados derechos.

II.2. Medios de impugnación de las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional

Como se explicó en el capítulo anterior, las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional concluyen con una resolución final, la cual puede afectar los intereses de los importadores, exportadores o productores nacionales de la mercancía sujeta a investigación, además de aquéllos que puedan tener los gobiernos de los países exportadores de dichas mercancías.

En este sentido, cualquier persona que se sienta afectada en su esfera jurídica por estas resoluciones puede impugnarlas a través de los medios de defensa previstos en la legislación de la materia, donde se contemplan dos vías para impugnarlas las cuales se pueden elegir por la persona interesada:

1. La vía interna que se señala en el artículo 94 de la LCE, y se compone por así decirlo, de tres etapas. En primer término, se debe interponer el recurso de revocación previsto por la misma ley; posteriormente, si resulta

⁶⁰ Gómez Lara, Cipriano. Derecho procesal civil. Derecho procesal Civil, Edit. Trillas, 4ª Edición .

desfavorable su resultado, se interpone el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de la resolución que resolvió dicho recurso, y finalmente, de continuar la afectación jurídica al recurrente, se puede optar por el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, a fin de impugnar la resolución emitida por dicho Tribunal.

Sin embargo, existe la posibilidad de interponer el juicio de amparo indirecto en contra de las resoluciones definitivas dictadas en la materia cuando existan violaciones cometidas en la misma resolución o éstas sean de carácter procesal causadas en contra de los intereses de los que intervinieron en el procedimiento de investigación. Finalmente, este juicio también lo puede interponer cualquier tercero que no haya participado en dicho procedimiento.

2. La vía externa que se contempla en el artículo 97 de la mencionada Ley y que remite a los mecanismos alternativos de solución de controversias que en esta materia se encuentran previstos en los tratados internacionales de los que México es parte.

En este capítulo, analizaremos únicamente los medios de impugnación tramitados internamente, que como ya mencionamos son el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de amparo indirecto.

II.3. Medios de impugnación internos

II.3.1. Los recursos administrativos

Como hemos mencionado, es obligatorio para las autoridades sujetarse en su actuación a las leyes y reglamentos que los regulan y, por ende, deben cumplir con los requisitos que éstos les determinan como son la competencia, el objeto, el motivo, la fundamentación, la finalidad y la forma, requisitos que en conjunto

establecen la legalidad de un acto de autoridad. Sin embargo, cuando un acto de autoridad es ilegal, los particulares tienen como medios de defensa aquéllos previstos en los ordenamientos jurídicos de la materia.

Tratándose de la materia administrativa, por lo general, el primer medio de defensa contemplado en la legislación, es el recurso administrativo.

Emilio Margain, ha definido al recurso administrativo como "todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida."⁶¹

Andrés Serra Rojas, señala que el recurso administrativo es "un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".⁶²

Finalmente, Gabino Fraga, conceptúa al recurso administrativo como "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo"⁶³

⁶¹ Margain, Emilio. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. Edit. Porrúa. 11ª Edición, México, 1993. Pág. 160

⁶² Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, 17ª Edición. México, 1996. Pág. 727

⁶³ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México, 1988, Pág. 435

De las anteriores definiciones podemos desprender diferentes aspectos comunes que identifican al recurso administrativo:

1. Se interpone ante una autoridad administrativa, sea ante la que dictó el acto o resolución a impugnar, o bien, ante su superior jerárquico.
2. Tiene como finalidad obtener que la autoridad revise la ilegalidad de sus actos y como consecuencia de ello los revoque, anule, modifique o confirme.
3. Se restablezca el orden jurídico violado en perjuicio de los particulares.

II.3.2. Elementos del recurso administrativo:

Coincidiendo con la doctrina en general,⁶⁴ podemos mencionar como elementos necesarios para la existencia del recurso administrativo a los siguientes:

1. Que el recurso se encuentre previsto por el ordenamiento legal correspondiente.
2. La existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho legítimo del particular recurrente. Emilio Margain, establece que es necesario que esta resolución tenga las siguientes características:
 - a) Que sea definitiva. Esto es, que no sea una resolución temporal o preliminar susceptible de modificarse.
 - b) Que sea personal y concreta. Es decir, que afecte la esfera jurídica de una persona determinada y sobre todo sea sobre una situación específica.

⁶⁴ Para mayor información sobre los elementos del recurso de revocación véanse los siguientes autores: González Pérez, Jesús, Procedimiento Administrativo Federal, Edit. Porrúa México, 1997, Págs 209-213; López Ríos, Pedro, Op. Cit. Pág. 37; Margain, Emilio, Op. Cit. Págs 177 y 178, y

En caso de que la resolución sea general y específica sólo es perjudicial para una persona cuando surge un acto de aplicación, mismo que es específico y concreto.

c) Que cause agravio. Es necesario que la resolución lesione un interés legítimo de quien intente promover el recurso. Andrés Serra Rojas, menciona que la expresión de los agravios al momento de interponer el recurso es necesaria sólo cuando lo ordena la ley.⁶⁵ Al respecto, consideramos que la expresión de agravios es totalmente necesaria, debido a que éstos son los argumentos que demuestran a la autoridad el perjuicio específico que el acto impugnado causa al gobernado.

d) Que sea escrita.

e) Que no haya sido consentida expresa o tácitamente.

3. La existencia de una autoridad administrativa ante quien deba interponerse.

4. El establecimiento de un plazo para su interposición.

5. Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito de interposición.

6. Establecimiento de un procedimiento para su tramitación, especificando las pruebas necesarias para sustanciarlo.

7. La obligación de la autoridad de resolver el recurso en cualquiera de los sentidos mencionados.

Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág 728.

⁶⁵ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 729.

II.3.3. Clasificación de los recursos administrativos

En la doctrina encontramos diferentes clasificaciones de los recursos administrativos, sin embargo, todas toman aspectos muy similares, por ello basándonos en la que proporciona Emilio Margain,⁶⁶ proponemos la siguiente:

1. En atención a la autoridad ante quien se interpone, existen tres tipos:

a) Los que se interponen ante la misma autoridad que dictó el acto: Este recurso se aconseja cuando la ilegalidad versa en errores de procedimiento o de cálculos numéricos. Además es importante mencionar que quien conoce de su tramitación es la autoridad mejor informada.

b) Los que se interponen ante el superior jerárquico: Este tipo de recurso en ocasiones es más efectivo, en virtud de que quién conoce de su tramitación, se encuentra libre de toda circunstancia que pueda afectar la imparcialidad de su decisión.

c) Los que se hacen valer ante una comisión.

2. Atendiendo al interés del recurrente:

a) En atención a quien tiene interés legítimo directo: El interés directo se demuestra cuando el recurrente es un sujeto activo en la resolución o acto recurrido.

b) En atención a quién tiene un interés legítimo indirecto: Es indirecto cuando el recurrente no fue incluido en la resolución o acto impugnado, sin embargo, sus intereses se ven afectados por la aplicación de dicho acto o resolución.

⁶⁶ Margain, Emilio, Op. Cit. Págs. 171-175.

3. Atendiendo a la obligación de su interposición para acudir a una impugnación jurisdiccional:

a) Obligatorio: Se presenta cuando para acudir a un órgano jurisdiccional es necesaria su tramitación.

b) Optativo: Se presenta cuando es libertad del recurrente interponerlo, o bien, acudir a una siguiente instancia ante la autoridad jurisdiccional.

4. Atendiendo a la autoridad que resuelve:

a) De reposición o revocación: Se interpone, tramita y resuelve ante la misma autoridad que dictó o realizó el acto impugnado.

b) De alzada: Debe ser resuelto por una autoridad jerárquicamente superior a aquélla que resolvió el acto impugnado.

II.3.4. El recurso de revocación

En palabras de Andrés Serra Rojas, "revocar significa dejar sin efecto un acto jurídico, en particular un acto administrativo. La voz procede de revocatio, nuevo llamamiento. En términos generales, es dejar sin efecto una decisión. Comprende también la anulación, sustitución de una orden o fallo por una autoridad administrativa."⁶⁷

Por lo tanto, en este tipo de recurso administrativo se pide a la autoridad que emitió el acto que afecta la esfera jurídica de los particulares, que revise el acto emitido y, por considerarlo ilegal, lo deje sin efectos.

⁶⁷ Idem. Pág. 741.

II.3.4.1. Procedencia del recurso de revocación contra resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional

El artículo 94 de la LCE, señala que el recurso procede en contra de las siguientes resoluciones:

1. Las que declaran abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación.
2. Las que concluyen la investigación sin imponer cuota compensatoria, sea en la etapa preliminar o final del procedimiento.
3. Las que determinan cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
4. Contra aquéllas que resuelven las solicitudes de los interesados cuando se trate de un procedimiento de cobertura de producto.
6. Las que desechan la solicitud de revisión, así como las que confirman, modifican o revocan cuotas compensatorias definitivas derivadas de un procedimiento de revisión de las mismas.
7. Resoluciones que declaren concluida la investigación derivada de un compromiso de precios de un exportador o de un gobierno involucrado en la investigación o que se deriven de una audiencia conciliatoria.
8. Resoluciones que impongan las sanciones a que se refiere la misma ley.

II.3.4.2. Obligatoriedad del recurso de revocación.

El artículo 94 de la LCE, señala que antes de acudir al juicio de nulidad es necesario agotar el recurso de revocación. Apoyando lo anterior, encontramos una jurisprudencia de la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, aprobada en sesión privada del 1º de diciembre de 1998,

titulada "SOBRESEIMIENTO.- ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LAS RESOLUCIONES QUE DEBIERON SER IMPUGNADAS A TRAVÉS DEL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR". Donde se señala que el juicio de nulidad se debe sobreseer aún de oficio cuando se interpuso en contra de una resolución que no haya sido impugnada a través del recurso de revocación previsto en el artículo 94 de la LCE.

Los argumentos que la sostienen consisten en que resulta necesaria la existencia de la definitividad del acto impugnado indispensable para el conocimiento y, en su caso, resolución de la controversia planteada, según lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (LOTFF).

Sin embargo, en una opinión personal, considero que para una mayor eficacia en el resultado de las impugnaciones contra las resoluciones de prácticas desleales y para un mejor aprovechamiento del recurso de revocación, sería conveniente promover una reforma al artículo 95 de la LCE, para darle el carácter de optativo, a fin de que las partes que deseen impugnar una resolución de la SECOFI y no deseen acudir a un mecanismo de solución de controversias externo, puedan elegir, dependiendo de las circunstancias que rodean al caso concreto, de la situación que tuvo durante la investigación administrativa y de la confianza que tengan en la justicia administrativa mexicana, si recurren al recurso de revocación o bien acuden al juicio de nulidad.

Esta idea, se apoya también en los artículos 120, 125 y 202, fracción VI del CFF donde se señala la posibilidad de que la interposición del recurso de revocación en la materia fiscal para acudir al juicio de nulidad sea optativo. Además, en la fracción VI del mencionado artículo 202, se señala la improcedencia del juicio ante el TFF contra los actos que puedan impugnarse por medio de algún recurso, exceptuando a los que sean de interposición optativa.

Adicionalmente a estos preceptos jurídicos, encontramos que el último párrafo del artículo 11 de la LOTFF señala que el TFF conocerá de los juicios que se promuevan contra resoluciones definitivas que no admitan recurso administrativo o, bien, que la tramitación de éste sea optativa.

Adicionalmente, la doctrina también señala que los recursos administrativos son opcionales y deben ser interpuestos por el particular afectado con plena libertad.⁶⁸

Lo anterior, abre la posibilidad de que mediante una reforma legislativa a la LCE, se otorgue el carácter de optativo al recurso de revocación, situación que desde un particular punto de vista, sería en gran medida una solución para que el recurso sea utilizado en verdad cuando el particular considere que la autoridad no valoró correctamente sus argumentos o medios de prueba, fomentando así una pronta expedición de justicia.

Después de todo, la impugnación de una resolución en la materia es optativa para el particular, por lo que el resultado del medio que éste escoja, sea del recurso de revocación o del juicio de nulidad, únicamente repercutirá en sus intereses, por lo tanto, es posible dejar a su elección el medio de defensa que considere más adecuado de acuerdo al caso particular en el que se encuentre.

II.3.4.3. Tramitación del recurso de revocación

De acuerdo con el artículo 95 de la LCE, el recurso se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

Su interposición puede ser por cualquier persona que se considere afectada por la resolución dictada por SECOFI aún cuando no haya participado en el procedimiento de investigación y debe hacerse dentro de los 45 días siguientes

⁶⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 724.

a aquél en que se dictó el acto que se desea impugnar⁶⁹, ante la autoridad que emitió el acto, es decir, ante la UPCI, o bien, ante la autoridad que lo ejecutó, en este caso, es la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), salvo que en el mismo acto se impugnen ambos, en cuyo caso se interpondrá ante la primera autoridad.

Al impugnar ambos, se resuelve en primer término, la determinación de las cuotas compensatorias y, posteriormente, se analiza el acto que las aplica, por lo que si se interpuso un recurso ante cada autoridad, la UPCI, debe enviar copia de la resolución del recurso a la autoridad facultada para resolver sobre los actos de aplicación de las cuotas compensatorias. Si en su resolución, la autoridad investigadora determina revocar o modificar las cuotas previamente establecidas, el recurso en contra de los actos de aplicación queda sin efecto, sin perjuicio de que el recurrente pueda volver a interponerlo en contra del nuevo acto de aplicación.

Sin embargo, si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determina las cuotas compensatorias y contra los actos que las aplican, se suspende la tramitación de los segundos, la cual puede darse de oficio cuando el particular deje de notificar a las autoridades esta situación y éstas tengan conocimiento por cualquier causa.

Cuando la resolución también puede ser impugnada por un mecanismo alternativo de solución de controversias,⁷⁰ el plazo para interponer el recurso comienza a correr a partir de que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trata.⁷¹

⁶⁹ Artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.

⁷⁰ El artículo 98 de la LCE, establece cuales son las resoluciones que pueden recurrirse mediante un mecanismo alternativo de solución de controversias. En el capítulo 3 del presente trabajo mencionamos de manera específica cuáles son las resoluciones impugnables mediante estos mecanismos.

⁷¹ El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el artículo 1904, fracción 4 establece que

Si el recurso no es interpuesto después del plazo mencionado, la resolución se tendrá por consentida y éste se desecha por extemporáneo y, por lo tanto, tampoco puede impugnarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Cabe señalar que debido al gran número de empresas que participan en un procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales, se puede presentar el caso de que una o más empresas interpongan un recurso de revocación y otras soliciten la revisión de la resolución a través de un panel binacional. Al respecto, podemos mencionar que ni la LCE ni el capítulo XIX del TLC, prohíben que dos empresas distintas soliciten una el recurso de revocación y otra, la revisión ante un mecanismo de solución de controversias contenido en un tratado internacional.

A. Escrito de interposición del recurso de revocación

La interposición del recurso debe hacerse por escrito en el que se deben incluir, entre otros, los siguientes elementos de fondo y forma⁷²:

1. Nombre, domicilio y firma del recurrente y/o de su representante. Cuando se promueve a nombre de otra persona o de una razón social, la personalidad debe acreditarse conforme a lo dispuesto por el artículo 19 del CFF.
2. El acto que se impugna, que en el caso que nos ocupa debe ser alguna de las resoluciones a que se refiere el artículo 94 de la LCE.
3. Los agravios que le cause el acto impugnado. Este punto es en demasía importante, debido a que sólo las cuestiones que mencione en el escrito del recurso serán analizadas por la autoridad.

la solicitud de integración de un panel debe hacerse dentro de los 30 días naturales a partir de la publicación de la resolución definitiva, por lo tanto, el plazo de 45 días para interponer el recurso de revocación en contra de una resolución definitiva sobre importaciones de los Estados Unidos o Canadá, comienza a correr a partir de que vencen los mencionados 30 días naturales.

En este punto es importante indicar que con los agravios el particular debe mencionar el precepto legal violentado, así como, explicar en que consiste el perjuicio alegado.⁷³

4. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

En caso de que el escrito carezca de alguno de los requisitos mencionados, se requiere al promovente para que los subsane en un plazo de 10 días para el primer punto y de 5 días, para los últimos tres, apercibido que de no hacerlo la autoridad procederá de alguna de las siguientes formas: se tendrá por desechado, en caso de que no señale los agravios; por no presentado si no señala el acto que se impugna o deja de señalar alguno de los aspectos del primer requisito; o bien, si no ofrece las pruebas o los hechos controvertidos, perderá la oportunidad de hacerlo.

Conforme al artículo 123 del CFF, el escrito de interposición del recurso debe ir acompañado de los siguientes documentos:

- a) Los que acrediten la personalidad del promovente cuando se actúe en nombre de otro o de una persona moral.
- b) En el que conste el acto impugnado.
- c) Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando se declare bajo protesta de decir verdad que no se recibió o bien que la notificación fue por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Se considera negativa ficta cuando la autoridad no emite

⁷² Artículos 18 y 122 del CFF.

⁷³ SS30 AGRAVIOS INSUFICIENTES.- SON AQUELLOS QUE ALEGAN LA VIOLACION A UN PRECEPTO LEGAL SIN EXPLICAR EN QUE CONSISTIO LA MISMA.- Juicio de Competencia Atrayente No.18/89.- Resuelto en sesión de 2 de mayo de 1990, por unanimidad de 7 votos.- magistrado Ponente: Gilberto García Camberos.- Secretario: Rolando G. Magaña Herrejón.- Precedente.- Revisión No. 1548/85.- Resuelta en sesión de 9 de julio de 1986, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario, Lic. Mario Bernal Ladrón de Guevara.- R.T.F.F. Tercera Epoca, Año III, No. 29, mayo 1990, p.15.

una resolución del acto impugnado mediante recurso de revocación dentro del término de tres meses en que debe hacerlo.

d) Las pruebas documentales que ofrezca.

B. Aceptación o desechamiento del recurso de revocación.

Una vez que el escrito es presentado y se analiza que cumple con los requisitos de fondo y forma mencionados, la autoridad debe aceptarlo y proceder a su análisis.

En caso de que no lo acepte y se deseche por improcedente, el particular afectado puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación con la finalidad de que éste dicte lo conducente resolviendo sobre la legalidad de dicha resolución, en cuyo caso puede obligar a la autoridad a aceptar a trámite el recurso y resolver sobre el fondo del mismo.

Como ejemplo de esta situación encontramos en relación con la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de calzado y sus partes, publicada el 30 de diciembre de 1993, en el DOF, que una empresa importadora, presentó un recurso de revocación en contra de un oficio emitido por la UPCI, en el que se le informa que para las importaciones de los artículos de calzado provenientes de la República Popular China, debía pagar las cuotas compensatorias establecidas en la resolución mencionada.

Ante esta situación, la empresa presentó un recurso de revocación en contra de dicho oficio considerándolo como una resolución. En consecuencia, la SECOFI publicó en el DOF del 25 de noviembre 1994, la resolución en la que se declaró improcedente el recurso de revocación por considerar que este acto de autoridad no se encuentra dentro de los supuestos establecidos en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior. Por lo tanto la empresa acudió al juicio de nulidad a fin de que el Tribunal Fiscal de la Federación declarara la nulidad de dicha

resolución.⁷⁴

C. Impugnación de notificaciones

Con base en lo dispuesto en el artículo 129 del CFF, si un particular que participó en el procedimiento de investigación alega que una resolución no le fue notificada o lo fue ilegalmente, se procederá dependiendo de las siguientes circunstancias:

1. Si el particular afirma conocer el acto administrativo, puede impugnar la notificación a través del recurso que proceda contra dicho acto y si al mismo tiempo impugna el acto, debe hacer valer sus agravios para ambos casos.
2. Si niega conocer la notificación, debe interponer el recurso ante la autoridad que debió notificarlo, en espera de que esta autoridad se lo notifique junto con la notificación que del mismo se hubiera practicado. En materia de prácticas desleales, debe ser ante la UPCI, quién es la encargada de notificar las resoluciones de la materia que emite la SECOFI.

Una vez que la autoridad se lo notifica, el recurrente tiene 45 días para ampliar el recurso impugnando la resolución y su notificación.

Al resolver el recurso, la autoridad debe analizar primeramente los agravios interpuestos en contra de la notificación y posteriormente decidirá sobre la resolución recurrida. Si se determina que la notificación no se realizó o fue ilegal, se tiene al particular como sabedor del recurso desde la fecha en que manifestó tener conocimiento de ello o desde que se le notificó y, en consecuencia, lo actuado desde la primera notificación queda sin efectos. Posteriormente, en su caso, la autoridad debe proceder al análisis de la impugnación del acto mismo.

⁷⁴Véase la resolución publicada en el DOF del 25 de febrero de 1999, por la que la SECOFI resuelve el recurso de revocación interpuesto en cumplimiento a la sentencia del TFF dictada como resultado del juicio de nulidad interpuesto.

En caso contrario, si se resuelve que la notificación fue legal, el recurso se desechará por haberse presentado de manera extemporánea.

D. Las pruebas en el recurso de revocación

En la tramitación del recurso de revocación se admiten toda clase de pruebas salvo la testimonial y confesional de las autoridades. Es de mencionar, que está permitido que los particulares soliciten a la autoridad que rinda un informe sobre hechos que consten en los expedientes o de informes que hayan sido agregados. Las pruebas supervenientes pueden interponerse siempre que el recurso no se haya resuelto.

El párrafo tercero del artículo 130 del CFF, dispone que hacen prueba plena la confesión expresa del recurrente, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos. Sin embargo, si los hechos mencionados implican declaraciones o actos de particulares, los documentos públicos sólo prueban que ante la autoridad que los dictó, se formularon tales declaraciones, sin probar la veracidad de lo declarado.

E. Resolución del recurso de revocación

Al momento en que se interpone el recurso, la UPCI comienza el estudio de los agravios expresados por el recurrente para que dentro del término de tres meses contados a partir de la fecha de su interposición emita una resolución. En caso de que no se conteste, el silencio de la autoridad significa que se confirma el acto⁷⁵.

⁷⁵ El artículo 131 del CFF, señala que el silencio de la autoridad sobre el recurso una vez transcurridos los tres meses mencionados significa que se ha confirmado el acto, por lo que el particular puede decidir si espera la resolución expresa o impugna en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto.

Sin embargo, el particular puede acudir al juicio de nulidad para impugnar la nulidad de la negativa ficta, y, entonces, en caso de que se le conceda, la SECOFI debe emitir una resolución sobre el recurso presentado.

La resolución debe fundarse en derecho y en ella se deben examinar y contestar cada una de los agravios y argumentos que el recurrente haya hecho valer, sin embargo, cuando uno de los agravios sea suficiente para desvirtuar la legalidad del acto reclamado, basta con el análisis que de éste se haga.

Según el artículo 132 del CFF, en su análisis la autoridad puede corregir las citas de los preceptos violados siempre y cuando no cambie los hechos expuestos en el recurso. Además, si advierte una ilegalidad manifiesta, puede revocar el acto aunque los agravios sean insuficientes, pero siempre debe fundar los motivos por los que consideró ilegal el acto y precisar el alcance de la resolución.

Como consecuencia de su interposición, la LCE limita a la autoridad administrativa a resolver el recurso en cualquiera de los siguientes sentidos: desecharlo por improcedente y a modificar, revocar o confirmar la resolución recurrida.⁷⁶

Cuando la autoridad modifica el acto debe señalar en que aspectos se modifica y si aún con estos cambios el particular considera que aún existen violaciones de legalidad puede acudir al juicio de nulidad, sin embargo, si considera que se le ha violado directamente un derecho fundamental, entonces puede acudir al juicio de amparo.

Al revocar una resolución o un acto específico, la SECOFI puede mandar reponer el procedimiento administrativo, o bien, dejar sin efectos el acto revocado dictando uno nuevo que lo sustituya, o en determinado caso, eliminar las cuotas compensatorias impuestas al recurrente.

⁷⁶ Artículo 95 LCE.

Como ejemplo de modificación a una resolución definitiva por una resolución que recae a un recurso de revocación, podemos citar aquélla que resuelve el recurso presentado por una importadora en contra de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de prendas de vestir, originarias de China, publicada en el DOF el 18 de octubre de 1994. En dicho recurso, la empresa recurrente argumentó que la SECOFI no valoró sus pruebas aportadas durante el procedimiento de investigación referentes a los precios de importación de determinada mercancía.

En consecuencia, la SECOFI concluye con base en la información aportada por la recurrente, que las importaciones provenientes de un específico exportador chino, no se realizaron en condiciones de dumping, por lo que se exime del pago de la cuota compensatoria definitiva a toda importación de ciertas prendas que provengan de ese exportador y que realice la empresa recurrente.

Por otro lado, al revocar la resolución, los particulares que no interpusieron el recurso pueden solicitar la extensión de beneficios a que se refiere el artículo 97 de la LCE, y la resolución que se dicte en este sentido sólo puede ser impugnada por vía de amparo.⁷⁷

En todo caso, cuando la autoridad investigadora determina modificar o revocar una resolución, siempre debe hacerlo sólo en la parte impugnada por el recurrente y únicamente en su favor, por lo que los efectos de la resolución recaerán exclusivamente sobre el particular que promovió la revocación.

⁷⁷ Como ejemplo tenemos a la resolución publicada en el DOF del 8 de abril de 1999, por la que se da cumplimiento a una sentencia de amparo que resuelve la impugnación de una empresa exportadora en contra de la resolución dictada como consecuencia de un procedimiento de

Cuando se confirma una resolución, el recurrente sólo puede optar por el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que éste la revise y, en su caso, declare lo procedente.

II.3.4.4. Eficacia del recurso de revocación en materia de prácticas desleales de comercio internacional

Debido a que el tema de la eficacia del recurso de revocación es en todo momento motivo de discusión, podemos decir que existen dos posturas principales y que son contrarias entre sí. La primera que apoya la existencia del recurso; y la segunda, que lo rechaza como un medio de impugnación eficaz. A continuación, expondremos brevemente algunos argumentos en ambos sentidos, aplicados a la materia del presente trabajo.⁷⁸

A. Argumentos en contra del recurso de revocación.

En lo que toca a los argumentos en contra de la eficacia del recurso de revocación, encontramos los siguientes:

1. En algunas ocasiones, algunas autoridades piensan que al resolver el recurso deben apoyar en todo la resolución recurrida, aunque encuentren o tengan la certeza de que existe alguna cuestión ilegal.
2. El sentido de la resolución del recurso depende en gran medida de la ideología y de la voluntad de quien lo tramita y resuelve.
3. Debido a que el objetivo de las investigaciones administrativas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, es proporcionar una protección al productor nacional en contra de las importaciones en estas condiciones, si el recurrente es un importador o un exportador, se piensa que la autoridad actuará con cierta parcialidad.

extensión de beneficios.

4. En esta materia, el acto impugnado resulta de un procedimiento administrativo en el que intervienen diferentes partes con intereses contrarios, por lo que no sólo surte efectos en una sola persona. Sin embargo, en la tramitación del recurso de revocación, por su propia naturaleza, únicamente se prevé la participación del recurrente y no se escucha a las demás partes que participaron en desarrollo del procedimiento.

