

00781  
27

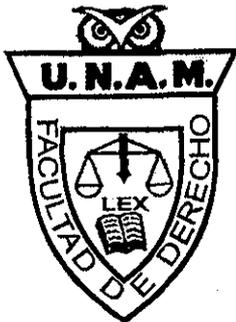


# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LOS PANELES BINACIONALES COMO MEDIOS  
ALTERNOS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTORA EN DERECHO  
P R E S E N T A  
NORA ELIZABETH URBY GENEL



TUTOR: DR. JUAN DE DIOS GUTIERREZ BAYLON

CIUDAD UNIVERSITARIA MEXICO, D. F. 2002

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



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.

*Todos los hombres de buena fe convienen en la facilidad  
Con que nuestra situación puede cambiarse, con sólo que  
Alguna vez se entre en el camino de la justicia. La opinión  
Está ya preparada, la senda descubierta; no hay, pues, más  
Que entrar y marchar firmes en ella.*

*Benito Juárez 1858.*

## ÍNDICE.

	Página.
Prólogo.....	1
Introducción.....	4

### Capítulo I

#### PANORAMA GENERAL DE MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL, CON VOCACIÓN ECONÓMICA.

SUMARIO.....	10
1. Conferencias de La Haya de 1899 y 1907....	11
2. Corte Internacional de Justicia (La crisis en los casos <i>Barcelona Traction Light and Power Company Limited</i> y <i>Elettronica Sicula, S.p.A.</i> )	14
3. Acta General de Arbitraje de Ginebra 1928.	20
4. Arreglo de Diferendos en el seno del GATT 1947.....	24
5. Algunos mecanismos previstos en los diferentes acuerdos de la Ronda Uruguay....	30
6. La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional.....	38

Capítulo II

PANORAMA GENERAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

SUMARIO.....	41
1. Antecedentes.....	42
2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	59
3. El marco jurídico.....	62

Capítulo III

CAPÍTULO XIX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

SUMARIO.....	75
1. Aspectos generales.....	76
2. Reformas legislativas.....	78
3. Revisión de resoluciones definitivas.....	81
3.1. Noción de prácticas desleales y salvaguardas.....	84
3.2. Solicitud de integración del panel.....	90
3.2.1. Designación de panelistas .....	95
3.2.2. Código de Conducta.....	105
3.3. Partes en el panel.....	109
3.4. Competencia del panel.....	112
3.4.1. Criterios de revisión.....	113

3.4.2. Criterios de solución.....	190
3.4.3. Obligatoriedad de la Decisión...	200
4. Procedimiento de Impugnación Extraordinaria.....	211
5. Procedimiento de salvaguarda del panel.....	214

## CAPÍTULO IV

### EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

SUMARIO.....	221
1. Antecedentes (Consejo de Estado francés)..	222
2. Origen y Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	245
Conclusiones.....	283
Abreviaturas utilizadas.....	304
Bibliografía.....	305
Legislación consultada.....	327

Material complementario.....	335
Hemerografía.....	336

## PRÓLOGO

Decidí ingresar a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, a cursar un doctorado por investigación, motivada por el gran prestigio nacional e internacional de que goza, y por el natural interés de acrecentar mi acervo de conocimientos y experiencias. Admito que al iniciarlo no imaginé lo gratificante que podría resultarme transitar por su sendero, pero el recorrerlo ha sido por demás satisfactorio, por que además del sentimiento de orgullo que experimento al formar parte de tan prestigiada Casa de Estudios, he recibido de sus catedráticos, la amabilidad de quienes desinhibidos de egoísmo, comparten con agrado sus valiosos conocimientos, aunado ello a la gentil, y siempre respetuosa presión, de quien exige mayor entrega, sin perder nunca de vista que finalmente la beneficiada será la propia Doctorante. Además, en la cotidianeidad de la labor de investigación, me he visto inmerecidamente favorecida con la obtención de genuinos amigos, cuyo afecto sincero corresponderé con creces, comprometiéndome a no descuidar ese sentimiento que no fácilmente se encuentra en la vida.