5. La interposición del recurso, como lo dispone la LCE, es de carácter obligatoria. Ante esta situación, los particulares que no están de acuerdo con la interposición del recurso, encuentran en él un trámite más para acudir a un medio eficaz de impugnación, como es el juicio de nulidad y lejos de ser un medio que agilice la impartición de justicia se convierte en un mecanismo dilatorio.

B. Argumentos a favor del recurso de revocación

Dentro de los argumentos a favor de la existencia del recurso de revocación, a los cuales nos unimos, se encuentran los siguientes:

1. Su interposición permite que la autoridad investigadora analice nuevamente las circunstancias de hecho y de derecho estudiadas y valoradas durante el transcurso del procedimiento.
2. Permite que la autoridad investigadora resuelva el recurso con mayor justicia en comparación con un tribunal o autoridad diferente, debido a que, por la tramitación del procedimiento y el conocimiento del caso a fondo, conoce determinadas circunstancias que un tribunal no podría considerar.
3. Por la naturaleza, complejidad y especificidad de la información aportada por las partes en el procedimiento, la autoridad más calificada para la

⁷⁸ Margain, Emilio, Op. Cit. Págs. 160-162.

revisión de lo resuelto, es aquélla que tiene pleno conocimiento técnico de su contenido. Por ejemplo, en caso de que la autoridad no haya tomado en cuenta cierta información presentada durante el procedimiento, es ella quien, en un tiempo muy corto, tiene plena capacidad técnica para valorarla en conjunto con las demás pruebas aportadas y proceder a una nueva resolución.

4. Por el tiempo de resolución del recurso, si la razón asiste al particular, la autoridad puede ordenar que se deje sin efectos el acto impugnado y con ello beneficia al particular ahorrándole tiempo y recursos, dando lugar a una justicia administrativa más expedita.

5. Es el medio idóneo para evitar un recargo en las labores de los tribunales, sirviendo como una depuración para la futura defensa del particular a través del Juicio de nulidad.

6. Debido a que la misma autoridad funge como emisora y revisora de una misma resolución, puede ubicar y comparar con mayor facilidad las cuestiones que causan agravios al particular en conjunto con el resto de la información del expediente dictando una solución más apegada a derecho, sin afectar los intereses jurídicos de las demás partes.

En una opinión particular, considero que el recurso de revocación en esta materia, es un medio de impugnación eficaz cuando está debidamente sustentado y fundamentado, y en verdad existen algunos errores por parte de la SECOFI. Tan es así, que en los casos en que las partes han tenido la razón, han obtenido una respuesta favorable en muy poco tiempo, lo que implica un gran ahorro de tiempo y recursos para los recurrentes.

No obstante lo anterior, existe la interminable discusión de que si tu tramitación debe ser obligatoria u optativa para promover el juicio de nulidad. Al respecto, remitimos al apartado correspondiente, en donde como conclusión

apuntamos que podría otorgársele el carácter de optativo a fin de que estuviera en manos del particular afectado decidir si opta por el recurso o bien, interpone juicio de nulidad en contra de la resolución dictada.

C. Resultado de recursos de revocación interpuestos.

Finalmente para reafirmar lo anterior, analizaremos el sentido de las resoluciones de los recursos de revocación publicadas en el DOF durante el período de 1997 a 1999, independientemente de la fecha de interposición del mismo recurso.

Lo anterior obedece a que en algunos casos los recursos de revocación tardaron más de 1 año en resolverse en definitiva en cuanto a la petición del particular debido a que existen casos en que la SECOFI en primera instancia desechó los recursos interpuestos por considerarlos improcedentes y los recurrentes, en juicio de nulidad, lograron que el TFF declarara la nulidad de la resolución por la que se desechó el recurso interpuesto, y como consecuencia, la SECOFI tuvo que admitir a trámite el recurso interpuesto ya desechado y, por tanto, emitir una nueva resolución sobre el fondo del asunto.

En este sentido, con base en el informe de labores de la UPCI de 1997⁷⁹, la SECOFI resolvió 6 recursos de revocación interpuestos en contra de las resoluciones definitivas relativas a prendas de vestir, productos porcícolas, aceros planos recubiertos y productos químicos orgánicos⁸⁰. De estos 6 recursos resueltos, sólo los 2 relativos a productos químicos orgánicos se resolvieron en favor de los particulares recurrentes revocando las cuotas compensatorias impuestas a los productos químicos por ellos importados; se desecharon 2

⁷⁹ "Informe de labores de 1997, El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional", elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1998. Pág 39.

⁸⁰ Véanse las resoluciones publicadas en el DOF los días 26 de noviembre para prendas de vestir; 8 de diciembre, para productos porcícolas y 11 de diciembre, todas de 1997, para productos químicos orgánicos.

recursos, uno relativo a prendas de vestir y otro a aceros planos recubiertos; y las resoluciones de los recursos interpuestos contra prendas de vestir y productos porcícolas, confirmaron las resoluciones impugnadas.

Por otro lado, al revisar las publicaciones de la SECOFI en el DOF durante 1998, encontramos que durante este año se publicaron 8 resoluciones de recursos de revocación presentados en contra de las resoluciones de las investigaciones antidumping sobre las importaciones de aditivos para gasolina, prendas de vestir, calzado y sus partes⁸¹, vajillas o piezas sueltas de cerámica y de porcelana, bolas de acero⁸², peróxido de hidrógeno y tela de mezclilla.⁸³

De la revisión efectuada encontramos que la resolución del recurso de revocación interpuesto contra la resolución definitiva de la investigación sobre las importaciones de prendas de vestir originarias de China fue favorable al recurrente, en virtud de que se eliminaron las cuotas compensatorias impuestas únicamente en lo que se refiere a los productos que la recurrente importa procedentes de un exportador específico.

Por otro lado, de las resoluciones restantes encontramos que 5 confirman el sentido de la resolución impugnada; y sólo dos, las que resuelven los recursos contra las resoluciones de peróxido de hidrogeno y de tela de mezclilla, fueron en el sentido de desechar el recurso interpuesto.

En el caso del recurso contra la resolución de peróxido de hidrogeno, el recurso se desechó, en virtud de que fue presentado después de que la empresa recurrente se desistió de una solicitud de revisión ante panel previamente interpuesta, por lo que la SECOFI con fundamento en lo dispuesto en el artículo 97, fracción I de la LCE, determinó que éste era improcedente, toda vez que la

⁸¹ Véanse las resoluciones de estos 3 recursos publicadas en el DOF del día 23 de marzo de 1998.

⁸² Véanse las resoluciones de los recursos publicadas en el DOF los días 22 y 25 de mayo de 1998, respectivamente.

⁸³ Véanse las resoluciones de los recursos publicadas en el DOF el 24 de junio de 1998.

parte interesada había optado por acudir a un mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el artículo 1904 del TLC. Asimismo, determinó que a pesar de que la recurrente se había desistido de la solicitud de revisión ante panel, el plazo para interponerlo había terminado debido a que éste se interpuso el 18 de febrero de 1998 y la resolución final de la primera revisión, se publicó en el DOF el 2 de septiembre de 1997.

En el caso del recurso interpuesto contra la resolución definitiva sobre las importaciones de tela de mezclilla, debido a que la empresa interpuso el recurso 3 años después de la publicación en el DOF de la resolución final, la SECOFI lo desechó por extemporáneo. Cabe señalar que la empresa argumentó que tuvo conocimiento de la resolución a partir del primer acto de aplicación, por lo que era procedente la interposición de su recurso. Al respecto, la SECOFI resolvió que era improcedente considerar al primer acto de aplicación de la resolución como el momento a partir del cual la empresa se daba por notificada de la resolución, debido a que ésta fue publicada en el DOF, por lo que era de carácter general y obligatorio a toda persona que se encuentre bajo los supuestos legales que ésta determina. En consecuencia, se considera como fecha de notificación la de su publicación, por lo tanto, se determinó que el recurso se interpuso fuera del plazo legal que para tal efecto señala el CFF.

En lo que respecta a 1999, encontramos que se resolvieron 12 recursos de revocación de los cuales 8 fueron interpuestos contra las resoluciones finales de las investigaciones sobre aceros especiales, placa en hoja (EUA), elusión del pago de cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de jarabe de maíz de alta fuctosa grado 55 (2 recursos), papel bond cortado, placa en hoja (Rusia y Ucrania), duraznos en mitades en almíbar enlatado, y calzado y sus partes.⁸⁴

⁸⁴ Véanse las resoluciones publicadas en el DOF los días 13, 14 y 26 de mayo, 1, 16 y 21 de junio,

Los 4 recursos restantes fueron interpuestos contra oficios dictados por la UPCI en respuesta a consultas formuladas por las empresas recurrentes en relación con las resoluciones definitivas sobre las importaciones de calzado y sus partes, máquinas y aparatos eléctricos y juguetes, todas originarias de China.⁸⁵

De estos 12 recursos resueltos, 10 confirman en todos sus puntos las resoluciones impugnadas, y los que resuelven aquéllos interpuestos contra las resoluciones definitivas sobre las importaciones de calzado y sus partes, originarias de China; y de placa en hoja, originarias de los EUA, se desecharon por improcedentes.

En el primer caso, el recurso se desechó porque se presentó de manera extemporánea; y en el segundo caso, debido a que el recurrente presentó agravios en contra de oficios de la SHCP como actos de aplicación de la resolución también recurrida y en contra de la supuesta ilegalidad de dicha resolución, el recurso se desechó por improcedente debido a que la SECOFI consideró que el agravio hecho valer en contra de la resolución es un agravio relacionado con la legalidad del procedimiento de investigación antidumping sobre las importaciones de placa en hoja y, en consecuencia, con la legalidad de la resolución definitiva de dicha investigación, por lo que, este agravio *per se* no tiene vinculación jurídica con el acto de aplicación de la SHCP, por lo tanto, la supuesta ilegalidad de la resolución definitiva impugnada, no afectó el interés jurídico del recurrente; es decir, fue el acto de aplicación de la SHCP y no la resolución impugnada lo que constituye un agravio en la esfera jurídica del recurrente.

Finalmente, como resultado del análisis realizado, encontramos que en el periodo 1997 a 1999, la SECOFI resolvió 26 recursos de revocación interpuestos

5 de agosto y 17 de diciembre de 1999, respectivamente.

⁸⁵ Véanse las resoluciones publicadas en el DOF los días 25 de enero, 8 de abril, 6 de agosto y 13 de octubre de 1999, respectivamente.

contra diversas resoluciones en diferentes momentos, de los cuales 3 se modifican a favor de los recurrentes, 6 fueron desechados y 17 confirmaron en todos sus puntos las resoluciones recurridas.

II.3.4.5. Conclusión

Una vez que hemos expresado argumentos en pro y en contra de la existencia y tramitación del recurso de revocación, y hemos analizado los recursos resueltos durante 1997 a 1999, podemos decir que el recurso de revocación ha funcionado para los particulares que, estando ante un verdadero error de la autoridad, supieron señalar los agravios que las resoluciones impugnadas les ocasionaban, es decir, en esos casos los particulares manifestaron que la autoridad dejó de valorar cierta información proporcionada por las empresas, o bien, que lo hizo de manera incorrecta, por lo que era necesario analizarla nuevamente para llegar a otra determinación.

En el resto de los casos, lo que se observó fue que los particulares presentaron extemporáneamente el recurso o que argumentaron de manera muy general, la falta de fundamentación y motivación en las resoluciones o la incompetencia de la autoridad para dictarlas. En este sentido la SECOFI consideró que sus resoluciones, así como su competencia para dictarlas, se encuentran debidamente fundadas y motivadas.

De igual forma, se presentaron diversos recursos argumentando el desconocimiento de la resolución y tomando como fecha de notificación de la misma, la del primer acto de aplicación, por lo que la SECOFI respondió de manera precisa que el primer acto de aplicación de una resolución no puede ser considerado como el momento para darse por notificado de la misma resolución, toda vez que ésta es publicada en el DOF, órgano de difusión del gobierno federal, por lo que se considera a la resolución publicada como un acto de carácter general y obligatorio para todo aquél que se encuentra en la hipótesis jurídica que esta señala, por lo que no se puede argumentar desconocimiento

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

para liberarse de su cumplimiento.

Sin embargo, para que el recurso de revocación sea un medio de impugnación más eficaz y sea utilizado en aquellos casos en los que de verdad se violenta algún derecho de los particulares, como la falta de análisis de determinados argumentos o medios de prueba, sería conveniente promover una reforma al artículo 95 de la LCE, para darle el carácter de optativo, a fin de que las partes que deseen impugnar una resolución de la SECOFI y no desean acudir a un mecanismo de solución de controversias externo, puedan elegir, dependiendo de las circunstancias que rodean al caso concreto, del sistema que quieran seguir para su defensa y de la confianza que tengan en la justicia administrativa mexicana, si recurren al recurso de revocación o bien acuden al juicio de nulidad.

En conclusión, coincidiendo con Miguel Angel Velázquez⁸⁶, el éxito de un recurso de revocación depende en gran medida de la capacidad del particular para fundamentarlo y motivarlo correctamente, así como para plantear de manera adecuada los agravios que la resolución impugnada le ocasionan, de tal forma que se haga ver a la autoridad, cuando en verdad existan, los fallas procedimentales y de valoración en que incurrió.

II.4. El Juicio de nulidad

Una vez que la autoridad administrativa ha emitido la resolución del recurso de revocación interpuesto sea resolviendo el fondo, desechando o bien teniéndolo por no presentado por alguna de las causas antes mencionadas, el particular puede acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación⁸⁷ (TFF), para que resuelva sobre la legalidad de dicha resolución, mediante un juicio que según lo dispuesto por el tercer párrafo del artículo 95 de la LCE, se substanciará conforme a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 239 bis del CFF.

⁸⁶ Velázquez, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 95.

⁸⁷ Artículos 95 de la Ley de Comercio Exterior, 11, fracción XI y 20, fracción I de la Ley Orgánica del

II.4.1. El Tribunal Fiscal de la Federación.

Andrés Serra Rojas, señala que “el Tribunal Fiscal de la Federación es formalmente una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir, es un valioso medio de control jurisdiccional de la administración pública.”⁸⁸

Según el artículo 1 de su Ley Orgánica, el TFF, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

El TFF tiene competencia para conocer de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas⁸⁹ que menciona el artículo 11 de la mencionada Ley Orgánica, sin embargo, las fracciones que contemplan la materia que nos ocupa son las siguientes:

“XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior. Para interponer el juicio de nulidad en contra de estas resoluciones es necesario como hemos mencionado, que se resuelva primeramente el recurso de revocación.

XII....

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo...”

Adicionalmente, el artículo 198 del CFF señala que el TFF puede conocer de los juicios que promuevan las autoridades para anular las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que éstas sean de las materias

Tribunal Fiscal de la Federación (LOTFF).

⁸⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 815

⁸⁹ El artículo 11 de la LOTFF, establece que una resolución definitiva para efectos de la competencia del TFF, es aquella que no admite recurso administrativo o en la que la interposición de éste es optativa.

señaladas como de su competencia.

II.4.1.1. Integración.

El TFF está integrado por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

La Sala Superior del TFF se compone de once magistrados de entre se elige al Presidente del Tribunal.

Sus actuaciones son en Pleno o en dos Secciones. El Pleno se compone de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

Las Secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados de entre los cuales se elige un Presidente. Para que sesionen, es necesario que se encuentren presentes cuatro de sus integrantes, sin embargo, el Presidente del TFF no integra una Sección.

Las resoluciones del pleno y de las Secciones se toman por mayoría de votos y sus integrantes sólo pueden abstenerse de votar cuando tengan algún impedimento legal. En caso de empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambia de Ponente en caso del Pleno o de Sección cuando éstas conozcan.

Las sesiones del Pleno y de las Secciones son públicas, pero cuando se designa Presidente, se ventilan cuestiones administrativas, la moral, el interés público o la ley así lo exige, las sesiones son privadas.

Las secciones son las encargadas de conocer y tramitar los juicios en materia de comercio exterior, entre las cuales están las resoluciones que enumera el artículo 94 de la LCE, mencionadas en el apartado de la procedencia del recurso de revocación.

Las salas regionales se encuentran distribuidas a lo largo del territorio nacional y conocen de los juicios por razón del domicilio del demandante en todas aquellas cuestiones que se contemplan para las secciones, salvo en aquellas que son del conocimiento exclusivo del Pleno o de las mismas secciones. Se encuentran integradas por tres magistrados. En la materia que nos ocupa, éstas son las encargadas de tramitar el procedimiento del juicio de nulidad y corresponde a alguna de las secciones emitir la resolución correspondiente.

II.4.1.2. Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación

a. Jurisprudencia del Pleno. Según señala el artículo 260 del CFF, el Pleno del TFF sienta un precedente cuando sus sentencias o resoluciones de contradicción de tesis son aprobadas por lo menos por ocho magistrados y se publican en la revista del TFF. Para fijar una jurisprudencia se deben aprobar tres precedentes en el mismo sentido no interrumpidos por otro en contrario.

El Pleno puede suspender una jurisprudencia cuando en una sentencia o contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Esta suspensión se debe publicar en la revista del TFF.

b. Jurisprudencia de las Secciones. Las Secciones de la Sala Superior constituyen un precedente cuando sus resoluciones son aprobadas por lo menos por cuatro magistrados y se publique en la revista del TFF. Para fijar una jurisprudencia, se requiere que se resuelvan cinco precedentes en un mismo sentido interrumpidos por otro en contrario.

Al igual que el Pleno, las secciones tienen facultades para interrumpir una jurisprudencia, pero a diferencia del primero, deben aprobar la sentencia contraria por lo menos cuatro de los magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que la suspenden y enviando copia de dicha resolución al Presidente del TFF para que la haga del conocimiento del pleno y se publique en la revista del mismo órgano.

La suspensión de una jurisprudencia termina cuando se reitera el criterio de los precedentes para el pleno o para las secciones, salvo que la suspensión haya sido motivada por una jurisprudencia del Poder Judicial Federal y éste la cambie. En este caso el Presidente del Tribunal debe informar al pleno para que proceda a su publicación.

Las Salas tienen obligación de aplicar la jurisprudencia del TFF a menos que contravenga alguna del Poder Judicial Federal. De igual manera, tienen la facultad de no seguir los precedentes que establezcan el pleno o las secciones siempre que expresen las razones en que basan su proceder y presenten una copia de la sentencia al Presidente del TFF.

II.4.2. Tramitación del juicio de nulidad

II.4.2.1. Partes en el procedimiento

En la materia que nos ocupa, a pesar de que la SECOFI puede solicitar al TFF que una resolución que dictó y que es favorable a un particular sea anulada, el juicio de nulidad hasta la fecha sólo se ha promovido por particulares que consideran que la resolución del recurso de revocación por ellos interpuesto, tiene alguna ilegalidad y, por lo tanto, acuden ante el TFF, para que resuelva sobre la legalidad de las resoluciones dictadas. Por lo tanto, al exponer la tramitación del recurso sólo nos referiremos a aquellos juicios en que la SECOFI tiene el carácter de demandada.

Por ello, hasta el momento en los juicios de nulidad que se han interpuesto en contra de una resolución de SECOFI en la materia de estudio las partes en el juicio son⁸⁰:

⁸⁰ Artículo 198 del CFF.

1. El demandante. En el presente caso pueden ser:

a) El productor nacional solicitante de la investigación en los casos en que no se haya impuesto cuota compensatoria definitiva o se considere que ésta no es suficiente.

b) Los importadores nacionales, sean o no los que participaron en la investigación, debido a que son ellos quienes están obligados al pago de la cuota compensatoria impuesta.

c) Los exportadores extranjeros que fueron sancionados por realizar una práctica desleal de comercio internacional.

2. Los demandados. Tienen ese carácter el Secretario de Comercio y Fomento Industrial como autoridad que dictó la resolución impugnada.

3. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Dependiendo de quien promueva la demanda, el tercero podrá ser un importador, un exportador, el productor nacional.

Cabe la posibilidad de que puede apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable.

II.4.2.2. Presentación de la demanda

El procedimiento del juicio de nulidad inicia cuando el particular que se siente afectado por una ilegalidad de una resolución de un recurso de revocación acude ante el TFF para presentar su demanda dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la resolución que se impugna.⁹¹

⁹¹ Artículos 135 y 207 del CFF.

Al momento de presentar la demanda del juicio de nulidad, el demandante debe cuidar que la resolución que va a impugnar no encuadre en alguna de las causales de improcedencia que establece el artículo 202 del CFF, listadas a continuación:

1. Que el acto reclamado no afecte sus intereses jurídicos o que la resolución impugnada no sea competencia de dicho Tribunal.
2. Que haya sido materia de sentencia pronunciada por el TFF, siempre que sean las mismas partes y sea el mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
3. Que hubiere manifestado su consentimiento expreso o tácito.
4. Que pueda impugnarse por medio del recurso de revocación o que sea materia de dicho recurso o de un juicio que se encuentre pendiente de resolución.
5. Que sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.⁹²
6. Que la resolución se hayan impugnado en amparo.
7. Que en su demanda no se haga valer agravio alguno.

II.4.2.3. Elementos del escrito de demanda

El artículo 208 del CFF señala que la demanda debe contener nombre y domicilio del demandante, de la autoridad demandada y, en su caso, del tercero perjudicado; la resolución que se impugna; los hechos que la motivan la demanda;

⁹² Para los efectos de este numeral, se entiende que hay conexidad cuando: a) Las partes son las mismas y se invocan idénticos agravios; b) Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; c) Independiente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean

las pruebas que ofrezca; los agravios que le cause el acto impugnado y la firma del promovente.

Al expresar los agravios, según señalan los artículos 197 y 237 del ordenamiento en comento, el particular puede hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso de revocación sobre el acto recurrido, siempre y cuando también impugne la resolución del recurso. La siguiente resolución del TFF sirve de sustento para ello.

CONCEPTOS DE IMPUGNACION INOPERANTES. DEBEN CONSIDERARSE ASI LOS ESGRIMIDOS EN LA DEMANDA CUANDO EN SU TOTALIDAD SEAN DIVERSOS A LOS ARGUMENTOS PLASMADOS EN EL RECURSO ADMINISTRATIVO. "...si bien es cierto que, conforme a los artículos 197 y 237 del Código Fiscal de la Federación, la parte actora se encuentra facultada para hacer valer argumentos no planteados en su recurso administrativo, ello debe interpretarse en el sentido de que para que puedan ser analizados esos argumentos, también deberá combatirse la resolución que recayó al medio de impugnación interpuesto en la fase administrativa, exponiendo conceptos de impugnación en su contra".⁹³

Por otro lado, conforme al mencionado artículo 208 del CFF, cuando se omite el nombre o domicilio de alguna de las partes o los hechos que la motivaron, la demanda se desecha por improcedente; si se omiten alguno de los demás datos, el magistrado instructor requiere al promovente para que los presente dentro de un plazo de 5 días, apercibido que de no hacerlo, la demanda se tendrá por no presentada o por no ofrecidas las pruebas.

Asimismo, el escrito de demanda debe ir acompañado entre otros, por el documento en el que conste el acto impugnado o, en su caso, copia del recurso interpuesto que no se ha resuelto por la SECOFI; constancia de la notificación del

unos antecedentes o consecuencia de los otros.

⁹³ Revista del TFF, julio de 1999, p. 315.

acto impugnado, excepto cuando declare bajo protesta de decir verdad que no la recibió; si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo y las pruebas que se ofrezcan.

Debido a que en los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales las partes comparecientes presentan información de carácter confidencial o comercial reservada, es necesario que el demandante señale si los documentos que ofrece como prueba fueron considerados con ese carácter, en cuyo caso el TFF los requerirá a la SECOFI antes de que termine la instrucción.

II.4.2.4. Actos no notificados o ilegalmente notificados.

Al igual que en el recurso de revocación, la impugnación y su tramitación depende de que el demandante se encuentre en alguno de los siguientes supuestos:⁹⁴

a) Conoce el acto administrativo. En este caso se debe impugnar señalando la fecha en que se conoció. Si al mismo tiempo se impugna el acto, se deben presentar los agravios para uno y otro.

b) No conoce el acto administrativo. En este caso debe señalar la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución, para que sea ésta quien acompañe constancia del acto impugnado y de su notificación. En este caso, el demandante, puede esgrimir argumentos en contra al presentar su ampliación de demanda.

El TFF debe estudiar los conceptos de nulidad invocados por el particular en contra de la notificación antes de analizar los relativos al acto impugnado. Si determina que no hubo notificación o fue ilegal, concluye que el actor es sabedor del acto desde el momento en que se le dio a conocer, y todo lo actuado hasta

antes de ese momento queda sin efectos. Posteriormente, estudiará la impugnación en contra del acto.

Por otro lado, si la determinación del TFF es en el sentido de que la notificación fue legalmente practicada y la demanda del juicio de nulidad se presentó fuera del plazo correspondiente, el juicio se sobresee. Si la demanda se presentó en tiempo, entonces el TFF estudiara la impugnación contra la resolución.

II.4.2.5. Contestación de la demanda.

Una vez que la SECOFI ha sido emplazada en un juicio de nulidad, la Dirección General de Asuntos Jurídicos (DGAJ), encargada de su representación jurídica,⁹⁵ notifica al Jefe de la UPCI enviándole copia del escrito de demanda para su conocimiento y, en su caso, requiriéndole copia de la documentación necesaria para presentarla como pruebas en el nuevo juicio.

Posteriormente, la DGAJ elabora la contestación de la demanda y la presenta dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surte efectos el emplazamiento. En su elaboración se incluyen los siguientes elementos:

1. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.⁹⁶
2. Las consideraciones que a su juicio impidan al TFF decidir en cuanto al fondo o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda. Por ejemplo, se puede argumentar que el particular presentó su demanda extemporáneamente o que no interpuso

⁹⁴ Artículo 209 bis del CFF.

⁹⁵ Artículos 200 del CFF y 13, fracción VI del Reglamento Interior de la SECOFI, publicado en el DOF el 10 de agosto de 2000.

⁹⁶ El artículo 217 del CFF establece que como incidentes de previo y especial pronunciamiento a los siguientes: a. La incompetencia en razón del territorio. b. El de acumulación de autos. c. El de nulidad de notificaciones. d. El de interrupción por causa de muerte o disolución, e. La recusación por causa de impedimento.

previamente el recurso de revocación.

3. Debe referirse a cada uno de los hechos que el demandante impute a la SECOFI de manera expresa, afirmándolos, negándolos, sin omitir alguno, porque de lo contrario éstos se tendrán por ciertos.

4. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios, sin embargo, no puede cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada y, en caso de que se haya impugnado una resolución negativa ficta, debe expresar los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

5. Las pruebas que ofrezca.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción, la SECOFI puede allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada dictando una nueva en la que subsane los vicios impugnados, la que debe exhibirse en el juicio respectivo para que el demandante pueda expresar su conformidad o, en su caso, ampliar su demanda.⁹⁷

En el escrito de contestación de demanda, se anexan los mismos documentos que se anexan en una demanda, pero aplicables al demandado. En el caso de que se ofrezcan documentales que sean confidenciales, se debe señalar, sin presentar, que la documentación tiene tal carácter, para que en todo caso, el TFF antes de cerrar la instrucción requiera su presentación.