La elección del tema a investigar no fue tarea fácil, existían tantos de gran interés, que cuando creía estar convencida de abocarme a alguno en particular, surgían otros que propiciaban tal inquietud intelectual, que provocaban el desechamiento de aquél; finalmente el Sr. Luis Carballo Balvanera me sugirió adentrarme en el análisis de los paneles previstos en el Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; la idea original fue constreñir el estudio a su creación y funcionamiento, que de por sí resultaba vasto, además de tema de actualidad (nos ubicábamos en el mes de mayo del año 1996).

Al efecto, fue designado como mi tutor académico el Dr. Juan de Dios Gutiérrez Baylón, quien con admirable paciencia soportó los embates de mis constantes dudas e inquietudes, y logró conducir la investigación con tal tacto y conocimiento, que me comprometen moralmente con él, porque sin su guía y apoyo no hubiera sido posible alcanzar la meta propuesta, concluir mi tesis doctoral; ni el objetivo final, obtener el grado de Doctora en Derecho.

Al avanzar en el desarrollo de la investigación y percatarme de la serie de inconvenientes que para los interesados representaba el acudir a los paneles

binacionales como medio de defensa, por el dinamismo natural me vi involucrada en las comparaciones del mismo, frente al Juicio Contencioso Administrativo, del cual aquéllos son mecanismos de defensa alternos; conduciéndome esta senda, a la modificación del tema inicial, concluyendo con un estudio en el cual se analizan y valoran las ventajas que frente a los paneles binacionales, ofrece el juicio aludido.

Así, una vez realizadas las adecuaciones que pertinentemente me sugirieron los doctores Ruperto Patiño Manfer, Héctor Cuadra Moreno, Juan Manuel Saldaña Pérez y José Salgado Salgado, integrantes del Comité de Derecho Internacional y Comercio Exterior, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, concluí mi trabajo de investigación el mes de Mayo del año 2001.

## INTRODUCCIÓN.

### PLANTEAMIENTO EPISTEMOLÓGICO RESPECTO DE LA ALTERNANCIA DE LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

La noción de medios alternos de solución de controversias en cualesquiera de las disciplinas dogmáticas del derecho, ha sido un fenómeno históricamente recurrente y en el derecho comparado ha aparecido de manera cíclica.<sup>1</sup> Casi siempre existen razones metajudiciales para su adopción. Las circunstancias diplomáticas mexicanas en su entorno comercial han querido que para satisfacer las urgencias negociadoras de los acuerdos comerciales (en particular el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), las instancias de legalidad ordinarias se hagan rivalizar convenientemente con los procedimientos que se pactan en los referidos tratados. Sólo una mal entendida objetividad científica nos haría ignorar que la alternancia en los

---

<sup>1</sup> *«Le fait est que, dans de nombreuses matières, la réflexion sur les autres modes de règlement des conflits et leur pratique progresse. Les modes alternatifs de règlement des conflits sont portés par un courant de faveur et vantés avec l'enthousiasme des nouveaux convertis. Les vertus qui leurs sont prêtées ne manquent pas d'attrait : souplesse, rapidité, économie et confidentialité, absence de juridisme inutile... Cette dernière qualité est intéressante si l'on veut bien se souvenir qu'un litige ne se présente pas dès l'origine en termes juridiques. Ses racines sont d'abord psychologiques (incompréhension) ou techniques (dysfonctionnement) ; là réside la véritable substance du litige, qui sera ensuite traduit en termes juridiques. Or, souvent, le débat perdra tout contact avec la difficulté d'origine et l'on plaidera alors sur le délai de prescription ou sur la nature de telle action judiciaire. La connaissance de la matrice du litige est une condition nécessaire pour aboutir à une solution pacifique.» Charles Jarossón, «les modes alternatifs de règlement de conflits. Présentation générale.» *Revue internationale de droit comparé*, n° 2, Avril-Juin, Paris, 1997, p. 327.*

medios de solución de controversias (se insiste, en cualquier materia), responde a la imposición de un ente internacional más poderoso o más aún, a una actitud aflictiva casi acomplejada del estado que renuncia a sus medios judiciales propios, para adoptar mecanismos transados regionalmente.