II.4.2.6. Ampliación de la demanda.

La demanda se puede ampliar dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, en cualquiera de los siguientes casos:

⁹⁷ Artículo 215 del CFF

1. Cuando se impugne una resolución negativa ficta.
2. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
3. Cuando el particular desconozca el acto reclamado y la autoridad, al contestar su demanda lo presente junto con su notificación.
4. Cuando al contestar la demanda, la autoridad presente cuestiones desconocidas por el particular.

II.4.2.7. Ampliación de la contestación de la demanda.

La ampliación de la contestación de la demanda, debe hacerse dentro de los 20 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acuerdo que admite la ampliación de la demanda. El escrito de ampliación debe contener los mismos elementos señalados para el escrito de la contestación de la demanda.

II.4.2.8. Pruebas.

Los medios probatorios constituyen una de las partes más importantes en el desarrollo de un procedimiento, debido a que constituyen un instrumento indispensable para convencer al juzgador de la existencia y verdad de los hechos argumentados por las partes.

Para Raúl Rodríguez Lobato, la prueba es "la producción de los actos o elementos de convicción que somete el litigante, en la forma que la ley previene, ante el juez del litigio, y que son propios, según derecho, para justificar la verdad de los hechos alegados en el pleito."⁹⁸

⁹⁸ Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Colección Textos Jurídicos Universitarios. Edit. Harla 2ª Edición, México, 1986. pág. 276

Así podemos decir que el objeto de la prueba es esclarecer los hechos dudosos o controvertidos en el procedimiento.

En el juicio de nulidad se admiten toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones y la petición de informes, salvo que estos se limiten a hechos que consten en documentos que tenga en poder de las autoridades.

En materia de prácticas desleales de comercio internacional, los hechos contenidos en las actas de las visitas de verificación, se entienden como legalmente afirmados, en virtud de que fueron obtenidos como actos de comprobación de la autoridad investigadora.⁹⁹

En el transcurso del procedimiento se pueden presentar pruebas supervivientes siempre y cuando no se haya dictado la sentencia. En este caso, se da vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

II.4.2.9. Alegatos y cierre de la instrucción

Una vez que termina la substanciación del procedimiento y no existe cuestión alguna que impida su resolución, el magistrado instructor notificar a las partes que tienen 5 días para presentar alegatos en cuanto sobre el fondo del asunto, los cuales de presentarse en tiempo son considerados para la resolución. El plazo mencionado, de igual manera marca el cierre de la instrucción.

II.4.2.10 Sentencia

Las sentencias del TFF en el juicio de nulidad se deben fundar en derecho y se deben emitir dentro de los 60 días siguientes a aquél en que se cierra la instrucción. Los magistrados de la sección de la sala deben dictar la sentencia

⁹⁹ Artículo 234 del CFF.

resolviendo todos y cada uno de los puntos controvertidos en el procedimiento. Cabe señalar, que el TFF no puede dictaminar sobre los actos de las autoridades administrativas no impugnados expresamente en la demanda.

A. Efectos de la sentencia

La sentencia puede emitirse en alguno de los siguientes sentidos:

- Reconociendo la validez de la resolución impugnada.
- Declarando la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.
- Declarando la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos. En este caso, debe señalar la manera en que se afectó la defensa del particular y la forma en que esto trascendió en el sentido de la resolución impugnada.

A fin de precisar un poco cuando procede la nulidad lisa y llana, y cuando es para determinados efectos, citamos las siguientes sentencias de los tribunales fiscales.¹⁰⁰

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, CUANDO LA VIOLACION ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERA LISA Y LLANA; EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERA PARA EFECTOS "de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades,

¹⁰⁰ Resoluciones citadas por Reséndiz Nuñez, Cuauhtémoc "Los Medios de Defensa en Materia Fiscal. (Una aproximación a su situación actual)." Revista Lex. Difusión y Análisis. 3ª Epoca, Año V. Noviembre de 1999. Número 53. Pág. 38

subsana las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley”.

CONCEPTOS DE IMPUGNACIÓN. EXCEPCIÓN AL ORDEN ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 237 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. “...cuando el actor plantee que en la fase oficiosa no se le dio la oportunidad de probar que la clasificación arancelaria invocada en el pedimento de importación definitiva es correcta y se oponga a la clasificación arancelaria determinada por la autoridad, sin que obren en el expediente constancias que permitan dilucidar tal cuestión, es pertinente entrar el estudio del argumento que aduce la violación formal a la garantía de audiencia, y de resultar fundado, declarar la nulidad para el efecto de que la autoridad subsane el procedimiento a partir de la violación formal.”

En consecuencia, podemos decir que la sentencia del TFF depende de las causas de ilegalidad que se encuentren en su análisis. Es decir, la nulidad lisa y llana se determina cuando el TFF encuentra que existen violaciones de fondo o sustantivas en contra del demandante; y la nulidad para efectos, se aplica cuando existen violaciones procesales que pueden ser subsanadas por la SECOFI.

En este sentido, con base en el artículo 238 del CFF y en las sentencias citadas, podemos decir que cuando el TFF determina que una resolución es ilegal porque hay incompetencia del Secretario de Comercio para dictarla o de la UPCI para tramitar el procedimiento del que deriva, o bien, por que los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos, se apreciaron en forma equivocada, o se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las debidas, entonces debe determinar la nulidad lisa y llana de la resolución.

Por el contrario, si el TFF considera que hubo omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, ausencia de motivación o fundamentación, vicios del procedimiento que afectaron las defensas del particular y que trascendieron al sentido de la resolución impugnada o que la resolución se dictó en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponden a los fines para los cuales la ley otorgó dichas facultades, determina la nulidad para efectos, por lo que debe

precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir con la sentencia, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Consideramos necesario apuntar que en los casos en que se impugne una resolución que imponga cuotas compensatorias, en el análisis de la resolución impugnada y en su sentencia, el TFF debe tener presente, sin dejar de lado la fundamentación y motivación que rige a todo acto de autoridad, que las cuotas compensatorias se determinaron para proteger a la producción nacional y no a los intereses de uno o varios particulares. No es como sucede en algunos casos donde los particulares se ven afectados por el cobro indebido de una autoridad fiscal y, por lo tanto, es muy sencillo determinar si se anula la contribución cobrada o no.

Por otro lado, resulta importante señalar que el TFF no puede decidir sobre la imposición, modificación o revocación de una cuota compensatoria a partir de recalcular los márgenes de dumping o subvención específicos o las cifras que determinan el daño a la producción nacional, sino que solamente debe limitarse a resolver sobre si la forma de calcularlos fue la legalmente correcta.

Si en la sentencia se resuelve sobre la legalidad de la resolución dictada en el recurso administrativo de revocación previamente interpuesto, el TFF puede pronunciarse sobre la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante.¹⁰¹

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, a iniciar de nuevo el procedimiento de investigación, o bien, la obliga a dar trámite a un recurso desechado con anterioridad, debe cumplir con la disposición en un plazo de cuatro meses contados a partir de la fecha en que la sentencia queda firme. En este caso, la UPCI, procede a hacer el análisis de la sentencia del TFF y una vez que ha realizado lo indicado por el juez, emite nuevamente la resolución respectiva.

Un ejemplo de esta situación lo encontramos en la resolución publicada en el DOF el 8 de abril de 1999, emitida por la SECOFI en cumplimiento a una ejecutoria del TFF en donde se le obligó a aceptar y tramitar un recurso de revocación interpuesto por la empresa Singer Mexicana, S.A. de C.V., desechado anteriormente porque la SECOFI lo consideró improcedente porque se interpuso en contra de un oficio de respuesta a una consulta donde se le notificaba que determinados aparatos electrónicos se encontraban sujetos a una cuota compensatoria. En aquella ocasión, la SECOFI determinó la improcedencia porque el oficio no se encontraba en algún supuesto del artículo 94 de la LCE.

B. Notificación de la resolución

Finalmente, corresponde nuevamente a la UPCI, notificar personalmente a la parte interesada la nueva resolución dictada en cumplimiento de la sentencia del TFF y avisar a las autoridades ejecutoras.

II.4.3. Impugnación de la resolución del Tribunal

Las sentencias definitivas dictadas por el TFF, pueden impugnarse a través de diferentes medios atendiendo a la parte que la desee impugnar o a las cuestiones que motiven su impugnación. En este sentido, tenemos los siguientes medios de impugnación:

1. Recurso de Queja.

Cuando la SECOFI se excede o se limita en la emisión de una nueva resolución en cumplimiento a la sentencia del TFF, o bien, una vez que transcurrió el plazo señalado para su cumplimiento, simplemente omitió dictar una nueva resolución, el particular afectado puede interponer el recurso de queja ante la misma Sección del TFF que dictó la sentencia.

¹⁰¹ Artículo 237 del CFF

2. Recurso de Revisión.

El recurso de revisión es procedente cuando la SECOFI a través de su unidad jurídica, desea impugnar la sentencia definitiva del TFF. Este recurso se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación.

3. Juicio de Amparo Directo.

Cuando los particulares que intervinieron en el juicio fiscal son quienes desean impugnar la resolución definitiva, el medio legal para ello es el juicio de amparo directo, el cual se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

En caso de que la SECOFI interponga el recurso de revisión y el particular interponga el amparo en contra de la resolución emitida por el TFF, corresponde al Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo, resolver ambos.

En caso de que se interponga recurso, se suspende el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

II.4.4. Un caso práctico

Derivado de la resolución final de la revisión a la resolución definitiva sobre las importaciones de recubrimientos cerámicos para muros, originarias de Brasil,¹⁰² la Asociación Nacional de Fabricantes de Cerámica para Recubrimientos de Brasil interpuso juicio de nulidad del cual conoció la Segunda Sección de la Sala Superior del TFF. El 28 de noviembre de 1996, el TFF dictó su sentencia declarando la nulidad de la resolución para el efecto de que la SECOFI dictara otra resolución cumpliendo con los requisitos de fundamentación y motivación.

¹⁰² Resolución final publicada en el DOF el 4 de agosto de 1995.

Sin embargo, la SECOFI interpuso el recurso de revisión en contra de dicha resolución, mismo que fue desechado por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito mediante sentencia dictada el 11 de febrero de 1998.

Por su parte, la Asociación mencionada, presentó una demanda de amparo contra la sentencia del TFF, conociendo de ella el mencionado Tribunal de Circuito, quien otorgó a la quejosa el amparo y protección de la justicia federal a fin de que la Sala del Tribunal Fiscal analice el primer concepto de anulación.

En consecuencia, el 25 de agosto de 1998, la Segunda Sección antes mencionada, en cumplimiento de la ejecutoria del juicio de amparo citado, dictó la sentencia que declara la nulidad lisa y llana de la resolución final del procedimiento de revisión.

Finalmente, como resultado de esta sentencia, la SECOFI emitió una nueva resolución por la que se le dio cumplimiento y se declaró la nulidad lisa y llana de la resolución final de la revisión definitiva sobre las importaciones de recubrimientos cerámicos para muros y, por tanto, se revocó la cuota compensatoria impuesta a estas importaciones a través de la resolución definitiva del procedimiento antidumping.¹⁰³

II.4.5. Eficacia del Juicio de Nulidad.

En general, podemos decir que el juicio de nulidad es un medio de impugnación más imparcial en relación con el recurso de revocación, ya que la autoridad revisora es distinta a la emisora del acto recurrido. Además, el TFF al tener facultades de legalidad puede resolver cuestiones que en las resoluciones en materia de prácticas desleales son de fondo, como la manera en que la autoridad valoró, de acuerdo con la legislación de la materia, la información que le

¹⁰³ Resolución final publicada en el DOF el 5 de septiembre de 1991.

permitió determinar los márgenes de dumping, o bien, el daño ocasionado a la industria nacional, para lo cual en ocasiones puede ayudarse de peritos expertos en estas materias.

Adicionalmente, algunos autores¹⁰⁴ señalan que la revisión que realiza el TFF de las resoluciones que son impugnadas ante este órgano es sumamente estricta y rigurosa, situación que favorece a los particulares en la defensa de sus intereses y derechos posiblemente violados.

Por otro lado, se podría decir que debido a que los magistrados del TFF no son expertos en materia de prácticas desleales de comercio exterior, su análisis puede dejar de lado aspectos técnicos como los cálculos de dumping, subvención, análisis de los indicadores de daño, etc., sin embargo debemos recordar que el TFF es un órgano de legalidad y que sólo va a resolver la forma en que la autoridad consideró la legislación aplicable al caso concreto y, por tanto, la manera en que motivó y fundamentó sus decisiones.

Por otra parte, cuando la autoridad emisora no emite el acto que le fue ordenado, el particular, como ya mencionamos, sólo tiene la oportunidad de acudir al recurso de queja ante el mismo TFF a fin de que éste requiera a la autoridad para actuar en tal sentido, sin embargo, si nuevamente la autoridad decide no hacerlo, el TFF, no cuenta con los medios coercitivos para obligarla a acatar su decisión, por lo que el particular debe acudir al juicio de amparo directo a fin de que sea el Tribunal Colegiado de Circuito quien le obligue a actuar en tal sentido.

Lo anterior se confirma con la siguiente tesis emitida por la Primera Sección de la Sala del TFF:

¹⁰⁴ Giesze, Craig Raymond. Mexico's new antidumping and countervailing duty system: Policy and legal implications, as well as practical business risks and realities, for United States exporters to Mexico in the era of the North American Free Trade Agreement., en North American Free Trade

PLAZO PARA CUMPLIR LA SENTENCIA DEFINITIVA. EL INCUMPLIMIENTO AL ARTÍCULO 239 ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE EN 1995, NO CONFIGURA CAUSAL DE NULIDAD. "... si bien el legislador estableció un plazo de cuatro meses para cumplir una sentencia firme, en la disposición de que se trata, no se contempla que la autoridad ya no pueda cumplimentarla fuera de este término, ni se estatuye sanción para el caso de que sobrepase el plazo establecido. En consecuencia, si la autoridad administrativa cumple lo dispuesto por una sentencia, fuera del plazo señalado por la ley, siempre que el particular impugne el acto administrativo, éste no podrá ser anulado por esta razón".¹⁰⁵

No obstante lo anterior, hasta la fecha la SECOFI ha cumplido cabalmente con las sentencias del TFF, por lo que el juicio de nulidad ha sido eficaz para los particulares que han obtenido sentencias favorables.

II.4.5.1. Resultado de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

Debido a que sólo se publican en el DOF las resoluciones por las que se da cumplimiento a sentencias dictadas por el TFF, y no las que confirman las resoluciones impugnadas o aquéllas que sobreseen los juicios de nulidad, y a que muchas sentencias del mismo TFF son impugnadas mediante juicio de amparo o recurso de revisión, sólo expondremos el resultado de diversos juicios de nulidad cuyas resoluciones se emitieron durante los años de 1997-1999, seleccionados de manera aleatoria, a fin de obtener una muestra representativa de sus resultados.

Específicamente en el año de 1997, se concluyeron tres juicios de nulidad en relación con las investigaciones de calzado, máquinas y aparatos eléctricos, ambos originarios de China; y polibutadieno estireno, originario de Brasil. Los dos primeros se resolvieron en el sentido de ordenar a la autoridad investigadora a

Agreements, Treaties 3, Oceana Publications, Inc. 1994.

¹⁰⁵ Tesis citada por Reséndiz Nuñez, Cuauhtémoc. Op. Cit. Pág. 39

aceptar y tramitar los recursos de revocación interpuestos; y el último, fue sobreseído por el TFF, en virtud de que la empresa no interpuso primero el recurso de revocación sino que directamente promovió el juicio de nulidad.¹⁰⁶

Adicionalmente, debido al impacto que tuvieron durante 1997 y para efectos del análisis propuesto, cabe señalar que a finales de 1996 y principios de 1997, se desecharon 3 recursos de revisión interpuestos por la SECOFI en contra de las resoluciones del TFF que la obligan a aceptar a trámite 3 recursos de revocación, de los cuales 2 se interpusieron en contra de la resolución definitiva de productos químicos orgánicos y 1 contra un oficio de respuesta a una consulta realizada sobre la resolución definitiva sobre calzado y sus partes. Cabe señalar que los 3 recursos mencionados se interpusieron a finales de 1994 y no es sino hasta 1996 y 1997, cuando el juicio de nulidad obliga a la autoridad a aceptar a trámite dichos recursos.¹⁰⁷

Para 1998, se analizaron los resultados de 4 juicios de nulidad promovidos contra las resoluciones de los recursos presentados contra las resoluciones de prendas de vestir, aceros especiales, peróxido de hidrógeno y contra la resolución definitiva de vajillas o piezas sueltas de porcelana. El sentido de las sentencias dictadas como consecuencia de dichos juicios de nulidad fueron en el primer caso, sobreseer el juicio, debido a que la parte actora se desistió de su acción; en el segundo caso, el TFF reconoció la validez de la resolución impugnada; en los dos últimos casos, la sentencia fue en el sentido de sobreseer los juicios de nulidad.

Para 1999, analizamos las sentencias de los juicios de nulidad resueltos contra las resoluciones de la revisión a la resolución definitiva de vajillas o piezas sueltas de cerámica, vajillas o piezas de porcelana, y las resoluciones definitivas de recubrimientos cerámicos para muros y aceros especiales.

¹⁰⁶ "Informe de labores de 1997" Op. Cit. Pág. 40

¹⁰⁷ Sobre el sentido de las resoluciones a dichos recursos remitimos al apartado respectivo.

El sentido de las sentencias dictadas en dichos juicios fueron en el primer caso, el juicio se sobreseyó debido a que el actor no interpuso primero el recurso de revocación en contra de la resolución impugnada; en el segundo caso, el TFF declaró la nulidad de la resolución para efectos de que la SECOFI dictara una nueva resolución, sin embargo, ésta promovió recurso de revisión, mismo que no se ha resuelto. En la sentencia del juicio de nulidad contra la resolución de la revisión de la resolución de aceros especiales, se declaró la nulidad de la resolución definitiva, por lo que se obliga a la autoridad a revocar las cuotas compensatorias impuestas mediante la resolución definitiva de la revisión de la resolución definitiva anulada.¹⁰⁸

En el caso del juicio sobre la resolución sobre recubrimientos cerámicos se obliga a la SECOFI a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.¹⁰⁹

En total, durante la revisión efectuada a los 14 resultados de los juicios de nulidad antes expuestos encontramos que 5 fueron en el sentido de ordenar a la SECOFI a aceptar a trámite el recurso de revocación antes desechado; 5 fueron en el sentido de sobreseer el juicio de nulidad; 1 reconoció la validez de la resolución impugnada; 1 determinó la nulidad para determinados efectos; y 2 declararon la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada.

Los anteriores resultados, proporcionan una idea clara de que el juicio de nulidad es una opción efectiva e imparcial que tienen los particulares cuando en verdad las resoluciones de la SECOFI tienen alguna ilegalidad, situación que como hemos visto no se presenta en todos los casos o por lo menos el TFF no entra al fondo del asunto debido a que una vez más los particulares acudieron a dicho juicio sin considerar que la resolución impugnada se encuadraba en alguno

¹⁰⁸ Véase la resolución por la que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el TFF en relación con la resolución definitiva sobre las importaciones de aceros especiales originarias de Brasil, publicada en el DOF el 21 de octubre de 1999.

¹⁰⁹ Véase la resolución por la que se da cumplimiento a la sentencia dictada por el TFF en relación a la resolución definitiva sobre las importaciones de recubrimientos cerámicos originarias de Brasil,

de los supuestos de sobreseimiento antes mencionados.

Adicionalmente, debemos considerar que en el período analizado, 5 sentencias fueron para obligar a la SECOFI a aceptar a trámite un recurso de revocación que había sido desechado, por lo que el TFF no revisó el fondo de la resolución impugnada y, en los casos en que así lo hizo, declaró la nulidad parcial o total de 3 resoluciones y confirmó una de ellas, situación que refleja que no en todos los casos el particular tiene la razón, pero que cuando ésta existe, el TFF es un medio de control de la legalidad de las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional bastante efectivo.

Lo anterior, sustenta con mayor razón nuestra propuesta de que el recurso de revocación debe ser de carácter optativo ya que de los resultados descritos en ambos casos, los del juicio de nulidad fueron en mayor medida mucho más benéficos para los particulares, por lo que si consideramos que éstos hubieran acudido directamente al juicio de nulidad hubieran obtenido una resolución favorable en el menor tiempo posible.

II.5. El Juicio de amparo

Todo Estado que adopta el régimen constitucional como forma de gobierno delimita la estructura y organización política, así como los derechos y obligaciones de sus ciudadanos, en un ordenamiento fundamental y supremo denominado Constitución.

Una de las garantías que otorga la Constitución mexicana consiste en que todas las leyes y actos de autoridad deben dictarse conforme a lo dispuesto en la Carta Magna, de lo contrario se consideran como inconstitucionales.

Por consiguiente, para resguardar la legalidad de los actos de autoridad, la Constitución establece instrumentos legales para restituir los derechos de los particulares que hayan sido violados restableciéndose así el orden constitucional.

Es así como el máximo ordenamiento consagra en sus artículos 103 y 107, la figura del amparo como un medio de defensa de los particulares frente a los actos ilegales de las autoridades y que se inicia por el ejercicio de una acción constitucional a cargo de la persona que resulta agraviada por alguna ley o acto de autoridad que viola garantías individuales; por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; o por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal.

El juicio de amparo es un medio de control o protección constitucional contra todo acto de autoridad que afecte o agravie a cualquier gobernado y que se ejercita exclusivamente a impulso de éste.¹¹⁰ Tiene como característica fundamental que la resolución que se emite únicamente recae sobre el caso concreto que motivó el juicio, sin hacer ninguna declaración de tipo general con respecto a la ley o al acto.

La acción se ejercita ante el Poder Judicial Federal, órgano de control que para tal efecto la misma Carta Magna dispone y su tramitación se encuentra regulada en la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales.

En relación con las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional dictadas por SECOFI, lejos de entrar a la discusión interminable de si el juicio de amparo es un recurso o un juicio, éste constituye, para el quejoso, un medio más de impugnación y que, como los anteriores, puede confirmar, modificar o eliminar el acto impugnado. Por ello, es necesario en primer

término determinar cual de los dos tipos de amparo es el que procede directamente en contra de las resoluciones sobre prácticas desleales que dicta la SECOFI.

II.5.1. El amparo directo

El amparo directo es el que se tramita ante los Tribunales Colegiados de Circuito y ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y procede, conforme dictan los artículos 107, fracciones V y VI, constitucional y 158 de la Ley de Amparo, entre otros casos, en contra de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados. Además, la violación aducida por el particular pudo haberse producido durante su tramitación trascendiendo en el sentido del fallo, o bien, por violaciones de garantías cometidas con la emisión misma de dichos actos.

Por lo anterior y como explicamos en el apartado respectivo, este tipo de amparo es promovido por los particulares cuando consideran que las sentencias emitidas con motivo de un juicio de nulidad, les causan una lesión en sus derechos constitucionales.

II.5.2. El amparo indirecto

El amparo indirecto o también denominado bi-instancial es el que se tramita en primera instancia ante los Juzgados de Distrito y los Tribunales Unitarios de Circuito. Se le denomina bi-instancial debido a que en segunda instancia a través del recurso de revisión interpuesto contra la resolución que del caso se emita pueden conocer los Tribunales Colegiados o la Suprema Corte de Justicia.

¹¹⁰ Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1984. Pág. 143.

II.5.2.1. Procedencia del amparo indirecto

Respecto a la materia que estudiamos, la procedencia del amparo indirecto se señala en las fracciones I, II, del artículo 114 de la ley de la materia, en los siguientes casos:

I. Contra leyes Federales o locales, tratados internacionales, reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general que causen perjuicio al quejoso, con su sola entrada en vigor (autoaplicativa) o con motivo del primer acto de aplicación (heteroaplicativa).

II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, es decir, contra actos realizados por la Administración Pública Federal, Estatal, o municipal.

Pueden reclamarse en este tipo de amparo actos aislados o provenientes de un procedimiento seguido en forma de juicio ante las mencionadas autoridades; en este caso la violación procesal no se impugna en el momento de su realización, sino una vez que se dicte la resolución que pone fin al procedimiento, impugnando en ese momento tanto la violación procesal como la violación cometida en la resolución mencionada y que originó que el quejoso quedara sin defensa o que se le privara de los derechos concedidos por la Ley de la materia.

Sin embargo, cuando o se trata de actos que afectan a personas ajenas al procedimiento, no es necesario esperar a que se dicte la resolución definitiva del procedimiento, pues son impugnables en sí mismos por el tercer perjudicado, siempre y cuando la ley de la materia no señale algún medio de defensa para impugnarlo.

3. Contra actos ejecutados dentro o fuera del juicio que perjudiquen a personas extrañas a él cuando la ley no establezca algún recurso ordinario o medio de defensa que pueda tener por efecto modificarlos o revocarlos,

siempre que no se trate del juicio de tercería.

No obstante lo anterior, tal como lo menciona Ignacio Burgoa, "el tercero extraño a juicio, cuyos intereses jurídicos o derechos se afecten por un acto que se realice en él, no está obligado a promover ningún recurso o medio de defensa legal."¹¹¹

Como hemos visto, y debido a que la SECOFI y en específico la UPCI, son autoridades administrativas¹¹², cuando se desea impugnar directamente un acto administrativo de alguna de ellas que afecte las garantías individuales del particular, el medio legal, según lo establecen las fracciones I y II del artículo 114 de la Ley de Amparo, es el amparo indirecto. Por lo anterior y debido a que el amparo directo, como mencionamos anteriormente, se promueve contra las sentencias del TFF dictadas con motivo del juicio de nulidad, en este capítulo analizaremos sólo al amparo indirecto como medio de impugnación de las resoluciones en la materia de prácticas desleales de comercio internacional. Para ello, primeramente expondremos cuales son las partes que intervienen en su tramitación.

II.5.2.2. Partes en el juicio de amparo indirecto

En la tramitación del amparo indirecto, encontramos a las siguientes partes:

A. El Quejoso.

En principio, el concepto de quejoso, como lo menciona Ignacio Burgoa¹¹³, es un concepto que depende de la hipótesis en la que nos situemos de aquéllas que menciona el artículo 103 constitucional. Sin embargo, en todas estas situaciones encontramos una característica externa y única: el quejoso es el titular de la

¹¹¹ Burgoa, Ignacio Op. Cit., Págs. 642 y 643

¹¹² Artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.

¹¹³ Idem, Pág. 356

acción constitucional de amparo.

En el tema que nos ocupa, la definición de quejoso la podemos tomar de la primera hipótesis que señala el mencionado artículo en el sentido de que el amparo procede en contra de leyes o actos de la autoridad que violen garantías individuales, esto es, la acción de amparo se ejerce para proteger los derechos fundamentales de los individuos frente a la actuación de las autoridades.