Mi planteamiento es categórico: no existe ningún postulado epistemológico que, con miras a preservar la objetividad metodológica, imponga a los doctrinarios de las disciplinas sociales una ausencia de referencias a priorísticas que le sirvan de acimut a lo largo de la investigación. Mi tesis personal como se leerá líneas adelante, es que los procedimientos panelísticos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, previstos en el capítulo XIX del TLCAN, mismos que sirven de opcionales a la legalidad fiscal federal mexicana, conculcan la impartición de la justicia comercial en el orden jurídico nacional.

El presente estudio desarrolla la función alternativa de los paneles binacionales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las tareas de legalidad ordinarias encomendadas al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En rigor, el objeto central de esta investigación lo es la mencionada alternatividad, esto es, la opcionalidad que las leyes o tratados conceden a los reclamantes de justicia administrativa en la materia comercial y la entreveración que incumbe a tales procedimientos.

Para emprender esta labor que de primera intención parecía sumamente focalizada, fue menester valorar la etiología de ambos mecanismos, de manera que fuese posible entender la interacción de dos instancias con antecedentes y objetivos de suyo distintos. Ciertamente no es fácil cotejar el funcionamiento y eficacia de dos procedimientos de muy distinta vocación; hubo que confrontar un tribunal administrativo de control de legalidad, esto es una jurisdicción relegada en materia fiscal cuyos orígenes se remontan a las obsesiones postrevolucionarias francesas, que buscaban rigidizar las competencias estrictas de los departamentos de poder; respecto de larvarios grupos arbitrales que el derecho internacional general había adoptado en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, explotado en las Comisiones Mixtas de Reclamación entre México y Estados Unidos en las postrimerías de la Revolución Mexicana, y abandonado casi definitivamente con la instauración de la Corte Permanente de Justicia Internacional al finalizar la Gran Guerra. ¿Qué puntos de convergencia *i.e.* de alternatividad pueden tener jurisdicciones tan distintas?; ¿Por qué preocupaciones procesales tan añejas no solamente regresan a nuestros días, sino que se entretrejen?. Las líneas que siguen en la presente investigación pretenden dar cuenta de ello.

Una investigación que no hubiese considerado los precedentes de las instancias concernientes, hubiese sido prácticamente inerte. Las resoluciones (en ocasiones erráticas), de los llamados paneles binacionales y la jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dimensionaron en mucho la problemática que se acusa en los párrafos anteriores. La lógica de la investigación, nos llevó de manera persistente al análisis previo de las Decisiones panelísticas, para de manera ulterior esbozar las generalidades de sus quehaceres. Esta inducción metodológica fue generosa, en tanto que reveladora del camino poco lineal que las instancias arbitrales han mantenido, así como la diferenciadísima argumentación jurídica que los referidos paneles han desarrollado en su labor revisora, en función de la identidad de la autoridad administrativa demandada y de su vinculación a diferentes tradiciones jurídicas. Sobre este último punto, resulta apasionante advertir que en el caso específico de México, se surte un muy singular fenómeno de reflejo de las jurisprudencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de nuestros máximos tribunales constitucionales, en la sustanciación del procedimiento panelístico, mismo que no se da de manera tan pronunciada, cuando los tribunales alternos del órgano arbitral tienen

adscripción a la familia del *common law*, en donde una hermenéutica constitucional distinta, relega en mucho la utilización de parámetros provenientes de los tribunales contenciosos fiscales ordinarios.