En este sentido, tenemos que quejoso es "la persona física o moral que bien por su propio interés o en defensa de un interés público que tenga obligación de tutelar, interpone el juicio de amparo contra cualquier acto de autoridad violatorio de una garantía constitucional."¹¹⁴

Así, en materia de prácticas desleales de comercio internacional, tenemos que el carácter de quejoso se encuentra representado por cualquiera de los siguientes individuos, dependiendo de la posición que tienen con respecto a la resolución que se impugna.

a. El productor nacional como quejoso

Por lo general, el productor nacional se convierte en quejoso cuando la autoridad investigadora no impuso cuota compensatoria alguna o ésta es insuficiente para desvirtuar el daño que producen las importaciones en condiciones desleales; o bien, porque en la tramitación del procedimiento administrativo la autoridad incurrió en alguna violación procedimental de fondo que influyó en el resultado de la misma.

b. El importador como quejoso

El importador comúnmente acude a solicitar la protección de la justicia federal cuando considera que la resolución que impone cuotas compensatorias es

¹¹⁴ DE PINA, Rafael y De Pina Vara, Rafael. "Diccionario de Derecho", Edit. Porrúa, 19a Edición.,

violatoria de sus garantías individuales o cuando existió una actuación procedimental que viola sus derechos. Por lo general, los importadores que no fueron partes en el procedimiento acuden al juicio de garantías argumentando que se impuso una cuota compensatoria sin haber sido legalmente emplazados a juicio en contravención de las garantías de audiencia y debido proceso que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

c. El exportador como quejoso

Cuando los exportadores y gobiernos extranjeros se ven involucrados en las investigaciones de prácticas desleales de comercio internacional, pueden acudir al amparo no obstante lo que algunos autores opinan.

Para Ignacio Burgoa, al interpretar una jurisprudencia de la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, menciona que la acción de amparo está vedada para los extranjeros, sea persona física o moral, que no tienen en territorio nacional una residencia, una sucursal o no realizan en él operaciones en forma permanente, por lo que no gozan de las garantías individuales que la Constitución otorga debido a que sus actividades son extraterritoriales.¹¹⁵

La jurisprudencia que el mencionado autor interpreta es la siguiente: SOCIEDADES EXTRANJERAS. Son dos los requisitos para que puedan promover amparo: que comprueben su existencia en la República Mexicana y que quien las representa, tenga poder bastante para hacerlo; para lo primero, tendrán que protocolizar no solamente sus estatutos, contratos y demás documentos referentes a su constitución, sino el certificado de estar constituidas con arreglo a las leyes del país respectivo, certificación que expedirá el ministro que allí tenga acreditado el Gobierno de México, o en su defecto, el Cónsul respectivo; para lo segundo, el apoderado debe comprobar que quienes le extendieron el Poder, obraron con expresa autorización del consejo de directores.

México 1993. pág. 427

¹¹⁵ Burgoa, Ignacio. Op Cit , Pág. 363

Al parecer, la frase que interpreta el doctor Burgoa es "... que comprueben su existencia en la República Mexicana...", lo cual nuestra interpretación, compartiendo la opinión de José de Jesús Gudiño Peláyo,¹¹⁶ es en el sentido de que la jurisprudencia mencionada no debe dar lugar a dudas debido a que en ésta no se exige que el extranjero cumpla con los supuestos que Burgoa menciona, sino únicamente requiere que para que una persona moral extranjera, pueda ser titular de la acción de amparo debe protocolizar los documentos relativos a su constitución para demostrar que está "... constituida y autorizada con arreglo a las leyes del país respectivo...", cuestión que es totalmente válida y aceptable, en virtud de que es requisito esencial para las personas morales acreditar su legal existencia para participar en cualquier procedimiento judicial o administrativo que se realice en México.

La anterior apreciación toma fuerza con la siguiente jurisprudencia:

COMERCIO INTERNACIONAL. LAS EXPORTADORAS EXTRANJERAS TIENEN INTERES JURIDICO PARA RECLAMAR EN AMPARO LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS DICTADAS DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACION SOBRE PRACTICAS DESLEALES.- Del contenido del artículo 8 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, vigentes hasta el trece de julio de mil novecientos noventa y tres, se desprende que quienes soportan la carga fiscal por derechos antidumping conocidos como cuotas compensatorias, son los importadores o introductores de mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional; sin embargo, ello no es obstáculo para estimar que las personas extranjeras que comparecen al procedimiento administrativo de investigación sobre tales prácticas, cuentan con interés jurídico para ocurrir al amparo en contra de la resolución administrativa correspondiente, por más que la Ley Reglamentaria respectiva sea poco clara en cuanto a su forma de intervención dentro del procedimiento de investigación. Efectivamente, ante la falta de claridad del citado ordenamiento surge la necesidad de acudir a su

¹¹⁶ Gudiño Peláyo, José de Jesús. "Introducción al Estudio del Amparo", Edit. Textos Iteso.

Reglamento, el cual a lo largo de sus artículos 15, 17, 20 y 23 aporta un panorama legal sobre la forma de participación e interés jurídico que les asiste a dichas personas, mismo que concatenado con el artículo 10, fracción V y 19 de la propia Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, lleva a la conclusión de que las empresas extranjeras comparecen a la investigación de prácticas desleales de comercio en calidad de partes afectadas y no como simples informadores de la autoridad, lo cual resulta razonable en la medida que la declaración que atribuye el calificativo de comerciante desleal se refiere a los importadores nacionales como a las exportadoras extranjeras, habida cuenta de que son estas últimas quienes cuentan con los elementos de convicción necesarios para desvirtuar las acusaciones de dumping. Esta conclusión se corrobora, además, con la interpretación auténtica del legislador, plasmada en el artículo 51 de la nueva Ley de Comercio Exterior, cuyo contenido se invoca no en forma retroactiva sino por contener un elemento de juicio que acerca a la verdadera intención legislativa.¹¹⁷

En conclusión podemos decir que los exportadores pueden solicitar el juicio de amparo siempre que acrediten su legal existencia y la personalidad de su representante legal.

Asimismo, la personalidad del representante del quejoso, independientemente del carácter que tenga, se puede acreditar, cuando este participó en el procedimiento de investigación, mediante las constancias que acrediten que ésta le fue reconocida por la UPCI, en caso contrario, la acreditación se hará en los términos que marca el artículo 19 del CFF.

Universidad de Guadalajara. México 1993. Págs 98-104.

¹¹⁷ 2a./J.52/96. Contradicción de tesis 61/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito.-27 de septiembre de 1996.-Cuatro votos.-Disidente: Guillermo J. Ortiz Mayagoitia, que emitió voto particular.- Ponente:Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Francisco J. Sandoval López. Tesis de Jurisprudencia 52/96.-Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública de veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y seis, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Juan de Dios Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y presidente Genaro David Góngora Pimentel.-Disidente:Guillermo J. Ortiz Mayagoitia, que emitió voto particular. S.C.J. y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo IV, oct. 96, Pág. 227.

B. La autoridad responsable.

En una definición general de la palabra autoridad encontramos que esta tiene diferentes connotaciones que van desde considerarla como el poder que tiene una persona sobre otra que le está subordinada; la potestad que en cada pueblo ha establecido su constitución para que lo rija y gobierne, ya dictando leyes, ya haciéndolas observar, ya administrando justicia;¹¹⁸ o bien como la potestad legalmente conferida y recibida para ejercer una función pública, para dictar al efecto resoluciones cuya obediencia es indeclinable bajo la amenaza de una sanción y la posibilidad legal de su ejecución forzosa en caso necesario. De igual forma, se considera autoridad a la persona u organismo que ejerce dicha potestad.¹¹⁹

En una interpretación de los artículos 39 y 41 constitucionales, las autoridades mexicanas tienen su origen en el poder público que el mismo pueblo mexicano les delegó cuando constituyó un estado jurídicamente organizado, y con la expedición de su ley fundamental, eligió su forma de gobierno, y creó los poderes públicos con sus respectivas facultades.

Para Ignacio Burgoa las autoridades son "aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa."¹²⁰

Para la procedencia del juicio de amparo, es necesario definir lo que debe entenderse por autoridad. En este sentido, encontramos que la ley de la materia en su artículo 11 precisa que autoridad responsable es la que ordena, ejecuta, o

¹¹⁸ Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo III. Edit. Espasa Calpe. 8a Edición. Madrid, España 1979, pág. 402

¹¹⁹ De Pina, Rafael, De Pina Vara Rafael. Op. Cit., pág. 117

¹²⁰ Burgoa, Ignacio. Op Cit. Pág. 186.

trata de ejecutar el acto impugnado y considerado como violatorio de garantías individuales.

Esta definición legal resulta demasiado amplia y no proporciona una definición precisa de lo que es una autoridad para los efectos del amparo. Tampoco menciona las características que debe reunir un órgano estatal para ser considerado como autoridad para tales efectos, sino que más bien establece una relación entre un organismo y las formas en que se lleva a cabo un acto de autoridad. Resulta claro que para la existencia de un juicio constitucional debe existir un acto de autoridad que viole las garantías fundamentales de los particulares pero para la existencia de este último se requiere determinar quién es autoridad para estos efectos y quién no lo es.

Por ello, y debido a la carencia de una definición legal adecuada, ha correspondido, primero a los tribunales federales y segundo a la doctrina, la tarea de establecer una definición al respecto. Así, en una tesis jurisprudencial, encontramos que "el término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública, en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen."¹²¹

La anterior tesis continúa diciendo "sin duda el criterio supracitado se basa a su vez en el concepto de imperio entendido como la potestad o parte de la fuerza pública necesaria para asegurar la ejecución de las decisiones y mandatos de la justicia. De esta manera, los Tribunales del Poder Judicial de la Federación han venido sosteniendo, que la autoridad para efectos del juicio de amparo debe ser un órgano del Estado, sea persona o funcionario, o bien, entidad o cuerpo colegiado, que por circunstancias de derecho o de hecho dispongan de la fuerza

¹²¹ Tesis publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo IV, página mil

pública y estén en posibilidad, por ello, de ejercer actos públicos, esto es en ejercicio del poder de imperio.”

Esta tesis jurisprudencial se basa en la disposición de la fuerza pública para considerar a un órgano del estado, ya sea de hecho o de derecho, como autoridad, sin embargo, éste concepto ha tenido que evolucionar ajustándose a las necesidades cambiantes del propio estado mexicano, sin que deje de tener relevancia. En este sentido encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente tesis:

“AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PUBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LO QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURIDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO. Este Tribunal en Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO, El término “autoridades” para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo interprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de Derecho pasamos a un Estado Social de Derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal

formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que, por tanto, se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello este Tribunal Pleno considera que el criterio supracitado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, por ello el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quién se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.”¹²²

En la doctrina encontramos la siguiente definición de autoridad para efectos del juicio de amparo: “por “autoridades” se entiende a aquellos órganos estatales de facto o de jure, con facultades de decisión o ejecución, cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones generales o particulares, de hecho o jurídicas, o bien produce una alteración o afectación de ellas, de manera imperativa, unilateral y coercitiva”.¹²³

¹²² Novena época instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, marzo 1998, tesis: XIV. 2º J/17 pág. 621. Materia administrativa.

¹²³ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 187.

En consecuencia, tenemos que una autoridad para efectos del amparo es cualquier órgano estatal que de manera imperativa, unilateral y coercitiva, a través de sus actuaciones derivadas o no de una norma jurídica, sean positivas o negativas, crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera de derechos de los particulares.

1. Autoridad para efectos del amparo en contra de un acto en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Cuando se interpone un amparo en contra de un acto o resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional, el carácter de autoridad responsable corresponde a la SECOFI cuando el acto que se desea impugnar es la resolución de inicio, preliminar o final del procedimiento de investigación, o bien, a la UPCI, cuando el acto reclamado es cualquier actuación que esta autoridad investigadora realiza dentro o fuera del mencionado procedimiento, o bien, a las dos cuando se impugnan actos dictados por ambas.

Adicionalmente, en la práctica cuando los interesados solicitan la protección de la justicia federal en contra de algún acto emitido como consecuencia de una investigación de prácticas desleales de comercio internacional y, en especial, cuando el quejoso es un importador o exportador, el carácter de autoridad responsable se hace extensivo a otros órganos del estado quienes sin estar involucrados directamente en el procedimiento de investigación, si lo están en algún aspecto que resulta o resultó necesario su existencia, como son el H. Congreso de la Unión, en lo que respecta a la expedición de la Ley de Comercio Exterior; al Presidente de la República, por la promulgación y publicación de la mencionada Ley y por la expedición de su Reglamento y del Reglamento Interior de la SECOFI; los Secretarios de Estado que refrendaron los anteriores ordenamientos; el Director del Diario Oficial de la Federación, por la publicación de las mencionadas leyes y reglamentos, además de las resoluciones impugnadas; el Secretario de Hacienda y Crédito Público, así como el

Administrador General de Aduanas y de la aduana que en específico intentó cobrar las cuotas compensatorias impuestas, por los actos de aplicación de los ordenamientos y resoluciones mencionadas, así como de las cuotas compensatorias impuestas.

Corresponde al quejoso determinar cuáles son las autoridades que con sus actos le causan un perjuicio, por lo que la participación de éstas en el juicio de amparo depende en gran medida de que aquél las mencione como autoridades responsables en su demanda. En caso de que el quejoso sea omiso al respecto, se debe sobreseer el juicio, en virtud de que ésta falta no es motivo de suplencia de la queja, porque ésta opera sólo en lo referente a conceptos de violación.

En el caso de que el quejoso designe a una autoridad responsable en forma incorrecta, pero de los documentos anexos se advierte el error en que incurrió, corresponde al juez corregirlo u ordenar la aclaración de la demanda.

Por otro lado, "si del informe justificado que rinde la autoridad señalada como responsable, aparece que tuvieron intervención otras autoridades en la realización del acto reclamado, haciendo uso de sus facultades de imperio, esto basta para que se les considere como autoridades para los efectos del amparo por lo que deberán de ser llamadas a juicio"¹²⁴.

En el juicio de amparo se permite que en los juicios promovidos contra los titulares de las dependencias del Ejecutivo de la Unión, (en el presente caso el de la SECOFI), sólo estos funcionarios puedan ser suplidos por los quienes tengan dicha atribución en los reglamentos interiores expedidos de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹²⁵ Como ya hemos mencionado, en el caso de la SECOFI y de la UPCI, de conformidad con las fracciones I, VI, y VII del artículo 13 del Reglamento Interior de la misma SECOFI, el representante es

¹²⁴Tribunal Colegiado de Circuito. Semanario Judicial de la Federación. Época Séptima. Volumen 127-32. Sexta parte. Pág. 32

el Director General de Asuntos Jurídicos, quien puede delegar sus funciones en otros funcionarios.

C. El tercero perjudicado.

En materia de prácticas desleales y conforme al artículo 5 de la Ley de Amparo, la calidad de tercero perjudicado depende de quien promueve el amparo, pero en todos los casos dicho carácter lo tiene aquél que tiene intereses contrarios a los del promovente.

Por lo general, el tercero perjudicado es el productor nacional debido a que la gran mayoría de amparos es promovida por los importadores o exportadores, quienes no conformes con el pago de la cuota compensatoria impuesta utilizan el juicio de garantías como un medio más para evitar su pago.

D. El ministerio público

El ministerio público actúa en representación del interés público.

II.5.2.3. El Acto reclamado

En la demanda de amparo no sólo se debe mencionar quienes son las autoridades responsables, sino se deben determinar los actos que se les imputa a cada una de ellas, so pena de que el Juez Federal no pueda decidir sobre las violaciones constitucionales que se le atribuyen a la autoridad demandada y tenga que negar el amparo.

El acto reclamado no es otra cosa que "cualquier hecho voluntario, intencional, negativo o positivo desarrollado por un órgano del Estado, consistente en una decisión o en una ejecución o en ambos conjuntamente que produzcan una afectación en situaciones jurídicas o fácticas dadas, y que se impongan unilateral, coercitiva o imperativamente, engendrando la contravención a todas

¹²⁵ Artículo 19 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 constitucionales.

aquellas situaciones conocidas con el nombre o bajo la connotación jurídica de garantías individuales..."¹²⁶

En la materia que nos ocupa, por lo general, el acto reclamado se hace consistir en alguna o todas las resoluciones que en un procedimiento de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional emite la SECOFI, algún oficio o acuerdo que la UPCI emite, o bien, algún aspecto procedimental que el quejoso considera fue ilegal y le causa agravio.

II.5.2.4. Tramitación del amparo indirecto

Como hemos mencionado, el juicio de amparo inicia cuando la persona afectada en sus derechos por un acto de las autoridades mencionadas, ejercita la acción de amparo a través de una demanda que debe presentar ante la Oficialía de Partes del Juzgado de Distrito que tenga su residencia en el lugar en donde se emitió o ejecutó el acto reclamado dentro de los 15 días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de la resolución o acuerdo que reclame, o al en que haya tenido conocimiento de ellos o al en que se hubiese ostentado sabedor del mismo.

II.5.2.5. La demanda de amparo

De acuerdo con lo que establece el artículo 116 de la Ley de Amparo, la demanda de amparo indirecto debe contener ciertos elementos indispensables, dentro de los cuales encontramos los siguientes:

1. El nombre y domicilio del quejoso y de quien promueve en su nombre, y cuando exista, del tercer perjudicado.
2. La autoridad o autoridades responsables.

¹²⁶ Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 205

3. El acto o la ley que de cada una de ellas se reclaman, estableciendo una relación causal de imputación. Además debe manifestar cuáles son los hechos o abstenciones que le consten y que constituyen antecedentes del acto reclamado o fundamentos de los conceptos de violación.
4. Los preceptos constitucionales que contengan las garantías individuales que el quejoso estime violadas y los conceptos de violación que motivan el juicio de amparo indirecto.

Los conceptos de violación son los elementos más importantes de toda demanda de amparo, ya que de su correcta formulación, depende que se conceda la protección de la justicia federal.

Según una tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte, citada por Ignacio Burgoa, los conceptos de violación son "la expresión de un *razonamiento jurídico* concreto contra los fundamentos del acto reclamado o contra la ausencia de ellos, para poner de manifiesto que dicho acto es contrario a la ley o la interpretación jurídica de la misma, ya sea porque habiendo sido aplicable determinada disposición legal no se aplicó sin ser aplicable, o porque no se hizo una correcta interpretación jurídica de la Ley o, finalmente, porque el acto reclamado no se apoyó en principios generales de derecho, cuando no hubo ley aplicable al caso."¹²⁷

II.5.2.6. El auto admisorio

Una vez presentada la demanda, el Juez de Distrito la examina y de acuerdo con el artículo 8 constitucional, debe dictar, en el término de 24 horas contadas a partir de su presentación, un auto donde según los artículos 145 a 147 de la Ley de Amparo, podrá adoptar cualquiera de las siguientes decisiones:

1. Si se percata de que existe algún motivo "manifiesto e indudable de improcedencia", la desecha de plano por alguna de las causales de improcedencia que contempla la Constitución Federal, la Ley de Amparo o las establecidas por el Poder Judicial Federal.

Cuando en la demanda de amparo se reclaman actos íntimamente ligados entre sí, por constituir unos la causa y otros los efectos o cuando se refiere sólo a un acto, el desechamiento se referirá a todos ellos de manera conjunta; pero cuando contenga actos diversos y autónomos provenientes de una misma autoridad o de varias, el desechamiento se refiere a cada uno de ellos; por lo que pueden ser admitidos algunos de los especificados en la demanda.

El auto que desecha la demanda de amparo indirecto se debe notificar personalmente, con el propósito de que el quejoso lo conozca y tenga la posibilidad de interponer el recurso de revisión oportunamente.

2- En el auto inicial también se puede requerir al quejoso la aclaración de su demanda cuando tenga alguna irregularidad, no haya cumplido los requisitos establecidos en ley, no haya precisado el acto reclamado o no se haya presentado con las copias respectivas, aspectos que debe realizar dentro de los tres días siguientes a que surta efectos la notificación.

Si en dicho término el quejoso no atiende la solicitud del juez, éste la tiene por no interpuesta, debido a que en la materia que nos ocupa, los actos reclamados afectan únicamente al patrimonio o derechos patrimoniales del quejoso.

3- De igual forma, el Juez de Distrito en el auto inicial puede declararse incompetente, toda vez que a otro juez de distrito le corresponda el conocimiento del asunto o cuando la autoridad ejecutora no radique dentro de su jurisdicción.

¹²⁷ Burgoa, Ignacio Op. Cit. Pág. 648

4- Por último, el auto inicial es el de admisión de la demanda, cuando a consideración del Juez de Distrito ésta no tenga algún motivo de improcedencia y cumpla con los requisitos legales. De igual forma, determina si decreta la suspensión del acto reclamado cuando ésta le fue solicitada.

Además, en el auto admisorio se manda remitir copia de la demanda al tercero perjudicado y a la autoridad responsable a quién se solicita envíe su informe justificado; se señala día y hora para la audiencia constitucional, se ordena emplazar al tercer perjudicado; y si se solicitó la suspensión, se ordena se abra el incidente respectivo.

II.5.2.7. Notificación de la demanda.

Cuando la SECOFI o la UPCI son autoridades responsables, una vez que el Juez de Distrito dicta el auto admisorio, notifica a la DGAJ la demanda de amparo, quién envía a la UPCI un oficio por medio del cual comunica la interposición de la demanda y solicita la certeza de los actos reclamados. Mediante un oficio, la UPCI envía a la DGAJ la información solicitada para que sea ésta autoridad quien se encargue de llevar el procedimiento ante el juez de la causa.

II.5.2.8. Suspensión del acto reclamado

Un aspecto que caracteriza al juicio de amparo, es el relativo a la suspensión del acto reclamado. Con la suspensión se evita que se cause al quejoso un daño o perjuicio de difícil reparación. La solicitud se presenta en la misma demanda y su tramitación es de manera incidental por cuerda separada y por duplicado independiente del juicio principal.

En el amparo indirecto, la suspensión del acto reclamado se decreta de oficio o a petición de parte, sin embargo, en la materia de estudio debido a que los actos que causan agravio a los particulares no se encuadran en ninguno de los supuestos del artículo 123 de la ley de la materia, sólo procede a petición de parte.

En el caso de que la suspensión sea solicitada, el juez analiza la certeza de actos, la naturaleza de la violación alegada¹²⁸, la dificultad de reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución, los que la suspensión origine a terceros y al interés público.

El Juez de Distrito debe establecer las condiciones en que quedarán las cosas al momento de concederse la suspensión, tomando las medidas necesarias para la conservación de éstas hasta la conclusión del juicio.

En esta materia, por lo general, se solicita la suspensión del acto reclamado para evitar el cobro de una cuota compensatoria por parte de la autoridad ejecutora (las autoridades aduaneras), por lo que atendiendo a esta situación el pago de la cuota si es suspendible.

En tanto no se emite sentencia ejecutoriada en relación con el juicio de amparo, el Juez de Distrito tendrá facultades para modificar o revocar el auto donde conceda o niega la suspensión del acto, por la existencia de algún hecho superveniente.

La suspensión se puede solicitar en cualquier momento, siempre que sea antes de que se dicte sentencia ejecutoriada en el juicio principal.

A. El informe previo

Cuando se solicita la suspensión, en el acuerdo que recae a la demanda el juez de distrito pide a la SECOFI en el mismo acto de notificación de la demanda, un informe previo que debe presentar dentro de las 24 horas siguientes.

¹²⁸ Atendiendo a su naturaleza, un acto es suspendible siempre que no sea de carácter negativo, esto es que la autoridad al no acceder a las peticiones del particular agota su actividad; o bien que no sea un acto totalmente consumado, es decir, que sea un acto que finaliza la actividad de la autoridad sin que ésta pueda realizar alguna consecuencia o efecto del mismo.

El artículo 132 de la Ley de Amparo, señala que el informe previo es el documento en el que la autoridad expresa si los hechos que se le atribuyen son ciertos o no, la cuantía del asunto que lo haya motivado y las razones en las que funde la improcedencia de la suspensión.

En el caso de estudio, corresponde a la UPCI, emitir el informe previo, el cual es enviado a la DGAJ para que lo presente y asista a la audiencia incidental que se celebrará a las 72 horas, en la cual tanto el quejoso como la autoridad pueden presentar pruebas documentales para sostener la procedencia o no de la suspensión y una vez escuchados los alegatos presentados, el juez resuelve si concede o niega la suspensión.

La falta de informe establece la presunción de certeza del acto reclamado sólo para efectos de la suspensión y la autoridad responsable se hace acreedora a una multa impuesta por el juez federal que conoce del asunto. Si la autoridad acepta la existencia de los actos reclamados, la concesión de la suspensión se decreta según los demás aspectos. Por el contrario, si la autoridad niega la existencia de dichos actos, el quejoso debe probar su existencia en la mencionada audiencia.

II.5.2.9. El informe justificado

La autoridad responsable tiene el derecho y a su vez la obligación de rendir un "informe justificado", que es el documento mediante el cual contesta la demanda de amparo interpuesta en su contra. En el informe justificado, la SECOFI expresa los argumentos por los que considera que el acto reclamado está debidamente fundado y motivado y, por lo tanto, es constitucional y solicita al juez de Distrito que niegue la protección de la justicia federal al quejoso o que declare el sobreseimiento del juicio.

El informe debe ser rendido dentro del término de cinco días, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación y las autoridades responsables queden emplazadas. El término señalado se puede ampliar hasta por cinco días en el auto admisorio si el Juez de Distrito estima que el caso lo amerita por ser de suma importancia, pero siempre debe presentarse hasta 8 días antes de la audiencia constitucional a fin de que las partes puedan conocerlo y preparen las pruebas necesarias para desvirtuarlo.

Ignacio Burgoa señala que si se presenta el informe en el momento de la audiencia éste no debe ser tomado en cuenta, toda vez que se estaría dejando al quejoso en estado de indefensión al no darle tiempo suficiente para contestarlo.¹²⁹

Por otra parte, según el artículo 149 de la multicitada Ley de Amparo, en caso de que la autoridad no presente su informe justificado, existe una presunción *iuris tantum* de la certeza del acto reclamado, y no por ello, se debe entender que el acto es inconstitucional, toda vez, que ésta circunstancia debe de ser probada por el quejoso cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo. Así, la inconstitucionalidad depende de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

Ignacio Burgoa al analizar los criterios que la Corte ha sostenido en relación con lo que debemos considerar como “el acto que viola en sí mismo las garantías individuales”, señala que es aquél que proviene de un órgano del Estado que carece de competencia legal o constitucional para realizarlo, así como el acto que transgrede una terminante prohibición de la ley o de la Constitución.¹³⁰

Si por defecto en la notificación del auto que dio entrada a la demanda de amparo no se llamó a juicio a la autoridad responsable y, por lo tanto, no se le solicitó el informe, la *iuris tantum* no puede aplicarse, por lo que no existirá juicio,

¹²⁹Burgoa, Ignacio. Op. Cit. Pág. 664.

¹³⁰ Burgoa, Ignacio Op. Cit. Pág. 661

debiéndose nulificar todo lo actuado desde el auto que dio entrada a la demanda y hacer que se reponga la tramitación.

Existe una excepción señalada por la Jurisprudencia de la Corte relativa a la presunción implantada en el artículo 149 de la Ley de Amparo, la cual consiste en que si las autoridades ejecutoras no rinden su informe justificado, pero las autoridades ordenadoras del acto lo niegan, se considerará que las primeras no pueden ejecutar una orden inexistente, por lo tanto la falta de su informe no dará lugar a la aducida presunción.¹³¹

En caso de que la autoridad niegue la existencia del acto reclamado, cuestión que debe ser de manera expresa, el quejoso debe probar la certeza de éste y su inconstitucionalidad en la audiencia del juicio, si no lo hace, el juicio de amparo debe sobreseerse de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 de la Ley de Amparo¹³². Pero cuando la autoridad acepta hechos propios, este informe se toma como una confesión, aún cuando no haya sido acompañado de constancia alguna y el quejoso sólo debe probar su inconstitucionalidad.

La autoridad responsable por ningún motivo puede invocar dentro del informe justificado las disposiciones legales en que se funda el acto reclamado y que omitió al momento de emitirlo y tampoco tiene facultades para modificarlas. Asimismo, las afirmaciones que realiza la autoridad demandada dentro del informe no son consideradas como incontrovertibles, por lo que tiene que probar las aseveraciones que realice, so pena de que no se les otorgue valor alguno, pues se coloca en la misma posición jurídico procesal que el agraviado.

Cuando se trata de violaciones cometidas en el desarrollo del procedimiento es necesario que la autoridad responsable demuestre que no existen dichas violaciones, por lo que en su informe se debe referir a cada uno de

¹³¹ Burgoa, Ignacio Op. Cit. Pág. 662

¹³² Apéndice a los Tomos XCII, tesis 567. tesis 115 de la Compilación 1917-1965 y tesis 113 del

los actos que el quejoso traduce como violaciones, esgrimiendo los argumentos jurídicos que los desvirtúan.

II.5.2.10. Audiencia constitucional

La audiencia constitucional es el acto procesal en el que las partes involucradas en el juicio de amparo, acuden ante el juez que conoce de la causa para aducir las pruebas y alegatos útiles para a sus fines y éste una vez que los valora y analiza, se pronuncia en sentencia que resuelve en definitiva el asunto. Esta audiencia debe realizarse a más tardar dentro del término de 30 días a partir del auto admisorio de demanda según señala el artículo 147 de la Ley de Amparo.

II.5.2.11. Período probatorio

Dentro de la audiencia constitucional se encuentra el periodo probatorio que inicia con su ofrecimiento y admisión, y concluye con el desahogo de las mismas. En este juicio se admiten todo tipo de pruebas, con excepción de la confesional y las que sean contrarias a la moral o al derecho.

Las pruebas documentales pueden presentarse junto con la demanda de amparo, durante la tramitación del juicio o en la audiencia constitucional.

Si la SECOFI tiene en su poder documentos importantes para el juicio constitucional tiene la obligación de expedir copias de los mismos, o bien, remitir sus originales cuando se trate de actuaciones concluidas si lo solicitare alguna de las partes; en caso de que no cumplan con ello, el particular interesado puede solicitar al juez que requiera a los omisos, y a su vez, que la audiencia constitucional sea aplazada, por un término no mayor a 10 días.

Todas las demás pruebas contempladas en la Ley de Amparo deben ofrecerse en la audiencia constitucional siguiendo los requisitos de fondo y forma, así como los plazos que ésta establece.

Una vez ofrecidas las pruebas se procede a su admisión. Se admiten aquéllas que buscan probar la existencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado o algunas que demuestran la causa de improcedencia del juicio de garantías interpuesto.

Admitidas las pruebas se continúa con su desahogo, el cual se lleva a cabo conforme a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Es importante mencionar que el Juez de Distrito tienen la obligación de recabar de oficio las pruebas que no obran en autos pero que hayan sido rendidas ante la UPCI en la tramitación del procedimiento administrativo, y que sean de suma importancia para la resolución adecuada del juicio de garantías.

II.5.2.12. Alegatos

Concluido el periodo probatorio se continúa con la etapa de alegatos, los cuales se presentan por escrito antes de que inicie la audiencia constitucional, y son tomados en cuenta en el momento procesal oportuno; aún cuando las partes pueden alegar oralmente sin excederse de media hora cada una de ellas, incluyendo sus réplicas y contrarréplicas.

Al respecto Burgoa, al citar una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia menciona que “el juzgador de amparo no está obligado a analizar las argumentaciones que se contengan en los alegatos que presenta las partes, pues éstos no integran la litis.”¹³³

¹³³ Idem, Pág. 680.

Sin embargo, creemos que los alegatos son un instrumento importante dentro del juicio de amparo porque sirven como un recordatorio para el juzgador sobre las pretensiones y argumentos principales de las partes.

II.5.2.13. Sentencia

Agotada la etapa probatoria se dicta la sentencia. El objeto del juicio de amparo es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, y obligar a la autoridad a restablecer las cosas al estado que guardaban antes de la violación, o bien a respetar la garantía de que se trate y cumplir lo que ésta exige.

En la sentencia, en primer término, el juez debe analizar la cuestión relativa a la improcedencia del juicio por causas de orden público y en caso de existir alguna, entonces se decreta el sobreseimiento del juicio. Si los motivos de improcedencia no fueron probados o si no existe alguno que pueda invocarse de oficio, el juez examina los conceptos de violación y la inconstitucionalidad de los actos reclamados.

En este sentido dicta su sentencia con base en el principio de estricto derecho, esto es, únicamente analizando cada uno de los conceptos de violación expuestos en la demanda sin suplir las deficiencias de los razonamientos jurídicos mencionados, o bien, la ausencia de dichos razonamientos jurídicos, salvo en el caso que esté obligado a suplirlos¹³⁴.

Al emitir su sentencia, el juez de distrito deben mencionar los siguientes aspectos:

1. La fijación clara y precisa del acto o actos reclamados, y la apreciación de las pruebas que los demostraron.

¹³⁴ Artículo 76 Bis de la Ley de Amparo.

2. Los fundamentos legales que sirven de base para sobreseer el juicio o para declarar la constitucionalidad o no de los actos reclamados.
3. Los puntos resolutivos que concreten los actos por los que se sobresee el juicio, se otorga o se niega el amparo.

Finalmente, como mencionamos, las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo tienen efectos particulares, en tal virtud, sólo protegen a los individuos que hayan interpuesto la acción constitucional, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que la motivaren.¹³⁵

II.5.2.14. Emisión de una nueva resolución

Una vez que el juez de distrito ha resuelto en definitiva el asunto, concediendo la protección de la justicia federal al quejoso, notifica su resolución a la mencionada DGAJ, a efecto de que la autoridad responsable emita una nueva resolución en la que se restituyan al quejoso sus garantías constitucionales violadas.

Así, dicha Dirección notifica a la UPCI el resultado del juicio, informando la forma para dar cumplimiento a la sentencia emitida por el Juez. Al conocer la sentencia, la UPCI procede a dar trámite a dicha instrucción a efecto de emitir una nueva resolución cumpliendo con lo dispuesto en la sentencia de amparo.

II.5.2.15. Notificación de la resolución

Una vez publicada la resolución en el Diario Oficial de la Federación, se notifica personalmente al quejoso, y se mandan los oficios que correspondan a las autoridades respectivas, como por ejemplo se notifica a la SHCP sobre la nueva situación de las cuotas compensatorias.

¹³⁵ Artículos 107, segunda fracción, primer párrafo de la Constitución y 76 de la Ley de Amparo.

II.5.2.16. Impugnación de la sentencia de amparo.

Dentro del tema que tratamos, las sentencias dictadas por un juzgado de distrito pueden ser impugnadas a través del recurso de revisión y del recurso de queja.

A pesar de que no son materia del presente trabajo, debido a que dichos recursos son una parte importante en el resultado de las impugnaciones en contra de las resoluciones que en materia de prácticas desleales de comercio internacional emite la SECOFI, a continuación analizaremos muy brevemente cada uno de ellos.

A. El recurso de revisión.

Debido a que en ocasiones las resoluciones de los jueces de distrito pueden no estar debidamente fundadas y motivadas, la parte contra cuyos intereses fue dictada dicha decisión puede recurrir dentro de los diez días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación de la resolución recurrida, al recurso de revisión para impugnarla, siempre y cuando, dicho recurso proceda contra la sentencia dictada.

Cabe señalar, como dispone el artículo 83 de la Ley de Amparo, que no sólo la parte afectada puede estar legitimada para acudir al recurso de revisión, sino que también la parte beneficiada por ésta puede adherirse a la revisión solicitada dentro del término de 5 días a partir de que se le notifique la admisión del recurso, manifestando los agravios respectivos. Al respecto, cuando una empresa interpone el recurso de revisión contra la sentencia del juzgado de distrito que le niega el amparo solicitado, la SECOFI se adhiere a la revisión solicitada a fin de proporcionarle al juez de la causa mayores elementos para que confirme la sentencia recurrida.

a. Procedencia del recurso de revisión

Según lo dispuesto por el mencionado artículo 83, el recurso de revisión procede contra resoluciones de los jueces de distrito que desechen o tengan por no interpuesta una demanda de amparo; contra aquéllas que concedan o nieguen la suspensión definitiva; contra las que modifiquen o revoquen dicha concesión o negativa; contra las que nieguen la revocación de la suspensión solicitada; contra los autos de sobreseimiento y las interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos, y finalmente, contra las sentencias que resuelven de fondo el juicio de amparo solicitado, sea otorgando o negando la protección de la justicia federal, o bien declaren el sobreseimiento del juicio en la audiencia constitucional.

b. Autoridad competente para conocer el recurso de revisión

Existen diversos supuestos en los que pueden conocer del recurso de revisión tanto la Suprema Corte de Justicia como los Tribunales Colegiados de Circuito. A continuación señalaremos aquéllos que indican la competencia de ambos Tribunales y que representan los supuestos legales en los que se encuadran las sentencias de amparo dictadas en contra o a favor de resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

1. Competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Para que la Suprema Corte conozca del recurso de revisión, es necesario que la sentencia recurrida se encuadre en los siguientes supuestos:

a. La ley de amparo señala en su artículo 84, fracción I que la Suprema Corte conocerá de las sentencias definitivas que dictan los jueces de distrito, que otorguen o nieguen el amparo o declaren el sobreseimiento del juicio en la audiencia constitucional cuando se haya impugnado por inconstitucional una ley federal, un tratado internacional, un reglamento federal, o bien, cuando en la sentencia del amparo impugnado, se haya interpretado directamente un precepto constitucional y subsista en el recurso el problema

de la constitucionalidad.

b. Cuando por las características especiales del caso, la Suprema Corte estime que el recurso presentado debe ser resuelto por ella.

2. Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Los Tribunales Colegiados de Circuito conocen del recurso de revisión cuando se interpone contra las resoluciones de los jueces de distrito por las que desechan o tienen por no interpuesta la demanda de amparo; las que conceden, niegan, modifican o revocan la suspensión definitiva y las que niegan la revocación o modificación de la suspensión solicitada.

c. Tramitación del recurso de revisión.

Una vez que el juzgado de distrito que dictó la resolución impugnada recibe el recurso de revisión, debe remitir, dentro de las 24 horas, todo el expediente a la Suprema Corte o a los Tribunales Colegiados, según corresponda, a fin de que estos califiquen su procedencia.

Una vez admitido el recurso, proceden al análisis de los agravios expresados en el escrito de presentación y a la valoración sólo de las pruebas que fueron presentadas ante el juez de distrito.

d. Resolución del recurso de revisión.

Según lo dispuesto en las fracciones III y IV del artículo 91 de la Ley de Amparo, el recurso puede resolverse en tres sentidos:

1. Confirmando la sentencia recurrida.

2. Revocando la sentencia recurrida y entrar al fondo del asunto para determinar si se otorga o no el amparo solicitado cuando encuentre que las causas que originaron el sobreseimiento no son procedentes.

3. Revocando la sentencia definitiva y mandando reponer el procedimiento cuando se hayan violado reglas fundamentales del procedimiento del juicio de amparo, cuando durante su tramitación se haya incurrido en una omisión que hubiera dejado sin defensa al recurrente o influya en el sentido de la sentencia definitiva o cuando indebidamente no se ha oído alguna parte que tenga derecho a intervenir en el juicio.

II.5.2.17. El Recurso de Queja

El recurso de queja se encuentra regulado por el artículo 95 y siguientes de la Ley de Amparo y entre los diversos casos de procedencia que ahí se contemplan, los aplicables a la materia que estudiamos son los siguientes:

1. Contra autos de los jueces de distrito que admitan demandas notoriamente improcedentes. El término para su interposición ante el Tribunal Colegiado es de 5 días a partir de que surta efectos la notificación respectiva.
2. Contra las autoridades responsables por exceso o defecto en la ejecución del auto que concede la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado o por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia definitiva que concede el amparo al quejoso. En el primer caso, el recurso de queja puede interponerse en cualquier tiempo durante la tramitación del juicio de amparo; y en el segundo, dentro de un año desde que el día siguiente en que se notifica al quejoso el auto por el que se mandó cumplir la sentencia. En ambos casos, debe interponerse ante el juzgado de distrito que conoció del juicio de amparo
3. Contra las resoluciones que no admitan expresamente el recurso de revisión durante la tramitación del juicio de amparo o que se dicten después de fallado el juicio, y que por la naturaleza grave y trascendental, puedan causar un daño o perjuicio no reparable a alguna de las partes. Se debe

interponer ante el Tribunal Colegiado, dentro de los 5 días siguientes a aquél en que surte efectos la notificación de la resolución recurrida.

4. Contra las resoluciones del juez de distrito que concedan o nieguen la suspensión provisional. Se debe interponer ante el mismo juzgado, dentro de las veinticuatro horas siguientes a las que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

A. Tramitación del recurso.

Para los tres primeros casos mencionados anteriormente, una vez recibido el recurso se solicita al Juez de Distrito que rinda un informe justificado sobre la materia del recurso dentro de los tres días siguientes, posteriormente, se da vista al Ministerio Público por el mismo término, y finalmente, dentro de 3 días en el caso de juzgados de distrito, y de 10 días para el Tribunal Colegiado, se dicta la sentencia respectiva.

En el caso de que el recurso se interponga contra las resoluciones que concedan o nieguen la suspensión provisional, el juzgado de distrito debe enviarlo al Tribunal Colegiado que corresponda para que en un término de 48 horas resuelva sobre el fondo del asunto.

B. La resolución del Recurso de Queja

El sentido de la resolución del recurso de queja depende totalmente del tipo de acto impugnado, sin embargo, es lógico suponer que en todos los casos el recurrente busca que la resolución del recurso sea en un sentido contrario al del acto impugnado. No obstante lo anterior, el juez que conoce del recurso puede confirmar el sentido del acto impugnado.

II.5.2.18. Un caso práctico

El 23 de diciembre de 1991, se publicó en el DOF la resolución definitiva sobre las importaciones de varilla corrugada originaria de los EUA, imponiendo una cuota compensatoria a las importaciones de este producto de 0.037 dólares por kilogramo procedentes de Florida Steel Company y de las demás empresas exportadoras.

Derivado de lo anterior, la importadora Fetasa Tijuana, S.A. de C.V., promovió juicio de amparo ante los juzgados de Distrito en contra de dicha resolución y contra diversos actos de autoridad relacionados con la falta de motivación y fundamentación para determinar cuotas compensatorias definitivas.

El 24 de noviembre de 1994, el Juez Cuarto de Distrito concedió el amparo solicitado, sin embargo, la SECOFI, interpuso recurso de revisión contra ese fallo mismo que se resolvió el 27 de julio de 1995, confirmando la sentencia recurrida.

En cumplimiento a la ejecutoria referida la SECOFI publicó en el DOF del 19 de abril de 1996, la resolución definitiva sobre la importación de varilla corrugada, en la que se motiva con mayor amplitud la resolución impugnada y se confirma en todos sus términos la resolución definitiva publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1991 sobre las importaciones de varilla corrugada.

No obstante lo anterior, el 17 de abril de 1997, la empresa Fetasa Tijuana, S.A. de C.V., interpuso recurso de queja por defecto en el cumplimiento de la sentencia, mismo que fue resuelto el 10 de febrero de 1998, en el sentido de considerarlo fundado y, por lo tanto, el Juez ordenó revocar las cuotas compensatorias decretadas en la resolución reclamada, pues a su consideración deberían emitirse otras resoluciones y dejar nulo todo lo actuado hasta antes de la emisión de esta resolución.

Debido a lo anterior, el 4 de marzo de 1998, la SECOFI interpuso el recurso de queja de queja o requeja, en contra de la resolución dictada al recurso de queja interpuesto y el 2 de junio de 1998, el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito resolvió la queja administrativa, declarando fundado parcialmente el recurso de queja interpuesto por la SECOFI sólo para el efecto de que la autoridad recurrente, procediera a motivar fundadamente la cuantificación de las cuotas compensatorias aplicadas a la empresa Fetasa Tijuana, S.A. de C.V.

En virtud de la ejecutoria referida, en la que se ordena se dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 18 inciso h) del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional en relación a la empresa Fetasa Tijuana, S.A. de C.V., y a las importaciones que realizó de varilla corrugada la SECOFI emitió mediante publicación en el DOF del 12 de marzo de 1999, la resolución definitiva que da cumplimiento a la sentencia que resolvió el recurso de requeja interpuesto por la autoridad, confirmando en todos sus puntos la resolución publicada en el DOF del 19 de abril de 1996, y fundamentando y motivando ampliamente los motivos por los cuales se impuso una cuota compensatoria a las importaciones de varilla corrugada originaria de los EUA.

II.5.3. Eficacia del juicio de amparo.

Al igual que en los apartados anteriores, a continuación analizaremos el sentido de sentencias de amparo dictadas en contra de resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio.

Para ello, debemos considerar que al igual que en los juicios de nulidad, las sentencias de juicios de amparo que confirman las resoluciones impugnadas o que declaran el sobreseimiento del juicio, no son publicadas en el DOF, por lo tanto, sólo tomaremos los resultados de los juicios de amparo resueltos durante 1997-1999, descritos en los informes de labores de la UPCI en lo que respecta a 1997 y 1999; y para 1998, tomaremos 4 juicios escogidos de manera aleatoria a

fin de tener una idea general sobre el sentido de las resoluciones de dichos juicios.

Según el informe de labores de la UPCI para 1997,¹³⁶ durante este año, sólo se resolvieron dos juicios de amparo en contra de las resoluciones de placa de acero en rollo y juguetes, mismos que fueron sobreseídos.

Para 1998, la SECOFI publicó una resolución en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada en un juicio de amparo indirecto en contra de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de lámina rolada en caliente, originaria de los EUA, en la que se revocan las resoluciones preliminar y definitiva de la investigación, publicadas en el DOF el 8 de febrero de 1993 y 27 de septiembre de 1996, respectivamente, y se ordena reponer el procedimiento a partir de la resolución de inicio.¹³⁷

A pesar de que no fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, de la revisión y elección efectuada encontramos que se resolvieron durante este mismo año 3 juicios de amparo promovidos en contra de las resoluciones de aceros planos recubiertos, fructosa y vajillas o piezas sueltas de artículos de mesa y cocina, los cuales fueron en el sentido de determinar el sobreseimiento de los juicios.

Según el informe de la UPCI para 1999, durante este año concluyeron 10 juicios de amparo promovidos contra las resoluciones de las investigaciones sobre las importaciones de aceros especiales, aceros planos recubiertos, jarabe de maíz de alta fructuosa, juguetes, placa de acero en hoja, placa de acero en rollo, productos porcícolas, y productos químicos orgánicos; de los cuales 2 fueron en el sentido de negar el amparo solicitado; 1 concedió el amparo y la protección de la

¹³⁶ Informe de labores. Op.Cit. Pág. 40

¹³⁷ Véase la resolución publicada en el DOF del 23 de marzo de 1998 y las nuevas resoluciones preliminar y final dictadas en cumplimiento a dicha ejecutoria y publicadas en el mismo órgano el 30 de octubre de 1998 y el 15 de junio de 1999, respectivamente.

justicia federal; 2 confirmaron la sentencia recurrida; y 5 determinaron sobreseer el juicio de amparo solicitado.

De los casos mencionados, sobresale el que otorgó el amparo a la quejosa y es el relativo a la resolución de placa de acero en hoja.¹³⁶ Dicho amparo fue promovido por una empresa exportadora en contra de la resolución que dictó la SECOFI sobre el procedimiento administrativo de extensión de beneficios promovido por la quejosa. Cabe señalar que este procedimiento fue solicitado por esta la exportadora con la finalidad de que la Secretaría le aplicara los beneficios otorgados a otras exportadoras del mismo producto obtenidos mediante la resolución publicada en el DOF del 29 de septiembre de 1995, por la que la SECOFI dio cumplimiento a la decisión emitida por un panel binacional del TLC como consecuencia de su revisión de la resolución definitiva de la investigación antidumping publicada en el DOF del 2 de agosto de 1994.

II.5.4. Conclusión.

Como se ha explicado, el juicio de amparo, como medio de control constitucional, es el medio que pueden utilizar los particulares cuando se sienten afectados en sus derechos constitucionales por un acto de autoridad. Las resoluciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, no son la excepción por lo que como hemos visto, el particular puede acudir al juicio de amparo en dos situaciones: la primera a través del amparo directo, cuando decide impugnar el fallo del Tribunal Fiscal de la Federación; y la segunda, mediante amparo indirecto cuando impugna directamente una resolución definitiva motivado por alguna violación procedimental que influyó directamente en el sentido de ésta.

Como resultado de la revisión a los juicios de amparo mencionados anteriormente, encontramos que de un total de 16 casos, 10 fueron en el sentido

¹³⁶ Véase la resolución publicada en el DOF el 8 de abril de 1999, por la que se da cumplimiento a la sentencia de amparo.

de sobreseer el juicio, 2 negaron el amparo solicitado, 2 lo concedieron, y 2 confirmaron la resolución recurrida.

Por otro lado, debido a que el juicio de amparo se ejercita ante el poder judicial de la federación, instancia diferente a la que emite el acto impugnado, podemos decir que la imparcialidad en su revisión es total y además en los criterios de resolución no intervienen decisiones políticas que influyan en el sentido final de la sentencia.

En general, debido a que los jueces, magistrados y ministros enfocan su estudio al análisis de las violaciones constitucionales esgrimidas, y siempre que los particulares fundamente y motiven correctamente los agravios reclamados en sus demandas de amparo, el resultado de su interposición es favorable para el particular. Sin embargo, como vimos existe un gran número de juicios que son sobreseídos debido a que los quejosos no integran correctamente sus demandas, los plazos para su presentación ha vencido o se interponen en contra de actos que no son considerados como definitivos, para los efectos del amparo.

Es de señalarse, que no en todos los caso se concede la protección de la justicia federal al quejoso, debido a que las autoridades responsables del acto reclamado actuaron con toda legalidad en sus decisiones, por lo que se niega el amparo, confirmándose así la resolución recurrida.

En general, el juicio de amparo resulta un medio eficaz, siempre que el acto recurrido tenga violaciones constitucionales en su emisión y/o ejecución y los particulares tengan la suficiente capacidad para poder integrar correctamente sus argumentos, cumplan con los requisitos establecidos en la legislación y puedan demostrar al tribunal de los agravios que le causan los actos recurridos.

Un problema latente en la tramitación de los juicios, y en general en todo el sistema judicial mexicano, es la carga de trabajo a la que se enfrentan diariamente los tribunales, lo que se refleja en la dilación procesal y por ende en la tardanza

en la resolución de los conflictos. Para confirmar lo anterior, sólo basta observar el tiempo que tardan los tribunales en dictar la sentencia en los juicios que se promueven ante ellos, que en la mayoría de los casos exceden del tiempo que la propia ley de la materia señala.

CAPITULO 3

LOS PANELES COMO MEDIO EXTERNO DE IMPUGNACIÓN DE LAS RESOLUCIONES EN MATERIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Como mencionamos en el capítulo anterior, paralelamente a los medios internos de impugnación y de acuerdo con lo establecido en el artículo 97 de la LCE, tratándose de la impugnación de resoluciones definitivas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, los interesados pueden acudir, de manera excluyente, a los mecanismos alternativos de solución de controversias que en esta materia se establecen en los tratados internacionales firmados por México.

En efecto, como lo establece el artículo de referencia, las partes interesadas pueden acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias contenidos en tratados o acuerdos internacionales cuando decidan impugnar cualquiera de las siguientes resoluciones:

- a) Las que declaran concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.
- b) Las que imponen cuotas compensatorias o contra los actos que las aplican.
- c) Las que resuelven si determinado producto está sujeto al pago de una cuota compensatoria previamente establecida.
- d) Las que desechan o concluyen el procedimiento de revisión de cuotas compensatorias definitivas o a las que a través del mismo procedimiento las confirman, modifican o revocan.

Según el artículo en comento, la resolución que la SECOFI emite en consecuencia de la decisión que emana de estos mecanismos tiene el carácter de resolución firme y la parte interesada que haya ejercido la opción, acepta la resolución que resulta de tan mencionado mecanismo alternativo.

Debido a que existe un gran número de transacciones comerciales que se realizan bajo el marco del TLC y a la importancia que tiene el tema de la solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional en este tratado, el mecanismo alternativo de solución de controversias de mayor relevancia dentro del marco de los tratados internacionales firmados por México son los paneles binacionales que se establecen en el capítulo XIX del TLC, por ello, en este capítulo enfocaremos nuestra atención al estudio de estos medios de impugnación.

III.1. El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Dentro de las discusiones del TLC, el capítulo que mayor complejidad y obstáculos presentó durante las negociaciones celebradas entre los representantes de los tres países firmantes fue el capítulo XIX,¹³⁹ el cual fue elaborado tomando como guía, en lo que le fuera conducente, el mismo capítulo del acuerdo comercial celebrado entre Canadá y los EUA, el 23 de diciembre de 1987.¹⁴⁰

Como resultado de dichas negociaciones se incluyó en este capítulo un mecanismo de revisión de las resoluciones dictadas en materia de cuotas

¹³⁹ Cruz Miramontes, Rodolfo, "El capítulo XIX del tratado trilateral de libre comercio", en compilación Prácticas Desleales de Comercio Internacional (Antidumping). UNAM. México, 1995. Págs. 57 y 58.

¹⁴⁰ Aguilar Alvarez, Guillermo, T. Fried, Jonathan, Roh, Charles, Jr., Laizner, Christianne, y Oliver, David, "El capítulo 19 del TLCAN: revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales" en recopilación "Comercio a golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN." Editorial Porrúa-ITAM. México, 1997. Pág. 41.

antidumping y compensatorias.

Así, el objeto del capítulo, junto con el del Tratado es, según señala el artículo 1902.2 (d)(ii) es "establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este Tratado, a la vez que se conserven disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales."

El capítulo se integra por 11 artículos y seis anexos. El artículo que regula en específico la revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas compensatorias es el 1904, sin embargo, el resto de los artículos complementan la aplicación del capítulo y sus disposiciones.

De esta forma, para asegurar un correcto y eficaz funcionamiento del capítulo XIX y del sistema de arbitraje binacional que en él se establece, se establecieron dos medidas auxiliares para alcanzar dichos fines:

- a. Reformas a la legislación y reglamentación internas de los países signatarios.

Ante la firma del TLC, los tres países reservaron explícitamente el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas nacionales en materia de prácticas desleales de comercio internacional y se obligaron a efectuar ciertas reformas específicas en estas disposiciones con la finalidad de alcanzar los objetivos del Tratado.¹⁴¹

Aunado a lo anterior, se previó la posibilidad de que cuando uno de los tres países deseara modificar su legislación y reglamentación de la materia, deberá hacerlo siempre de manera compatible con el objeto y finalidad del TLC y del GATT, so pena de que dicha reforma sea sometida a un panel arbitral donde se emita una opinión declarativa sobre si la

¹⁴¹ Véase lista de México de reformas a su legislación interna contenida en el Anexo 1904.15 del TLC.

reforma se apegue a dichas disposiciones y si ésta tiene la función y el efecto de revocar una resolución previa de un panel, dictada de conformidad con el artículo 1904.

Según lo dispuesto en el artículo 1903.3 del TLC, en caso de que el panel recomiende modificaciones a la reforma legislativa por él analizada, las partes involucradas deben iniciar consultas a fin de llegar a una solución mutuamente satisfactoria dentro del plazo de 90 días a partir de la declaración final del panel. Si la legislación correctiva no se aprueba en un plazo de 9 meses a partir del fin de los 90 días señalados y no existe una solución satisfactoria, la parte solicitante del panel podrá adoptar medidas legislativas o administrativas equiparables, o bien, denunciar el Tratado respecto a la parte que hace la reforma, siempre que se lo notifique 60 días antes.

b. Establecimiento de un comité especial para salvaguardar el sistema arbitral del capítulo XIX.

En el artículo 1905 del TLC se establece que un "comité especial" puede revisar las leyes de otro país miembro del tratado para que sean compatibles con el capítulo XIX. Dicha revisión se puede solicitar cuando un país alegue que la legislación de otra parte del tratado interfiere con el objetivo del tratado y del capítulo cuando impida la integración de un panel; que éste emita su decisión final; la ejecución de la decisión del panel o que impida la revisión de una resolución definitiva por un tribunal o panel.

Para garantizar el cumplimiento de estas disposiciones, el artículo en comento establece la posibilidad de celebrar consultas entre el país que alega dicha violación al tratado y el país cuya legislación interna presuntamente lo contraviene, las cuales deben celebrarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de solicitud y deben concluir dentro de los 45

días siguientes contados desde la misma fecha de solicitud, salvo que las partes dispongan otro plazo.

En caso de que con las consultas no se llegue a un acuerdo mutuo, la parte reclamante puede solicitar la instalación de un comité especial, integrado por tres miembros, que se debe instalar dentro de los 15 días siguientes a la solicitud. Si el panel formula un dictamen positivo respecto a una de las causales especificadas, las partes inician nuevamente consultas en un plazo no mayor a 10 días, y tienen una duración máxima de 60 días.

Si agotadas las consultas no se llega a un acuerdo satisfactorio, el país reclamante puede suspender el funcionamiento del artículo 1904 respecto de la otra parte, o bien, la aplicación de aquellos beneficios derivados del Tratado que las circunstancias ameriten.

Un aspecto que salta a la vista en lo relacionado a este mecanismo de salvaguarda es la procedencia del amparo en contra de una resolución de un panel, o bien, en contra de la resolución que emite la SECOFI cuando adopta dicha determinación, cuestiones que serán abordadas con posterioridad.

III.2 El mecanismo alternativo de solución de controversias en el Capítulo XIX del TLC.

El tema central del Capítulo XIX del TLC, consiste en establecer un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional para revisar a través de un panel binacional, a petición de alguna de las partes, las resoluciones definitivas emitidas por la autoridad competente de cada uno de los tres países¹⁴².

¹⁴² En el caso de México como ya hemos mencionado la autoridad que emite una resolución en la

En este sentido, cuando una parte interesada decide impugnar una resolución en esta materia emitida por SECOFI, puede decidir si optan por sustituir la revisión judicial interna con la revisión que lleve a cabo un panel binacional.

III.3 Revisión de las resoluciones por los paneles binacionales

III.3.1 Los paneles binacionales.

Debido a la que este trabajo no tiene la intención de realizar un análisis exhaustivo de la naturaleza jurídica de los paneles pero debido a la necesidad de establecer una opinión al respecto para poder comprender mejor su funcionamiento, a continuación sólo expresaremos algunos comentarios que sirvan de sustento para nuestro criterio.

Desde la firma del TLC el tema de la naturaleza jurídica de los paneles binacionales ha sido ampliamente discutido por la doctrina. Algunos autores consideran que los paneles deben ser considerados como autoridades nacionales y otros argumentan que su naturaleza es la de un tribunal arbitral.¹⁴³

A nuestro parecer, los paneles binacionales son órganos internacionales que tienen una naturaleza arbitral por las siguientes consideraciones:

materia es la SECOFI a través de la UPCI; en el caso de los Estados Unidos de América es la *International Trade Administration* (Administración de Comercio Internacional) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos quien se encarga de analizar el dumping y los subvenciones, y la *International Trade Commission* (Comisión de Comercio Internacional), es la encargada del análisis de daño y de la relación causal; y en el caso de Canadá es el *Canadian International Trade Tribunal* (Tribunal de comercio internacional de Canadá) quien se encarga del análisis de daño y el *Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise, and Taxation* (Subsecretaria del Ingreso Nacional de Canadá para Aranceles, Ventas e Impuestos) es la autoridad competente para estudiar el dumping y las subvenciones. Véase Dearden Richard G., "El sistema antidumping y de compensación en Canadá", en compilación *Prácticas Desleales de Comercio Internacional (Antidumping)*. UNAM. México, 1995. Págs. 75-129. Giesze, Craig R., en "Desafíos Jurídicos de México, Canadá y Estados Unidos bajo el nuevo sistema de solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte." En compilación *Prácticas Desleales de Comercio Internacional (Antidumping)*. UNAM. México, 1995. Pág. 228.

¹⁴³ Véase a Giesze, Craig R. Op. Cit. Pag. 238. Cruz Miramontes, Rodolfo, Op. Cit. Pag. 68.

En principio, los paneles binacionales deben ser considerados como órganos internacionales y no como una autoridad estatal de cualquiera de los tres países firmantes del TLC, en especial de México, en virtud de que son creados por un acuerdo de voluntades de esos tres Estados soberanos a través de un tratado internacional. Además, sus funciones, facultades, integración, reglas de procedimiento, etc., encuentran su origen y fundamento en el mismo instrumento internacional, por tanto, no pueden considerarse como una autoridad nacional, sino como un órgano internacional que es creado para dirimir una controversia específica que sea sometida a su consideración.

En concordancia con lo anterior, se puede decir que debido a que los paneles binacionales tienen su origen de conformidad con lo dispuesto en un tratado internacional y este es legislación nacional, se les deba considerar como autoridades mexicanas.

En efecto, el artículo 133 constitucional señala que todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, son, junto con la Constitución y las leyes federales, la Ley Suprema de toda la Unión.

Sin embargo, consideramos que si bien es cierto que los tratados internacionales celebrados de conformidad con lo dispuesto en dicho artículo forman parte de la legislación nacional, también lo es que no podemos por tal situación decir que por estar contenidos en un ordenamiento internacional deba considerarse a los paneles binacionales como autoridades nacionales, aún más cuando sus funciones y objetivos se encuentran claramente definidos como en un tratado internacional, mismos que obedecen a un orden jurídico internacional. Tal supuesto sería tan absurdo como considerar que la Organización de las Naciones Unidas o la Corte Internacional de Justicia son autoridades nacionales.

Debemos entender que la creación y adopción de un organismo para solucionar controversias en determinada materia que se derive de un tratado internacional y que por ello forme parte del orden jurídico mexicano, específicamente los paneles binacionales contemplados en el artículo 1904 del TLC, obedece al cumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de los principios fundamentales que dispone el artículo 89 constitucional en donde se menciona que al conducir la política exterior del país, el ejecutivo debe observar, entre otros, los principios de la solución pacífica de las controversias, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Aunado a lo anterior, como un aspecto que resalta en los paneles binacionales y que los aleja de la posibilidad de considerarlos como autoridades nacionales, es lo relativo a su funcionamiento e integración, situaciones que fueron acordadas por los tres países. En específico, en la integración de un panel participan tanto individuos mexicanos como profesionales del país que se encuentre involucrado en la controversia. Por ende, aceptarlos como autoridades nacionales, implicaría aceptar que otros países pueden, claro con el consentimiento del Senado, crear determinadas autoridades para ciertos fines y, además, nombrar a los funcionarios que en ellas actuarán, todo ello en plena violación de nuestra soberanía nacional y de la voluntad del pueblo mexicano.

A igual conclusión han llegado algunos autores al afirmar que los paneles binacionales no tienen formalmente la naturaleza jurídica de tribunales mexicanos de acuerdo al sentido del artículo 94 de la Constitución Mexicana.¹⁴⁴

Reforzando lo anterior, Beatriz Leycegui, al citar a Craig R Gieze, establece que "algunos estudiosos del derecho, al tratar de definir la naturaleza jurídica de los paneles binacionales del Capítulo 19, que incluyen panelistas nacionales mexicanos y extranjeros, han concluido que no son "tribunales mexicanos",

¹⁴⁴ Craig R. Giesze, *Idem*. Pág. 263

“autoridades competentes mexicanas” o “tribunales mexicanos de arbitraje” en el sentido estricto de la Constitución mexicana, sino que más bien constituyen entes legales diferentes, ajenos a la Carta Magna mexicana”.¹⁴⁵

En consecuencia, podemos concluir que los paneles binacionales son órganos internacionales que tienen su nacimiento a partir de la unión de voluntades de tres Estados que, plasmada en un tratado internacional, establecen las reglas y procedimientos para su establecimiento, funcionamiento, facultades, así como la manera en que deben dictar sus fallos, convirtiéndolos así en meros tribunales de carácter internacional.

Finalmente, en cuanto a la naturaleza arbitral de los paneles podemos manifestar lo siguiente.

Los paneles binacionales son creados únicamente para el estudio y solución de una controversia que se suscite con motivo de la emisión de una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional dictada por la autoridad investigadora competente de cualquiera de los tres miembros del TLC, es decir, son órganos que se constituyen *Ad-hoc* para el conocimiento y solución de una controversia en dicha materia.¹⁴⁶

Al respecto podemos remitir a la decisión del panel instaurado para conocer de la revisión a la resolución definitiva sobre las importaciones de placa en rollo originarias y procedentes de Canadá. En dicha resolución el panel que conoció del asunto manifestó que era un órgano de arbitraje de tipo *sui generis*.¹⁴⁷

En este sentido, encontramos que el arbitraje, es el método de solución de controversias en el que “las partes acuerdan someter una controversia a un tercero o a un tribunal constituido especialmente para tal objeto, aplicando las

¹⁴⁵ Leycegui, Beatriz. Op. Cit. Pág. 97.

¹⁴⁶ Véase a Giesze, Craig, Op. Cit. Pag. 238 y 262. Cruz Miramontes, Rodolfo, Op. Cit. Pag. 68.

¹⁴⁷ Véase la decisión final del panel publicada en el DOF el 6 de febrero de 1998.

normas que las partes especifiquen y con la obligación de aceptar el laudo o resolución como arreglo final.”¹⁴⁸

Apoyando lo anterior, Cruz Miramontes,¹⁴⁹ señala que considerando que el objetivo principal de los paneles binacionales es dirimir una controversia entre dos países miembros de un tratado internacional, y que, en cumplimiento de dicha finalidad, emiten una decisión de observancia obligatoria para las partes y no meramente declarativa, se les deben considerar como tribunales arbitrales.

Como conclusión, podemos confirmar que los paneles binacionales constituidos conforme al capítulo XIX del TLC son órganos internacionales constituidos como tribunales arbitrales cuya finalidad es resolver controversias específicas que se les presentan con motivo de la impugnación de una resolución dictada en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

III.3.2 Aspectos generales de la revisión de resoluciones por un panel binacional.

Toda revisión que los paneles binacionales efectúan sobre las resoluciones definitivas emitidas por SECOFI, tiene como objeto analizar si éstas fueron dictadas con apego al propio derecho mexicano, que en esta materia, se encuentra integrado por las disposiciones legislativas y reglamentarias de la materia.

La revisión también debe efectuarse conforme al expediente administrativo formado durante la investigación administrativa que motivó la resolución impugnada. En consecuencia, toda revisión de un panel debe hacerse siguiendo los “criterios de revisión”¹⁵⁰ y los principios generales de derecho en la medida en

¹⁴⁸ Sepúlveda, Cesar. “Derecho Internacional” Edit. Porrúa. 16ª Edic. México, 1991. Pág 395.

¹⁴⁹ Cruz Miramontes, Rodolfo, citado por Craig R. Giesze, Op. Cit. Pág. 233.

¹⁵⁰ Los criterios de revisión se encuentran señalados en el Anexo 1911 del mismo capítulo XIX y hacen referencia a aquellos aspectos que contempla el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y que son considerados por el Tribunal Fiscal de la Federación cuando resuelve los

que un tribunal mexicano podría basarse en dichas disposiciones y documentos para revisar la misma resolución.

Los paneles binacionales como los comités de impugnación extraordinaria rigen sus procedimientos de revisión conforme a lo dispuesto por las "Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 y del Comité de Impugnación Extraordinaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte"¹⁵¹ que para el efecto se dictaron y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1994 y modificadas el 20 de marzo de 1996.

Los paneles emiten sus opiniones y decisiones a través de órdenes, entre las cuales encontramos, las que se dictan con motivo de la presentación de una petición incidental por alguno de los participantes; de una suspensión del procedimiento; para notificar la celebración de la audiencia pública o para solicitar información extraordinaria. Dichas órdenes pueden emitirse durante o al final de la revisión, siempre antes de emitir su decisión final.¹⁵²

III.3.3 El procedimiento de revisión ante panel

III.3.3.1 Solicitud de revisión

La petición de revisión la efectúan únicamente los gobiernos de los países signatarios del Tratado, ya sea de oficio o a petición de una parte que de acuerdo con el derecho de ese país esté legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva. En este sentido, los particulares que desean la revisión de un panel deben solicitarlo a través de sus respectivos

juicios de nulidad que se le presentan.

¹⁵¹ En lo sucesivo al hablar de Reglas se deberá entender Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 y del Comité de Impugnación Extraordinaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

¹⁵² Véase el numeral 2 del inciso B del punto II de la decisión final del panel sobre la resolución final sobre las importaciones de lámina rollada en caliente, originarias de Canadá, donde se mencionan diversas órdenes del panel dictadas con motivo de diversos incidentes y de la prórroga de la celebración de la audiencia pública y de la emisión de la misma decisión.

gobiernos, quienes a su vez, interpretando conjuntamente el contenido de los artículos 1904.4 y 1911 del Tratado en cuestión, "deberán ... solicitar"¹⁵³ la integración del panel.¹⁵⁴

El escrito de solicitud de revisión debe presentarse dentro de los treinta días siguientes a aquél en que se publicó en el DOF la resolución definitiva que se desea impugnar. También se puede solicitar la instalación de un panel cuando en una resolución de inicio la SECOFI impone una cuota compensatoria provisional, en cuyo caso el panel se debe instalar desde ese momento. No obstante lo anterior, a partir de la entrada en vigor del TLC, la SECOFI no ha impuesto una cuota compensatoria al momento de iniciar una investigación.

El escrito de solicitud de instauración de un panel, debe contener para su validez los siguientes requisitos:

- a) Nombre y número de expediente asignado por el Secretariado.
- b) Título de la promoción, nombre de la persona interesada que presenta el documento y de su representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones.
- c) Nombre de la resolución definitiva respecto de la cual se solicita la revisión ante panel, la autoridad investigadora que la emitió, el número de expediente asignado por ésta autoridad y la fecha de publicación en el DOF, o fecha de la notificación cuando esta resolución no fue publicada. En el caso de México, conforme al artículo 52 de la LCE, todas las resoluciones se publican en este órgano oficial.

¹⁵³ Artículo 1904.5 del TLC

d) En su caso, la mención de que se había solicitado la revisión judicial de la misma resolución y se había notificado con anterioridad el Aviso de Intención de Iniciar la Revisión Judicial.

e) Una lista para efectos de notificación en donde se mencionan las personas a quienes se notificó durante el procedimiento del cual resultó la resolución impugnada.

Una vez presentado el aviso de solicitud, el Secretariado responsable, debe notificar tanto al Secretariado implicado como a las personas contenidas en la lista de notificación, adjuntando copia de la solicitud, el deseo de revisión ante panel de una resolución definitiva. Además, el aviso de solicitud de instauración de panel se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.¹⁵⁵

Cuando durante la investigación la SECOFI decide aplicar cuotas compensatorias de manera preliminar, las partes interesadas deben notificar desde ese momento, su intención de solicitar un panel para que revise la resolución definitiva en caso de que se confirme o modifiquen las cuotas compensatorias, ya que de no hacerlo, el derecho de revisión ante panel prescribirá.

En el caso de que ambas partes implicadas en la resolución que se desea impugnar soliciten la integración de un panel, un sólo panel analizará y resolverá la impugnación.

III.3.3.2 Representación de la SECOFI ante un panel binacional.

Según señala el punto 7 del artículo 1904 del TLC, la autoridad investigadora competente que dictó la resolución que se desea impugnar, tiene

¹⁵⁴ Ibidem

¹⁵⁵ Véase el aviso de solicitud de panel publicado en el DOF del 26 de mayo de 2000, relativo a la revisión de la resolución final sobre las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos y Rusia.

derecho de comparecer y ser representada por abogados ante el panel, por lo que como ya mencionamos, el representante legal de la SECOFI es el Director General de Asuntos Jurídicos, sin embargo, en las revisiones ante panel de las resoluciones de la SECOFI, esta facultad se delega al Director General Adjunto de Procedimientos Jurídicos Internacionales de la UPCI, quien se encarga de conocer, analizar, organizar elaborar y tramitar toda la información que se presente en contra y a favor de la SECOFI.

Una vez que la solicitud es notificada a la UPCI, se analiza con el fin de verificar que cumpla con los requisitos marcados por el TLCAN y las Reglas de Procedimiento, es decir, que las partes que solicitan la revisión estén debidamente acreditadas como partes interesadas y que dicha solicitud se haya presentado en tiempo y forma. En caso de que hubiera alguna irregularidad, ésta se le hace notar al Secretariado, mediante una petición incidental.¹⁵⁶

III.3.3.3 Integración de un panel binacional

Cada panel binacional se integra de conformidad con lo establecido en el anexo 1901.2 del TLC y se compone por cinco panelistas, los cuales deben ser juristas de buena reputación y jueces, activos o retirados, y siempre de la nacionalidad de los países involucrados en la controversia. En el caso de México, los panelistas no deben ser jueces en activo, en virtud de que el artículo 101 Constitucional prohíbe que los jueces en activo se desempeñen en algún otro encargo, salvo los específicamente ahí contemplados.

¹⁵⁶ Las peticiones incidentales son escritos que se presentan en cualquier momento del procedimiento de revisión ante panel, a efecto de que los miembros del panel resuelvan alguna cuestión de carácter adjetiva relacionada con el asunto principal. Las Reglas de Procedimiento contemplan una lista ilustrativa más no limitativa de diversos tipos de peticiones incidentales, entre las que resaltan las siguientes: incidente de tacha o admisión de documento, de solicitud de prórroga, de autorización de presentación extemporánea, de acceso a la información confidencial, de desechamiento de la revisión ante panel, de terminación de la revisión ante panel, etc.

Dentro de los 30 días siguientes a la solicitud de instauración de un panel, México y el otro país involucrado deben seleccionar cada uno, de una lista previamente elaborada por los tres países, a dos panelistas. El quinto panelista se elige en común acuerdo, y si no se llega a un acuerdo, la elección se realiza mediante sorteo, el cual debe efectuarse entre los días 55 y 61 de la presentación de la solicitud de integración.

Existe la posibilidad de que durante el nombramiento de los panelistas, la otra Parte, pueda recusarlos irrevocablemente hasta cuatro veces, por lo que el país afectado debe volver a seleccionar a sus panelistas dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la mencionada solicitud de instauración. En caso de que en ese tiempo no sean elegidos los panelistas por alguna parte, su nombramiento se efectúa mediante sorteo de entre los candidatos mencionados en la lista.

Una vez que se ha nombrado al quinto integrante, los panelistas designan un presidente y en caso de desacuerdo su nombramiento se efectúa por sorteo. Cabe señalar que para este nombramiento no se establece un tiempo definido sino sólo se señala que debe hacerse "con prontitud"¹⁵⁷.

Las decisiones del panel, se toman por mayoría de votos y se plasman en un fallo escrito motivado junto con cualquier opinión disidente o coincidente de los panelistas.

III.3.3.4 La Reclamación

La reclamación es el escrito mediante el cual se establecen los puntos de la litis y es presentada por los participantes que desean impugnar cuestiones de hecho o de derecho en relación con la resolución final, incluyendo la declinatoria de competencia de la autoridad investigadora. Pueden ser las empresas que

¹⁵⁷ Anexo 1901.2(4) TLC

solicitaron la instauración del panel o quienes desean comparecer en el mismo sentido.

La reclamación se debe presentar dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que se realizó la solicitud de revisión y debe ser notificada a todos los participantes en el procedimiento de revisión ante panel binacional por las empresas reclamantes.¹⁵⁸

Una vez que la reclamación se notifica a la UPCI, se analizan tanto las cuestiones de forma que marcan las Reglas, como las cuestiones de fondo, con el fin de conocer los puntos en litigio e iniciar la preparación de la defensa de la autoridad.

En caso de que las empresas no presenten su escrito de reclamación, el procedimiento de revisión ante panel binacional no continúa, ya que no existe litis y si dicho escrito es presentado fuera de tiempo o sin cumplir los requisitos de forma marcados por las Reglas de Procedimiento, la UPCI presenta una petición incidental, por la que se solicita al panel que de por terminada la revisión.

Es importante señalar, que de conformidad con la Regla 35(1)(iii), en esta etapa procedimental, los interesados deben manifestar todos los argumentos que vayan a ser desarrollados con posterioridad, ya que de omitirse alguno, se pierde el derecho de hacerlos valer durante la presentación de los memoriales.¹⁵⁹

¹⁵⁸ Artículo 1904 y Reglas 24.5 y 39.1

¹⁵⁹ No obstante la regla anterior, véase la decisión final del panel sobre la resolución de la revisión de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de lámina rolada en caliente, originarias de Canadá, publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1997, donde el panel resuelve el incidente presentado por la SECOFI donde señala que el panel debe desechar un argumento de las empresas reclamantes contenido en su memorial, porque no estaba contenido en la reclamación. Sin embargo, el panel, erróneamente a nuestro juicio, negó la petición de la SECOFI, manifestando que cierto argumento de ésta no estaba debidamente fundamentado ni motivado, por lo tanto, el argumento de las reclamantes no estaba fuera de la litis y resultaba procedente.

No obstante lo anterior, la Regla 39(5), permite presentar una versión modificada de la reclamación, siempre y cuando ésta sea presentada en un plazo no mayor a cinco días posteriores a la presentación del aviso de comparecencia.

III.3.3.5 Aviso de comparecencia

Todas las partes interesadas en participar en el procedimiento de revisión ante panel binacional y que no hayan presentado una reclamación, deben presentar, dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la primera solicitud de revisión, un aviso de comparecencia en el que señalan si comparecen en apoyo u oposición a alguno o todos los argumentos esgrimidos en la reclamación.¹⁶⁰

La autoridad investigadora, como parte interesada también presenta un aviso de comparecencia, generalmente en oposición a todos y cada uno de los argumentos presentados por las empresas reclamantes, salvo que existan cuestiones en las que la autoridad investigadora está de acuerdo, por consiguiente, el aviso se exhibe especificando en cuales argumentos manifiesta su consentimiento y su oposición.

III.3.3.6 Presentación del expediente administrativo

Como mencionamos, la revisión del panel debe versar sobre los documentos que se encuentran en el expediente administrativo integrado durante el procedimiento de investigación. Este expediente se remite al Secretariado por duplicado, en dos versiones, pública y confidencial y con su respectivo índice dentro de los 15 días siguientes al aviso de comparecencia.

III.3.3.7 Presentación de memoriales

El memorial es el escrito por el cual las empresas reclamantes y sus

¹⁶⁰ Regla 40 (1)(d)(i) y (ii)

coadyuvantes, fundan y motivan ampliamente los argumentos señalados en la reclamación. Su presentación según la regla 57(1), debe hacerse dentro de los 60 días después de la presentación del expediente administrativo.¹⁶¹

De igual manera, los argumentos de la autoridad investigadora que fundan y motivan su oposición al escrito de reclamación presentado por las reclamantes, se esgrimen en un memorial que debe presentarse dentro de los 60 días siguientes a aquél en que las empresas reclamantes presentaron los propios.

En su memorial, la autoridad responde a todos los puntos manifestados en el escrito de reclamación y con el objeto de fundamentar y reforzar sus argumentos, se apoya con tesis aisladas, jurisprudencias, doctrina, principios generales de derecho, resoluciones de otros paneles binacionales y la legislación aplicable.

Los participantes que apoyan los argumentos de la autoridad investigadora, presentar su memorial ante el Secretariado, dentro del mismo plazo y forma en que lo hace esta autoridad.

III.3.3.7.1 Elementos de los memoriales

Para su presentación, los memoriales se dividen en cinco partes:¹⁶²

- a) Parte I. Contiene un índice general y un índice de las citas que constituyan la fundamentación legal, es decir, leyes, jurisprudencia y doctrina, entre otros.

¹⁶¹ Véase el numeral 1 del inciso B del punto II de la decisión final del panel en la revisión de la resolución final sobre lámina rolada en caliente, de Canadá, (cita 155), donde se puede observar la cronología de las actuaciones ante el panel de referencia. En esta se incluye la fecha de presentación de reclamaciones, avisos de comparecencia y memoriales, así como la relativa a la orden del panel para la celebración de la audiencia pública.

¹⁶² Regla 59(1)

b) Parte II. Comprende una relación de hechos, los cuales, cuando el memorial corresponde a la autoridad investigadora, consisten en un pronunciamiento respecto de la relación de hechos del memorial de las reclamantes.

c) Parte III. Se refiere a las cuestiones en litigio y cuando lo realiza la autoridad investigadora, se pronuncia sobre cada cuestión señalada por las reclamantes.

d) Parte IV. Trata de los alegatos.

e) Parte V. Contiene los puntos petitorios de quien suscribe el memorial.

Además de los requisitos mencionados, junto con el memorial todos los documentos citados que se encuentren integrados en el expediente administrativo, tales como tratados, leyes, reglamentos, precedentes judiciales, doctrina e incluso opiniones de especialistas, deben ser recopilados y presentados.

III.3.3.7.2 Falta de presentación de memorial.

Cuando no se presente ningún memorial por parte de algún demandante o participante dentro del plazo fijado para ello y no se haya presentado un incidente de prórroga para su presentación, el panel puede de oficio o a solicitud de parte ordenar que se deseche el procedimiento de revisión, a menos que los participantes demuestren por qué la revisión ante panel no puede ser desechada

III.3.3.7.3 Memorial de réplica

La reclamante y quienes presenten un memorial en apoyo a la reclamación, pueden presentar, dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación del memorial de la autoridad investigadora, un memorial en el que únicamente den contestación al contenido de los memoriales presentados por la

autoridad investigadora y de aquéllos que la apoyen, ya que no se pueden presentar argumentos nuevos.¹⁶³

III.3.3.8 La audiencia pública

La audiencia pública es el momento procesal en el que las partes exponen y refutan de manera oral a sus contrapartes sobre todos los argumentos de hecho y de derecho mencionados en la reclamación y en los memoriales.

Debe celebrarse dentro de los 30 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación del memorial de réplica, aunque si el panel lo considera necesario, se puede fijar otra fecha.¹⁶⁴

Por lo general, el panel define el tiempo que considera necesario para que cada parte exponga sus argumentos, sin embargo, existen posibilidades de que éste se extienda: la primera es pedírselo al panel mediante una petición incidental y la otra es negociar con las partes que apoyan a la autoridad investigadora que le cedan a ésta parte o la totalidad de su tiempo.

Previo a la celebración de la audiencia pública se puede realizar una audiencia previa en la que entre otras cosas, se trata lo relativo a la aclaración y simplificación de las cuestiones en litigio, el procedimiento a seguir durante la audiencia y los incidentes pendientes. Esta audiencia previa puede celebrarse de manera telefónica. Corresponde al panel dictar una orden con su decisión sobre los asuntos considerados en la reunión.

III.3.3.8.1 Desarrollo de la audiencia

El Secretario responsable debe notificar a los participantes el lugar, fecha y hora de celebración de la audiencia, además del tiempo que para las intervenciones tendrá cada una de las partes interesadas.

¹⁶³ Regla 57(3).

En la audiencia pueden intervenir y participar los gobiernos y los particulares, entendiéndose por estos a los exportadores, los importadores y la producción nacional, a fin de que defiendan sus intereses económicos y jurídicos.

La participación de los exponentes, salvo disposición en contrario del panel, se realizará de la siguiente manera:

Primero. Los demandantes y cualquier participante que haya presentado un memorial total o parcialmente en apoyo a una reclamación;

Segundo. La autoridad investigadora y cualquier participante que haya presentado un memorial en oposición a una Reclamación; y

Tercero. A discreción del panel, la réplica.

Si un participante no se presenta a la audiencia, el panel escuchará a los presentes. Si no se presenta ningún participante, el panel podrá dictar su decisión basándose en los memoriales.

III.3.3.9 Decisión final del panel

Finalizada la audiencia pública y dentro de los 315 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de integración del panel, se debe emitir por escrito y por mayoría de votos, la decisión final, la cual va dirigida a la autoridad investigadora. Esta decisión debe estar debidamente fundada y motivada, además se le deben anexar las opiniones disidentes o concurrentes de los panelistas.

Después del análisis efectuado a la información presentada al panel, su decisión puede emitirse en cualquiera de los siguientes sentidos:

¹⁶⁴ Regla 67(1)

a. Confirmar la resolución definitiva revisada: Si el panel determina que la resolución impugnada estuvo dictada de conformidad con las disposiciones jurídicas del México, entonces confirmará la resolución.

Por ejemplo, como resultado de la revisión a la resolución definitiva publicada en el DOF el 11 de noviembre de 1994, en contra de las importaciones de poliestireno impacto y cristal originarios de los EUA y de Alemania, solicitada por el exportador Muehlstein International, Ltd., cuyo argumento principal fue sobre la metodología utilizada por la autoridad investigadora para determinar si las ventas en el mercado interno eran representativas, el 12 de septiembre de 1996, el panel resolvió confirmar la resolución dictada por SECOFI.¹⁶⁵

b. Devolverla para que la autoridad investigadora realice acciones que den cumplimiento a dicha decisión. Por el contrario, si el panel determina que la resolución impugnada no estuvo dictada de conformidad con lo dispuesto en las disposiciones jurídicas de México o que la resolución se fundamentó con argumentos o pruebas que no integraban el expediente administrativo, entonces la devuelve para que la SECOFI adopte medidas compatibles con la decisión del panel.

Cuando el panel devuelve una resolución de conformidad con lo mencionado en el párrafo anterior y tomando en cuenta la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza de su fallo, establece un plazo razonable para que la autoridad cumpla con lo dispuesto en la devolución. Para el caso de México, dicho plazo no debe ser mayor a los 260 días, pues el criterio a seguir es que este plazo no podrá exceder al período máximo para que la autoridad competente emita una resolución definitiva en un procedimiento administrativo común, contándose desde el

¹⁶⁵ Véase la resolución publicada en el DOF el 12 de septiembre de 1996.

momento en que se recibe la solicitud de inicio.

De conformidad con lo dispuesto en la Regla 1904.9, todo fallo de un panel dictado para revisar una resolución definitiva tiene el carácter de obligatorio para las partes implicadas en el asunto en cuestión, lo cual se hace extensivo no "sólo para los gobiernos involucrados sino también para los particulares que intervinieron en la revisión binacional"¹⁶⁶.

Cabe señalar que las decisiones de los paneles no constituyen precedentes judiciales de manera que no pueden influir obligatoriamente en la decisión de futuros asuntos. De igual forma, sus efectos se constriñen únicamente a las partes involucradas y que tuvieron el carácter de partes durante la revisión del panel.

Para el caso de México, la decisión del panel no puede considerarse como una resolución definitiva, sino que éste carácter lo tiene aquélla que dicta la SECOFI como consecuencia de dicha decisión, por lo que dicha resolución debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación.¹⁶⁷

III.3.3.10 El informe de devolución y su impugnación

Una vez que la SECOFI ha dictado su resolución en cumplimiento a la devolución del panel, tiene la obligación, cuando el panel así lo ha ordenado y dentro del plazo fijado por el mismo, de presentar un informe de devolución, en el que debe precisar los actos realizados como consecuencia de la decisión final de panel.

Únicamente los participantes que presentaron un memorial durante la revisión, pueden impugnar el informe de la autoridad, dentro de los 20 días siguientes a su presentación. En este sentido, la autoridad debe dar respuesta a esa impugnación en un plazo no mayor de 20 días.

¹⁶⁶ Craig R. Giesze, Op. Cit. Pág. 243.

¹⁶⁷ Artículo 97, fracción II, LCE.

El panel debe dictar una orden dentro de los 90 días posteriores a la presentación del informe, en el sentido de confirmar o devolver la resolución revisada.

Si el informe de devolución de la autoridad no es impugnado por ninguna parte y si no se encuentra *sub iudice* ningún incidente conforme a la regla 20 (prórroga de plazos por el panel) el panel debe dictar, dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo para la impugnación del informe o al de la fecha en que se niegue una prórroga, una orden confirmando el informe de la autoridad investigadora.

Si el informe de devolución es impugnado, la autoridad investigadora dentro de los 20 días siguientes al último previsto para la presentación del escrito de oposición al Informe de Devolución, debe presentar por escrito su contestación.

El panel, de acuerdo a lo establecido en la Regla 73(2)(a), puede ordenar que se complemente el expediente administrativo durante la devolución, es decir que se aporten las pruebas e información que utilizó la autoridad en el cumplimiento a la devolución del panel.

Si en el informe de devolución se acata la orden del panel, se publica una resolución en el Diario Oficial de la Federación, la cual surte los efectos de una resolución definitiva, respecto a los puntos específicos modificados como consecuencia de la decisión del panel.

Esta resolución debe notificarse al Secretariado, a los participantes y al igual que cualquier otra resolución, a la Administración General de Aduanas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

III.3.3.11 Otras maneras de terminación del procedimiento ante panel

Además de la decisión del panel que resuelve de fondo el asunto planteado y que pone fin al procedimiento de revisión antes mencionado y de la que

resuelve la impugnación del informe de devolución, existen diferentes situaciones que pueden terminar con la revisión de un panel, entre las que encontramos:

- a) La orden que deseche el procedimiento de revisión dictada en consecuencia de una petición incidental de terminación presentada por parte de algún participante.
- b) La orden dictada con motivo de la falta de presentación de memoriales por parte de los reclamantes, siempre que estos no hayan manifestado, a petición del panel, los motivos suficientes para que la revisión del panel no sea desechada.
- c) La orden que confirme el informe de devolución de la autoridad investigadora siempre que las partes reclamantes no lo hayan impugnado.
- d) Cuando alguna de las Partes del Tratado suspenda el funcionamiento del Artículo 1904, siempre que el comité especial pronuncie un dictamen positivo respecto de las causales que menciona el Artículo 1905, o que las Partes no hayan llegado a un acuerdo al respecto. En este supuesto, la revisión del panel se debe remitir al tribunal interno competente para su resolución.
- e) El aviso publicado en el DOF sobre la presentación del desistimiento de la reclamante.

III.3.3.12 Aviso de acción final

El aviso de acción final se emite una vez que el panel rinde una orden o decisión que constituye el último acto en el procedimiento de revisión. En este caso, el panel ordena al Secretariado responsable que expida dicho aviso al decimoprimer día siguiente, el cual es publicado en el DOF y notificado a cada uno de los participantes.

III.3.3.13 Aviso de terminación de la revisión ante panel

El aviso de terminación de la revisión ante un panel binacional, se emite por el Secretario responsable cuando el procedimiento ha concluido definitivamente, esto es, cuando no se ha presentado una solicitud para un comité de impugnación extraordinaria, el cual surte efectos al día siguiente a aquél en que las partes solicitaron mediante un incidente la terminación de la revisión, o bien, 31 días después de que el responsable expida el aviso de acción final.

En el caso de que se solicite la instalación de un Comité de Impugnación Extraordinaria, el Aviso de Terminación surte sus efectos al día siguiente de que las partes acuerdan terminar con el procedimiento de impugnación extraordinaria o a aquél en que el Comité dicte su decisión final.

Los panelistas quedan liberados de su encargo el día en que surte efectos dicho aviso.

III.3.4 Un caso práctico.

El 1 de septiembre de 1994, 2 empresas estadounidenses solicitaron la revisión ante panel binacional de la resolución definitiva de aceros planos recubiertos originarios de los EUA.¹⁶⁶ Durante la revisión también comparecieron otras empresas exportadoras para presentar argumentos en relación con la resolución impugnada y una empresa productora mexicana.

Dentro de sus argumentos, las empresas exportadoras señalaron que el panel podía revocar una resolución emitida por la SECOFI, debido a que el criterio de revisión incluía el artículo 239 del CFF, y por tanto, podía declarar la nulidad de la resolución. Sin embargo, el panel resolvió por unanimidad, apegándose al espíritu de los negociadores del tratado que el panel no tenía facultad para revocar una resolución.

Otro argumento de las empresas consistió en la falta de competencia de los funcionarios de la SECOFI para llevar a cabo diversos actos en el procedimiento, sin embargo, nuevamente por unanimidad el panel decidió que no existía la falta de competencia alegada.

Finalmente se presentaron diversos argumentos en cuanto a cuestiones técnicas de dumping y daño, tales como la forma de determinar los elementos para calcular el margen de dumping y la falta de atención de la autoridad a diversa información presentada por las empresas.

En su decisión final, el 27 de septiembre de 1996,¹⁶⁸ el panel confirmó por unanimidad en parte la resolución definitiva y devolvió otra parte para que la autoridad revalorara y reconsiderara la información y comentarios aportados por las empresas, recalculara nuevamente márgenes de dumping a partir de la determinación de un nuevo valor normal y se realizaran cálculos específicos para cada empresa compareciente.

En consecuencia, la SECOFI publicó en el DOF su informe de devolución el 30 de abril de 1997, en donde se determinaron nuevas cuotas compensatorias para algunas empresas exportadoras a partir de los nuevos argumentos y pruebas aportadas por ellas.

Este informe de devolución fue impugnado el 23 de mayo de 1997, por dos empresas exportadoras que cuestionaron la metodología utilizada por la autoridad para el cálculo del valor reconstruido y del precio de exportación para efectos de calcular el margen de dumping.

¹⁶⁸ Resolución final publicada en el DOF el 2 de agosto de 1994.

¹⁶⁹ Véase la publicación en el DOF del 8 de noviembre de 1996.

El panel emitió su decisión que revisa el informe el 15 de septiembre de 1997,¹⁷⁰ donde confirma parte del informe de devolución de SECOFI del 30 de abril de 1997, y ordena, en segunda devolución, que la SECOFI solicite a una de las empresas nueva información y, a partir de ella, calcule un nuevo margen de dumping para las dos empresas.

El 25 de septiembre de 1997, una de las empresas exportadoras solicitante de la revisión ante panel presentó una petición incidental en la que solicitaba al panel corregir supuestos descuidos e imprecisiones de la decisión del mismo órgano y, además, presentó argumentos relacionados con la controversia principal. En respuesta a su petición, una vez que la SECOFI presentó sus comentarios al respecto, el panel denegó la petición incidental solicitada.

Posteriormente, cumpliendo con las actuaciones derivadas de la orden del panel, la SECOFI formuló un requerimiento de información a una de las empresas exportadoras con el objeto de que a partir de ésta se le recalculara un nuevo margen de dumping, sin embargo, en virtud de que la empresa no respondió el requerimiento de información, aún cuando la SECOFI le otorgó dos de las tres prórrogas solicitadas, mediante publicación en el DOF del 15 de enero de 1998, la autoridad investigadora emitió su segundo informe de devolución confirmando el del 30 de abril de 1997.

No obstante lo anterior, el segundo informe de devolución fue nuevamente impugnado por una de las empresas exportadoras el 2 de febrero de 1998, alegando que no tuvieron tiempo suficiente para presentar la información requerida, en virtud de la antigüedad de los datos y porque la empresa no tuvo tiempo de dar respuesta a los nuevos argumentos presentados por la autoridad investigadora en su respuesta a la impugnación de la empresa al primer informe de devolución, sin embargo, el panel emitió su decisión final el 13 de abril de

¹⁷⁰ La publicación en el DOF de esta decisión fue el 17 de octubre de 1997.

1998, ¹⁷¹desechando dicha impugnación y confirmando el segundo informe de devolución de la autoridad investigadora, argumentando que la SECOFI no presentó nueva información y sólo exhibió datos y ejemplos de los argumentos de la empresa en dicho escrito y que no acepta las razones de la empresa para justificar su omisión de responder al requerimiento de la autoridad. En consecuencia, el 25 de mayo de 1998, se emitió el aviso de terminación de la revisión.

III.3.5 Impugnación de la decisión de un panel

Como mencionamos, por regla general, los fallos de los paneles son obligatorios para las partes y no pueden ser impugnados por ningún otro medio. Así lo dispone el mismo tratado al mencionar que "...Ninguna de la Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel."¹⁷²

Recogiendo el criterio anterior, la LCE, en su artículo 97, fracción I, establece que en contra de la resolución que emane de un mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desteales o bien en contra de la resolución que emita la SECOFI como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos, no procederá el recurso de revocación ni el juicio de nulidad, y "...se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias".

Una excepción a lo anterior, la establece el punto 13 del artículo 1904 del propio tratado al mencionar que el gobierno de los países involucrados en la revisión puede acudir al procedimiento de impugnación extraordinaria siempre que un miembro del panel haya sido culpado por una falta grave, el panel se haya apartado de manera grave de una norma fundamental de procedimiento o se haya

¹⁷¹ Esta decisión se publicó en le DOF el 27 de abril de 1998.

¹⁷² Artículo 1904.11 TLC.

excedido en sus facultades, autoridad o jurisdicción, y que cualquiera de estas acciones afecten materialmente el fallo del panel y amenace la integridad del proceso de revisión por paneles binacionales.

III.3.5.1 El Comité de Impugnación Extraordinaria

a. Integración. El Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) conforme a lo señalado en el anexo 1904.3 del TLC se integra dentro de los 15 días siguientes a la solicitud de impugnación y se compone por tres jueces activos o retirados, elegidos de una lista de 15 personas previamente elaborada.

b. Funcionamiento. El funcionamiento del CIE se rige por las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria del TLC en las cuales se señala que la decisión del comité de impugnación debe emitirse dentro de los 90 días siguientes a partir de su instalación. Para ello, el Comité analiza las cuestiones de hecho y de derecho que integran el fallo y las conclusiones del panel a fin de determinar si se cumple alguna de las causales mencionadas, en cuyo caso anula el fallo original del panel o lo devuelve al panel original para que adopte una medida que no sea incompatible con la resolución del Comité. Si se anula el fallo original, se reinstala un nuevo panel. La decisión del panel se confirma cuando del estudio realizado no se desprenda ninguna de las causales ya mencionadas.

III.3.5.2 El Juicio de amparo y la decisión final del panel

Uno de los puntos que más retardaron la firma del TLC, y en específico de la aprobación del capítulo XIX, fue el relativo a la procedencia del juicio de amparo en contra de los fallos de un panel binacional en materia de prácticas desteales de comercio internacional.

A fin de que el tratado se firmara, los países acordaron que las decisiones de los paneles binacionales no podían ser revisadas ante sus tribunales nacionales. Sin embargo, en el caso de México mucho se ha discutido sobre la

posibilidad de impugnar la decisión del panel mediante el juicio de garantías.¹⁷³ Es por ello que en las siguientes líneas señalaremos nuestro criterio al respecto.

Como se mencionó en el capítulo correspondiente, el juicio de amparo es un medio de control constitucional que se ejerce en contra de actos de autoridades que vulneran la esfera de derechos fundamentales consagrados en la Constitución, por lo que la procedencia del amparo en contra de una decisión de un panel binacional, en nuestra concepción, se determina principalmente al considerar a estos órganos como autoridades responsables para efectos del amparo.

Por otro lado, en el apartado correspondiente a la naturaleza jurídica de los paneles binacionales, sostuvimos, por varias razones, que estos órganos de solución de controversias no pueden considerarse como autoridades mexicanas, debido a que sus características funcionales y de creación los sitúan como tribunales arbitrales de carácter internacional y no como una autoridad nacional.

En este sentido, debemos recurrir a lo que el poder judicial federal ha establecido en cuanto a la procedencia del juicio de garantías en contra de los laudos arbitrales.

"ARBITROS PRIVADOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS. Si se reclama en amparo, el laudo dictado por el gobernador de un Estado, no en su carácter de tal, sino como particular, en su calidad de arbitro privado, designado de común acuerdo por trabajadores y patrono, el juicio de amparo es notoriamente improcedente por no tratarse en el caso de un acto de autoridad susceptible de ser reclamado en dicho juicio".¹⁷⁴

La Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentó el siguiente precedente:

¹⁷³ Gieze, Craig R., Op. Cit. Pág. 266 y Leycegui, Beatriz, Op. Cit. Pág. 100.

¹⁷⁴ Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXI. pp. 2827 y 2828.

"TRABAJO, ARBITROS EN LOS CONFLICTOS DE. Si para resolver un conflicto de trabajo las partes convienen en el nombramiento de un árbitro, contra la resolución que éste dicte es improcedente el amparo, aun cuando dicho árbitro haya sido el Presidente de la República, el Secretario de Gobernación o algún otro funcionario, puesto que no teniendo facultades para resolver los conflictos de trabajo, no obran como autoridades, sino en su calidad de árbitros, voluntariamente designados por los interesados."¹⁷⁵

Asimismo, encontramos que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció el siguiente criterio:

"ARBITROS PRIVADOS, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO CONTRA LOS. Si el presidente de una junta, al dictar el laudo reclamado, no obró con el carácter de autoridad, por no estar facultado por la ley para arbitrar los asuntos de trabajo, ya que esa facultad corresponde a las juntas de conciliación y arbitraje, sino que obró como simple árbitro designado por las partes, el laudo pronunciado en tal caso, no es susceptible de recurrirse en amparo, por no tratarse de actos de autoridad y, por tanto, debe sobreseerse en el mismo, en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 103, fracción I de la Constitución, 1o. fracción I, 73, fracción XVIII, y 74, fracción III, de la Ley de Amparo"¹⁷⁶

En conclusión, encontramos que los laudos arbitrales no han sido considerados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como actos de autoridad susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo.

Por ende, tampoco pueden ser consideradas como autoridades para efectos del amparo, ya que carecen de la delegación del poder público que el pueblo mexicano otorga a cualquier órgano del estado nacional como un requisito esencial de su actuación.

¹⁷⁵Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXIII, pp. 7218 y 7219.

¹⁷⁶Semanario Judicial de la Federación, tomo LXXVIII, Pág. 4196 y 4197.

Por consiguiente, si no existe un órgano estatal que emita un acto de autoridad tampoco puede existir la procedencia del amparo en contra de una decisión de un tribunal arbitral de carácter internacional.

No obstante lo anterior, si se llegase a concluir que los paneles binacionales pueden ser considerados como autoridades para efectos del amparo, es necesario apuntar que el juicio de amparo resultaría improcedente, o de manera más correcta, debe ser sobreseído. Lo anterior encuentra su fundamento en los artículos 114, fracción II, en relación con el artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo, debido a que la resolución que estos órganos arbitrales emiten, no tiene el carácter de definitiva, tal y como lo establecen los preceptos en comento.

En efecto, tal y como lo señalamos en el capítulo correspondiente, el amparo indirecto procede en contra de actos definitivos emanados de procedimientos que se siguieron en forma de juicio, y el presente caso, se ajusta perfectamente a la hipótesis planteada, toda vez que el procedimiento se inicia con una investigación administrativa ante la SECOFI, la cual concluye con una resolución definitiva, misma que es impugnada ante un panel binacional, y finalmente, será adoptada por la misma autoridad investigadora. Por tanto, podemos decir que en todo caso, la resolución final de la SECOFI adoptada en consecuencia de la decisión del panel podría considerada como un acto definitivo tal y como lo exigen los preceptos mencionados.

Más aún, el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior establece que si se opta por los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, "... sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos,..."

En complemento, el mismo Tratado, como ya lo hemos señalado, establece que en caso de que no se de cumplimiento a la resolución emitida por un panel, se podrán iniciar consultas entre las Partes a fin de resolver el conflicto llegando hasta el extremo de denunciar el capítulo XIX o de suspender los beneficios otorgados por el Tratado. Esto significa que el propio Tratado contiene un sistema para hacer cumplir los fallos del panel.

En conclusión, podemos mencionar que resulta improcedente el juicio de amparo en contra de una resolución emitida por un panel binacional constituido de conformidad con el artículo 1904 del TLC, en virtud de que estos órganos no tienen el carácter de autoridades mexicanas y el laudo que emiten no tiene la naturaleza de acto definitivo.

III.3.6 Procedencia del amparo en contra de la resolución dictada por la SECOFI como consecuencia de la decisión del panel binacional.

Como hemos mencionado, una vez que el panel ha emitido su decisión, corresponde a la SECOFI tomar acciones compatibles con este laudo, por lo tanto, emite una nueva resolución dando cumplimiento a aquéllos aspectos que el panel señaló. Ahora bien, si después de que la autoridad rinde su informe de devolución y este no es impugnado o, por otro lado, se han resuelto las impugnaciones en su contra, y la resolución de la autoridad es la definitiva, surge nuevamente la interrogante ¿Procede el juicio de amparo en contra de la resolución de la SECOFI en cumplimiento al fallo del mencionado panel?

La respuesta, según lo vertido anteriormente no resulta tan fácil de responder. Sobre todo si consideramos tres cuestiones:

- a) Indudablemente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial resulta una autoridad para efectos del amparo
- b) Los actos emitidos por esta autoridad que tengan el carácter de definitivos pueden ser impugnados a través del juicio de garantías.

c) Esta resolución obtiene este carácter de definitividad de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley de Comercio Exterior.

Si tomáramos estas tres cuestiones sin analizar el resto de las disposiciones del mismo ordenamiento y de lo dispuesto en el TLC, la respuesta a tal interrogante sin lugar a dudas sería afirmativa. Sin embargo, necesitamos considerar los siguientes aspectos antes de emitir una opinión al respecto.

En principio, si bien es cierto que la LCE señala en el artículo 97 que la resolución que emita la SECOFI en consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos tendrá el carácter de definitiva también lo es que este precepto apunta que no procederá en su contra el recurso de revocación ni el juicio de nulidad y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte de este mecanismo alterno.

A este respecto también podemos mencionar que el mismo Tratado establece que el fallo del panel o la decisión que emita la SECOFI con motivo de este fallo será inimpugnable.¹⁷⁷

En consecuencia encontramos que esta disposición eminentemente establece la improcedencia del amparo en contra de estos fallos. Sin embargo, se podrá decir que este artículo es plenamente inconstitucional porque impide al gobernado para acudir al juicio de garantías para solicitar la defensa de la justicia federal en favor de sus derechos fundamentales. Al respecto, el Senado de la República al aprobar el Tratado concluyó que "las disposiciones del TLCAN son congruentes con los principios establecidos en la Constitución sobre asuntos de política exterior, soberanía sobre los recursos naturales de la nación, actividades reservadas al Estado y a los mexicanos, principios de legalidad y la preservación de los derechos y garantías del hombre y del ciudadano."¹⁷⁸

¹⁷⁷ Artículo 1904.11 del TLC.

¹⁷⁸ Coordinación de Información y Relaciones Públicas del Senado de la República, "Dictamen

Por otra parte, para garantizar la transparencia, legalidad e imparcialidad del mecanismo de solución de controversias, el mismo capítulo XIX establece que si alguno de los miembros del panel incurre en parcialidad, viola las normas de conducta o el mismo panel se aparta de manera grave de una norma fundamental del procedimiento o se excede en sus facultades, se podrá solicitar el procedimiento de impugnación extraordinaria ya explicado. Lo anterior, proporciona una medida para impugnar el fallo emitido, garantizando un medio imparcial de revisión del propio fallo.

En este sentido, también podemos señalar que el propio tratado, con la finalidad de garantizar la eficacia de la elección del método alternativo de solución de controversias, regula un sistema para hacer cumplir los fallos del panel, contemplando la posibilidad de iniciar consultas entre las Partes a fin de resolver el conflicto llegando hasta el extremo de denunciar el capítulo XIX o de suspender los beneficios otorgados por el Tratado, siempre que se cumplan los requisitos y formalidades expuestas en el apartado correspondiente del presente trabajo.

Por lo anterior, podemos decir que existen suficientes medios para que el fallo del panel sea emitido con apego a derecho, se garantice su cumplimiento, y por ende el éxito del capítulo XIX y de todo el tratado de libre comercio.

Por otro lado, resulta importante mencionar que si se llegara a resolver sobre la procedencia del amparo en contra de las resoluciones del panel o de la decisión que emita la SECOFI con motivo de este fallo, se estaría violando el principio de "PACTA SUNT SERVANDA", principio fundamental en todos los tratados internacionales, por lo tanto, México estaría incurriendo en responsabilidad internacional.

sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte," México, 1994 p. 195, citado por Aguilar Alvarez, Guillermo, T. Fried, Jonathan, Roh, Charles, Jr., Laizner, Christianne, y Oliver, David, Op.

Con el fin de evitar lo anterior, podemos proponer una reforma a la Ley de Amparo, en específico en su artículo 73, decretando la improcedencia del juicio contra las resoluciones emitidas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cumplimiento de los fallos emitidos por los paneles establecidos en el Capítulo XIX del TLCAN, a fin de establecer una concordancia expresa entre el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, el artículo 1904.11 del TLC y la disposición ya mencionada de la Ley de Amparo.

Lo anterior, no resulta tan acelerado si se considera que el mismo artículo 73 en su fracción VII señala la improcedencia del amparo en contra de actos o resoluciones de autoridades en materia electoral.

Finalmente, podemos decir que en todo caso corresponde a la Suprema Corte de Justicia, como máximo tribunal federal, decidir sobre la inconstitucionalidad o no de los preceptos en comento que impiden la procedencia del amparo en contra de la resolución que emite la SECOFI en cumplimiento a la orden de un panel.

III.3.7 Eficacia de los paneles binacionales como medio alternativo de impugnación.

Los paneles binacionales se establecieron como un mecanismo alternativo de solución de diferencias para las partes involucradas en las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional que se llevan a cabo en contra de las importaciones de mercancías provenientes de cualquiera de los tres países firmantes. Su objeto es brindar una opción más imparcial y expedita para solicitar la revisión de las resoluciones emitidas en dichas investigaciones.

La solicitud de instalación de un panel depende en gran medida del sentido de la resolución definitiva que emita la SECOFI, es decir, si se emite imponiendo

una cuota compensatoria, los exportadores e importadores de productos canadienses o estadounidenses, atendiendo a lo mencionado en el párrafo anterior, han sido quienes con mayor número han optado por la revisión ante un panel, sin embargo, si la resolución es en el sentido de no imponer una cuota compensatoria, entonces el productor nacional es quien acude a los medios de impugnación nacionales. Desde la entrada en vigor del TLC hasta mayo de 2000, sólo dos productores nacionales han solicitado la instauración de un panel binacional.¹⁷⁹

Por otro lado, los paneles son medios de impugnación más expeditos, debido a que tiene la ventaja de revisar las resoluciones administrativas en un plazo generalmente más corto en relación con el tiempo que tarda la revisión a través de los mecanismos internos, si consideramos que sería necesario agotar tanto el recurso de revocación como el juicio de nulidad y el juicio de amparo.

Otro aspecto positivo en los paneles binacionales, es que se integran con individuos que tienen una familiaridad general con el derecho comercial internacional, lo cual les proporciona un conocimiento más amplio en el tema, lo que se traduce generalmente en un análisis profundo y competente sobre el caso, reflejándose a su vez en fallos muy bien razonados, lo cual brinda mayor confianza a las partes interesadas.

Los paneles también cuentan con medios de impugnación bastante eficaces, los cuales aseguran que las resoluciones se dicten con apego a los principios fundamentales de los procedimientos y que los panelistas se conduzcan con estricta imparcialidad y no se alejen de los códigos de conducta impuestos.

¹⁷⁹ El primer caso fue el panel solicitado para revisar la resolución definitiva emitida sobre las importaciones de Peróxido de Hidrógeno originarias de los Estados Unidos y el segundo fue solicitado para revisar la resolución dictada sobre las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos y Rusia.

Adicionalmente, podemos decir que los paneles binacionales debido a los códigos de conducta que rigen el comportamiento de los panelistas, son un medio que garantiza cuando menos en teoría, que los éstos no estén sujetos a presiones políticas como sucedería en el caso de una revisión a través de tribunales internos, lo cual proporciona mayor seguridad a las partes involucradas.

Por si esto fuera poco, la decisión de un panel binacional se encuentra protegida por el mismo tratado debido a que si un país decidiera no adoptar un fallo del panel, existe el sistema de salvaguarda del mismo capítulo que permite que el otro país involucrado tome las medidas que considere adecuadas, hasta llegar a denunciar el tratado, lo cual se traduce en seguridad jurídica para los que optan por estos mecanismos.

III.3.8 Resultado de las decisiones de los paneles binacionales

A diferencia del capítulo anterior en donde tomamos como base los años de 1997 a 1999 para analizar el resultado de las resoluciones y sentencias del recurso y juicios analizados, en el presente capítulo, debido a la poca cantidad de revisiones ante paneles binacionales solicitadas desde la entrada en vigor del TLC, es necesario que para efectos de una comparación válida en cuanto al número de casos analizados¹⁶⁰, tomaremos el resultado de todos los paneles binacionales que desde 1994 hasta 1999 han resuelto las impugnaciones presentadas en contra de resoluciones emitidas por SECOFI.¹⁶¹ Para ello, analizaremos año por año las decisiones de los paneles, incluyendo aquéllas dictadas con motivo de las impugnaciones presentadas sobre el informe de

¹⁶⁰ Al respecto debemos considerar que hasta el 31 de diciembre de 1999, sólo se han presentado 10 solicitudes de revisión ante paneles binacionales con motivo de las resoluciones emitidas por la SECOFI.

¹⁶¹ Véase el "Informe de labores de 1999, El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional", elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 2000. Págs 112 y 113; "Informe sobre los casos de solución de controversias del capítulo XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", elaborado por la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio, mayo, 1999.

devolución de la autoridad. Para tal efecto, consideraremos como fecha de comparación la de la última decisión del panel y, en consecuencia, la de la publicación en el DOF del Aviso de Terminación de Revisión ante el panel.

En este sentido, en el año 1995 se resolvieron dos paneles binacionales. El primero, fue el relativo a la revisión de la resolución sobre las importaciones de placa de acero en hoja, originarias de los EUA solicitado el 1 de septiembre de 1994, por dos empresas exportadoras. En este caso, el panel decidió por mayoría de votos¹⁸² devolver la resolución a la autoridad investigadora para que revocara las cuotas compensatorias establecidas a las dos empresas exportadoras solicitantes.¹⁸³ En consecuencia, la SECOFI publicó en el DOF del 29 de septiembre de 1995, su informe de devolución cumpliendo con lo ordenado por el panel. Como consecuencia de ello, el 12 de diciembre del mismo año, se publicó en el mismo órgano el aviso de terminación.

El segundo caso, fue el relativo al panel solicitado para la revisión de la resolución sobre las importaciones de tubería comercial de acero sin costura, originarias de EUA, sin embargo, el panel no emitió una decisión al respecto por que la empresa exportadora solicitante se desistió de su solicitud, por lo que el 15 de diciembre de 1995 se publicó en el DOF dicho desistimiento.

Durante 1996 se concluyeron dos paneles binacionales: el primero solicitado por una empresa exportadora el 9 de diciembre de 1994, para revisar la resolución final sobre las importaciones de poliestireno cristal e impacto, originarias de los EUA. En este caso, nuevamente por mayoría de votos, el panel decidió confirmar la resolución definitiva de la autoridad investigadora.¹⁸⁴ Aquí resalta el sentido de los votos concurrente y disidentes en el sentido de que el

¹⁸² En el presente caso, existieron dos opiniones disidentes, en las cuales se recomienda que se devolvió la resolución a la autoridad investigadora para que corrigiera o aclarara lo relativo al cálculo de fletes y de dumping y realizara una nueva determinación de daño.

¹⁸³ Véase la publicación de la decisión del panel del 11 de septiembre de 1995.

¹⁸⁴ Véase la decisión final del panel publicada en el DOF del 4 de noviembre de 1996 y el aviso

primero no estuvo de acuerdo con el análisis de representatividad y con la comparación de ventas con el mercado nacional realizados de la autoridad investigadora; y el segundo, manifiesta que la autoridad investigadora no respetó la garantía de audiencia de la reclamante.

El segundo panel concluido fue el solicitado por dos empresas exportadoras contra la resolución definitiva sobre las importaciones de lámina rolada en frío, originarias de Canadá, sin embargo, el panel no emitió una decisión, porque las empresas reclamantes se desistieron de sus solicitudes.¹⁸⁵

En 1997, encontramos que se resolvió el panel binacional instaurado para resolver la impugnación presentada en contra de la resolución final sobre las importaciones de lámina rolada en caliente, originarias de Canadá, solicitado el 29 de enero de 1996 por tres empresas exportadoras.¹⁸⁶ El panel emitió su decisión final por unanimidad a través de la cual devolvió a la SECOFI la resolución final para que dicte una nueva resolución compatible con su decisión.¹⁸⁷ En resumen, el panel ordena a la autoridad investigadora que de un tratamiento similar a las exportaciones realizadas por una comercializadora canadiense cuando éstas provengan de la empresa exportadora a la cual no se le impuso cuota compensatoria definitiva.

Adicionalmente, el panel ordenó que con base en la información del expediente administrativo, se determinaran cuotas compensatorias para cada uno de los proveedores de la comercializadora canadiense, exceptuando a la exportadora que obtuvo un margen de cero por ciento. Adicionalmente, ordenó que al excluir las exportaciones de estas dos empresas, se analizara el impacto de la eliminación de esas exportaciones en el volumen de las importaciones

de terminación del publicado el 11 de noviembre del mismo año.

¹⁸⁵ La publicación en el DOF del desistimiento fue el 9 de mayo de 1996.

¹⁸⁶ Cabe señalar que en la aclaración a la resolución final publicada en el DOF del 26 de febrero de 1996, la SECOFI determinó no imponer cuota compensatoria a las exportaciones de una empresa canadiense específica e impuso una cuota para todas las demás empresas exportadoras.

totales originarias de Canadá. Asimismo, ordenó que si el volumen de las exportaciones obtenido con la exclusión mencionada era significativo para efectos del análisis de daño, la SECOFI realizara un análisis para cada uno del resto de los exportadores proveedores de la empresa comercializadora. Finalmente, el panel recomendó que se eliminaran las cuotas compensatorias impuestas a dos empresas exportadoras, en virtud de que estas no exportaron durante el periodo investigado.

Al respecto, la SECOFI publicó en el DOF su informe de devolución el 15 de agosto de 1997, dando cumplimiento a lo ordenado por el panel y, en consecuencia, el Aviso de Terminación se publicó el 25 de noviembre del mismo año.

Para 1998, encontramos que se resolvieron tres paneles binacionales. El primero de ellos, fue el que resolvió la impugnación presentada el 1 de septiembre de 1994, en contra de la resolución sobre las importaciones de aceros planos recubiertos, originarias de los EUA, a cuyo resumen realizado en punto III.3.4 del presente capítulo remitimos.

El segundo panel concluido durante 1998, fue el instaurado para conocer sobre la impugnación a la resolución final sobre las importaciones de peróxido de hidrógeno, originarias de los EUA, solicitado por un productor nacional el 29 de septiembre de 1999. Sin embargo, nuevamente la reclamante se desistió de su solicitud el 24 de noviembre de 1997, por lo que el aviso de terminación de revisión respectivo se publicó en el DOF el 19 de enero de 1998.

El tercer panel terminado en 1998, fue el relativo a la resolución definitiva sobre las importaciones de placa en rollo, originarias de Canadá, solicitado por 5 empresas exportadoras el 29 de enero de 1996. En su decisión final del 17 de

¹⁸⁷ Véase la decisión final del panel publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1997.

diciembre de 1997,¹⁸⁸ el panel determinó devolver la resolución a la autoridad investigadora para que determine un nuevo margen de dumping para una exportadora canadiense y reconsidere el margen de dumping determinado para el resto de las reclamantes, debido a que éstas no exportaron el producto a México.

En respuesta, la SECOFI emitió el 16 de febrero de 1998, su informe de devolución en el que cambia el margen de dumping de 38.1 a 108 por ciento a la empresa exportadora reclamante y al resto de las exportadoras canadienses que no comparecieron en la investigación, en virtud de que existieron importaciones de Canadá no identificadas.¹⁸⁹ Por tanto, el informe de devolución fue impugnado el 16 de marzo por la empresa afectada y el panel, en decisión del 3 de agosto del mismo año, (publicada en el DOF el 17 de agosto de 1998), declaró ilegal el margen determinado y ordena a la autoridad investigadora para que de oportunidad a la empresa afectada para que presente más información y recalculé un nuevo margen para las demás empresas exportadoras canadienses.

El 29 de octubre de 1998, la SECOFI emitió su segundo informe de devolución en el que impone una cuota compensatoria para la empresa exportadora en cuestión de 133.79 por ciento y para las demás exportadoras de 25.45 por ciento.¹⁹⁰ En consecuencia, el 18 de diciembre de 1998, el panel emitió su decisión final confirmando dicho informe y, por tanto, el aviso de terminación se publicó el 2 de febrero de 1999.

En virtud de los resultados anteriores podemos concluir lo siguiente:

Se resolvieron 8 paneles binacionales de los cuales 3 fueron por desistimiento de las solicitantes; 3 confirmaron en parte la resolución impugnada y la devolvieron para que la autoridad tomara acciones compatibles con su decisión;

¹⁸⁸ Publicada en el DOF del 6 de febrero de 1998.

¹⁸⁹ Véase al informe de devolución de la autoridad investigadora publicado en el DOF el 20 de febrero de 1998.

¹⁹⁰ Este informe se publicó en el DOF el 2 de noviembre de 1998.

1 confirmó la resolución de la autoridad investigadora y 1 ordenó revocar las cuotas compensatorias impuestas a las empresas reclamantes.

Sin embargo, de los 3 paneles que devolvieron la resolución a la autoridad investigadora para que tomara acciones compatibles con su decisión, sólo dos resultaron benéficos para las reclamantes, porque con el informe de devolución, a pesar de que fue impugnado por la empresa afectada, la autoridad le determinó un margen muy superior al que originalmente se le calculó.

En consecuencia, hemos observado que las decisiones de los paneles binacionales, debido al conocimiento de los panelistas en la materia, contienen un análisis más profundo de la forma en que la autoridad calculó el margen de dumping, el daño y la relación causal, y no deja de lado las cuestiones procedimentales. Situación que resulta más favorable para las partes que desean impugnar una resolución, pero, como hemos mencionado, siempre y cuando éstas tengan la razón y no utilicen a la impugnación como un medio más para probar suerte y alargar la aplicación de un resultado que con toda legalidad fue determinado.

CONCLUSIONES

1. Existen dos medios o vías para impugnar una resolución final emitida por la SECOFI en materia de prácticas desleales de comercio internacional: La vía interna integrada por el recurso de revocación, el juicio de nulidad y el juicio de amparo directo e indirecto; y la vía externa, que nos remite a los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados internacionales firmados por México, dentro de los cuales se encuentran los paneles binacionales constituidos conforme al Capítulo XIX del TLC.

2. Cuando estamos frente a una resolución notoriamente ilegal, consideramos que la vía interna a través del recurso de revocación o del juicio de amparo indirecto, dependiendo del tipo de ilegalidad de que se trate, es la más eficaz, debido a que el particular afectado obtendría una resolución favorable aproximadamente de 3 a 6 meses, en el primer caso, y de año y medio, en el segundo, y los gastos en que incurriría serían mínimos.

3. Un aspecto que preocupa en toda impugnación que se presenta, es la imparcialidad con la que ésta se va a resolver. Al respecto, podemos señalar que en los paneles binacionales, según sus normas de procedimiento, se garantiza que sus miembros se conduzcan con plena imparcialidad, además de que se puede considerar que sus miembros se encuentran lejos de toda presión política o jerárquica, que pudiese influir en su determinación, situación que es más difícil alcanzar en los medios internos de impugnación.

4. En lo que respecta al tiempo en que se ha resuelto una u otra vía, observamos que los paneles binacionales son una vía más eficiente y expedita para resolver las impugnaciones presentadas, debido a que si bien es cierto que el plazo para resolver el recurso de revocación es de cuatro meses en promedio, también lo es que en muchas ocasiones, el particular debe agotar al juicio de nulidad y el juicio de amparo y, en su caso, esperar la sentencia al recurso

de revisión, por lo que la impugnación se puede alargar hasta 4 o 5 años. En cambio, los 6 paneles binacionales que hasta la fecha han resuelto, se concluyeron en un plazo promedio de un año y cinco meses, aún cuando un panel se resolvió en tres años y medio.

5. Otro aspecto positivo en los paneles binacionales, es que se integran con individuos que tienen una familiaridad general con el derecho comercial internacional, lo cual les proporciona un conocimiento más amplio en el tema, lo que se ha traducido en un análisis profundo y competente sobre el caso, reflejándose a su vez en fallos muy bien razonados, lo cual brinda mayor confianza a las partes interesadas.

6. A pesar de que podría pensarse que el particular puede obtener resultados favorables cuando acude a los medios internos de impugnación debido a que la resolución que le afecta es revisada, en ocasiones, hasta en tres etapas y por tres autoridades distintas, los resultados de las impugnaciones presentadas ante uno y otro medio, demuestran que proporcionalmente los paneles binacionales han resuelto en mayores ocasiones a favor de los particulares impugnantes, no obstante el pequeño número de solicitudes de integración presentadas en estos 6 años de vigencia del TLC.

7. Derivado de lo anterior, podemos decir que a pesar de que los medios internos de impugnación en lo individual son eficaces, en una comparación de ambas vías de impugnación, los medios externos, en específico los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLC, son el medio de impugnación más eficaz, imparcial, transparente, expedito y confiable que tienen los particulares para impugnar una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional, sin embargo, la decisión de acudir a un medio interno o externo para impugnar las resoluciones de la SECOFI en la materia de estudio, depende totalmente de la situación concreta en que se encuentre el particular afectado por ésta, y de la confianza que tenga en la justicia nacional.

8. Finalmente podemos decir que contar con diversos medios de impugnación en contra de una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional resulta a todas luces benéfico para los particulares que se sientan afectados por una resolución en la materia, debido a que como mencionamos, tienen la posibilidad de acudir a uno u otro dependiendo de la posición particular en la que se encuentren.

Bibliografía

Libros.

Alvarez Avendaño, Juan Antonio y Lizama Anguita Claudia. "Dumping y competencia desleal internacional." Santiago, Chile. Edit. Jurídica de Chile, 1995.

Arellano García, Carlos. "El TLC Tratado de libre comercio: NAFTA North America Free Trade Agreement: Una voz ciudadana." México, Escuela Libre de Derecho de Puebla; 1994.

Burgoa, Ignacio. "El Juicio de Amparo." Editorial Porrúa, S.A., México, 1984.

Cruz Miramontes, Rodolfo. "Legislación restrictiva al comercio internacional: Análisis de las instituciones más comunes." México, Fuentes impresores, 1977.

Finger, Michel with the assistance of Nellie T. Antis. "Antidumping: How it works and who gets hurt." Ann Arbor. University of Michigan, 1993.

Fraga, Gabino. "Derecho administrativo." Edit. Porrúa. México, 1988.

García López, Julio A. "La crisis del Sistema G.A.T.T. y el Derecho Anti-Dumping Comunitario." Edit. Colex. Madrid, 1992.

Gómez Lara, Cipriano. "Derecho procesal civil" Derecho procesal Civil, Edit. Trillas, 4ª Edición . México, 1990.

Gudiño Pelayo, José de Jesús. "Introducción al Estudio del Amparo". Edit. Textos Iteso. Universidad de Guadalajara. México 1993.

Globerman, Steven y Walker, Michael. "El TLC. Un enfoque trinacional." Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

Jackson, John H. y Vermulst, Edwin A. "Antidumping Law and practice. A comparative study." The University of Michigan Press. 1992.

Keesel, Georgina. "Lo negociado del TLC. Un análisis económico sobre el impacto sectorial del Tratado Trilateral de Libre Comercio." ITAM. Edit. Mac Graw Hill, México, 1994.

Lavaña, Felix. "Organización del comercio Internacional." Edit. Depalma, Buenos Aires, 1993.

López Ríos, Pedro. "La justicia administrativa en el sistema federal mexicano", Edit. Universidad de Guanajuato, 1ª Edición, México, 1995.

Low, Patrick. "Trading Free. The GATT and US trade policy." The Twentieth Century Fund Press. New York, 1993.

M. de Vault, James. "The efficacy of antdumping duties." New York, Garland, 1993.

Malpica de la Madrid, Luis. "El sistema mexicano contra prácticas desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte." Edit. UNAM. Primera Edición. México 1996.

Macario Schettino, "TLC ¿Qué es y cómo nos afecta?" Grupo Editorial Iberoamérica. México, 1994.

Malpica de Lamadrid, Luis. "¿Qué es el GATT? Las consecuencias prácticas del ingreso de México al Acuerdo General." Edit. Grijalbo, México, 1988.

Margain, Emilio. "Introducción al estudio del derecho tributario mexicano." Edit. Porrúa. 11ª Edición, México, 1993.

Martínez Peinado, Javier y Vidal Villa, José María. "Economía Mundial." Edit. Mc Graw Hill, Madrid, 1996.

Patiño M. Ruperto. "El marco jurídico del comercio exterior de México y su inserción en el Sistema Multilateral de Comercio, apuntes del Diplomado

"Estrategias jurídicas para el comercio internacional.", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991.

Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal". Colección de Testos Jurídicos Universitarios. Edit. Harla, 2ª Edición. México, 1986.

Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo." Edit. Porrúa, 17ª Edición. México, 1996.

Steger, Debra, "El Tratado de libre comercio Canadá-Estados Unidos: Abriendo nuevos caminos." en coordinación con Witker, Jorge, Aspectos jurídicos del tratado de Libre Comercio, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992

Velázquez Elizarrarás, Miguel Ángel. "Ley de Comercio Exterior. Análisis y comentarios." Edit. Themis. Colección de leyes comentadas. 2ª Edición. México 1997.

Villareal Corrales Lucinda, "TLC: Las reformas legislativas para el libre comercio." Edit. Pac., México, D.F., 1995.

Villoro Toranzo, Miguel. "Metodología del Trabajo Jurídico. Técnicas del Seminario de Derecho" Edit. Limusa. México, D.F., 1988.

Witker, Jorge. "El Tratado de Libre Comercio de America del Norte: Análisis, diagnostico y propuestas jurídicas." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.

Witker Jorge. "Las practicas desleales en Estados Unidos, Canadá y México, Aspectos jurídicos del Tratado de libre comercio." México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Witker, Jorge. "Aspectos jurídicos del Tratado de Libre comercio." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1992.

Witker Jorge, y Jaramillo Gerardo. "Régimen jurídico del comercio exterior de México. Del GATT al Tratado Trilateral de Libre Comercio." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1991.

Witker Jorge. "Los códigos de conducta internacional del GATT suscritos por México. Comentados y relacionados con la legislación mexicana." Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1988.

Witker, Jorge y Patiño M. Ruperto. "La defensa jurídica contra prácticas desleales de comercio internacional." UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1987.

Obras colectivas

"Prácticas Desleales del Comercio Internacional (Antidumping)." Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. UNAM. México, 1995.

"Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte." Instituto de Investigaciones Jurídicas. Edit. UNAM. México, 1997.

"Comercio a Golpes, las Prácticas Desleales de Comercio Internacional bajo el TLCAN." Edit. Porrúa-ITAM. México, 1997.

Leyes y tratados

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947.

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994.

Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1994.

Código Federal de Procedimientos Civiles, Diario Oficial de la Federación, 24 de febrero de 1942.

Código Fiscal de la Federación, Diario Oficial de la Federación, 10 de enero de 1936

Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 1993.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 13 de enero de 1986.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 1993.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Diario Oficial de la Federación, 10 de agosto de 2000

Diccionarios

Diccionario Enciclopédico Espasa. Tomo 19. Editorial Espasa Calpe, S.A. 8ª edición. Madrid 1979.

Diccionario de Derecho. De Pina, Rafael y De Pina Vara, Rafael. Edit. Porrúa, 19ª Edición. México 1993.

Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

Diccionario Pocket, español-ingles. Edit. E. L., S.A. de C.V. quinta reimpression, México 1995.

Artículos y revistas

Adame Goddard, Jorge. "¿Debe un panel binacional, que examina una resolución en materia de cuotas antidumping o compensatorias, revisar la competencia de la autoridad que la dictó?", en Revista de Derecho Privado, Año 7, No. 20, mayo-agosto 1996.

"Analytical Index of the Gatt. Guide to Gatt law and Practice", en World Trade Organization. Ginebra 1995.

Giesze, Craig Raymond. "Mexico's new antidumping and countervailing duty system: Policy and legal implications, as well as practical business risks and realities, for United States exporters to Mexico in the era of the North American Free Trade Agreement.", en North American Free Trade Agreements, Treaties 3, Oceana Publications, Inc. 1994.

García Moreno, Víctor Carlos. "Estudio Comparativo de los mecanismos alternativos de solución de controversias en los tratados de libre comercio suscritos por México", en Revista Lex. Difusión y Análisis. 3ª Epoca, Año I. Diciembre de 1995. Número 6.

J. C., Tomás y Sergio López Ayllón. " El Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desafíos en la interpretación de los tratados internacionales y en la reconciliación del Civil law y el Common law en la zona de libre comercio" en Revista de Derecho Privado, Año 7, No. 20, Mayo-agosto, 1996, México.

Mansilla y Mejía, María Elena. "Aplicación del Capítulos XIX del Tratado de Libre Comercio en América del Norte", en Revista Lex. Difusión y Análisis. 3ª Epoca, Año II. Febrero de 1996. Número 8.

Miranda, Jorge, Torres, Raúl y Ruiz Mario. "The international Use of Antidumping-1987-997.", en Journal of World Trade. Edit. Kluwer Law International. Vol. 32, No. 5 Octubre de 1998.

Perez de Acha, Luis Manuel. "Naturaleza de las Cuotas Compensatorias", en Revista Lex. Difusión y Análisis. 3ª Epoca, Año I. Octubre de 1995. Número 4.

Reséndiz Nuñez, Cuauhtémoc "Los Medios de Defensa en Materia Fiscal. (Una

aproximación a su situación actual)." Revista Lex. Difusión y Análisis. 3ª Epoca, Año V. Noviembre de 1999. Número 53.

Treviño, Julio C. "El Capítulo XIX del TLC: Revisión y solución de controversias en materia de antidumping y subsidios", en Revista de Derecho Privado. Año 4, No. II, mayo-agosto, 1993, México.

Tesis

Oviedo Muñoz, Nora Hilda. "Procedimientos administrativos en materia de cuotas compensatorias". UNAM, México, D.F., 1997.

Otros

"Informe de labores de 1991 a 1997, "El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional", elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1998.

"Informe de labores de 1997, El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional", elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1998.

"Informe de labores de 1998, El sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional", elaborado por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. México, 1998.

Informe sobre los casos de solución de controversias del capítulo XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Elaborado por la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Mayo de 1999.

Ponencia de Terence, Stewart P. "Prácticas Comerciales Desleales y el Proceso de Integración del Continente Americano- Perspectiva de un Practicante Estadounidense", efectuada en el Coloquio Internacional: Prácticas Desleales de Comercio en la Integración del Continente Americano celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, el 9 de julio de 1998.

Listado de siglas, acrónimos y abreviaturas utilizadas

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947,	GATT 47
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994,	GATT 94
Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	Acuerdo Antidumping
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias	Acuerdo sobre Subvenciones
Código Fiscal de la Federación	CFF
Comité de Impugnación Extraordinaria	CIE
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección General de Asuntos Jurídicos	DGAJ
Estados Unidos de América	EUA
Ley de Comercio Exterior	LCE
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	LOAPF
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	LOTFF.
Reglamento de la Ley de Comercio Exterior	RLCE
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	SECOFI
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	SHCP
Sistema de Información Comercial de México	Sic-Mex
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	TLC
Tribunal Fiscal de la Federación	TFF
Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales	UPCI