En el presente trabajo se plantea la hipótesis de que, si los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN no constituyen una mejor opción que el Juicio Contencioso Administrativo, entonces éste es de mayor utilidad para los interesados en tratándose de la impartición de la justicia comercial en el orden jurídico nacional. Con la presente investigación no se pretende denigrar, ni el proyecto de solución de diferendos cristalizado en el Capítulo XIX del Tratado aludido, ni los trabajos ya emprendidos y resueltos por dichas entidades. Empero, sólo una mal entendida objetividad científica podría cegarnos ante la debilidad funcional de tales instancias arbitrales, frente al vigoroso y ordenado procedimiento que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ofrece en beneficio de los ciudadanos. La '*alternatividad*', palabra que en materia de aplicación de justicia invita a más de una reflexión, tiene consecuencias muy concretas en cuanto a los resultados prácticos en la

resolución de controversias comerciales, consecuencias éstas que se pueden mover en un espectro que va de la impartición a la denegación de justicia.

## Capítulo I

### PANORAMA GENERAL DE MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL, CON VOCACIÓN ECONÓMICA.

#### SUMARIO

1. Conferencias de La Haya de 1899 y 1907.
2. Corte Internacional de Justicia. (La crisis en los casos *Barcelona Traction Ligth and Power Company Limited* y *Elettronica Sicula, S.p.A.*).
3. Acta General de Arbitraje de Ginebra 1928.
4. Arreglo de diferendos en el seno del GATT 1947.
5. Algunos mecanismos previstos en los diferentes acuerdos de la Ronda Uruguay.
6. La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional.

## 1. Conferencias de La Haya 1899 y 1907.

La búsqueda de mecanismos de solución pacífica de controversias internacionales, no fue privativa del Continente Europeo, al propio tiempo que Rusia convocaba en Petrogrado a una Conferencia de los gobiernos que tenían representantes diplomáticos en la Corte Imperial, con el fin de iniciar pláticas tendientes a reducir hasta donde fuera posible los armamentos con los que contaban<sup>2</sup>, en el Continente Americano se llevaban a cabo las Comisiones Mixtas de Reclamación México-Estados Unidos de América, de donde se conoce que tal tendencia era mundial.<sup>3</sup>

El concepto "solución pacífica de controversias" tuvo su origen en las Convenciones y Declaraciones de La Haya de 1899 y 1907. Las mismas fueron convocadas por Rusia pretendiendo lograr un consenso respecto de la reducción del armamento con que contaban los gobiernos aludidos; es decir, se convocaba a una reunión para promover la paz. Dicho objetivo no se

---

<sup>2</sup> Tal reunión dio ocasión a la Conferencia de La Haya de 1899 a la cual sólo asistieron México y los Estados Unidos de América, del Continente Americano.

<sup>3</sup> El grueso de las Comisiones empezaron a funcionar en 1839 y se extinguieron en 1935; al respecto opina Luis Miguel Díaz, que ello hace parecer como que el tema dejó de interesar, pero precisa que por el contrario, ante la multiplicación de los asuntos de reclamación internacional, fue necesaria la búsqueda de otros mecanismos de solución de conflictos. DÍAZ, Luis Miguel, "México y las comisiones internacionales de reclamación", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, Tomos I y II.

alcanzó al no existir el acuerdo necesario para la reducción de armamento, pero sí se negoció, además de otras dos, la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales.

En la Conferencia de La Haya de 1907 fue revisada la de 1899 y fueron aprobadas diez Convenciones nuevas.<sup>4</sup>

En ambas Conferencias, la de 1899 y la de 1907, su primera Convención se refirió a la solución pacífica de controversias internacionales, lo que nos da idea de la relevancia que adquirió la necesidad de evitar, hasta donde fuera posible, el uso de la fuerza y la solución pacífica de los conflictos internacionales. Las Convenciones para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, en su artículo primero aludían al concepto del “*uso de la fuerza*”, referido a la posibilidad de los gobiernos de utilizar sus equipos bélicos en contra de otro, u otros; su creación dio inicio a los mecanismos pacíficos de solución de conflictos internacionales, que al paso del tiempo se ocuparían de cuestiones diversas, como la materia económica.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Véase BROWN SCOTT, James, “*Las Convenciones y Declaraciones de la Haya de 1899 y 1907*”, Oxford Universit y Press, Nueva York, EUA, 1916, p. 34.

<sup>5</sup> Establece el artículo 1º de las Conferencias aludidas: “*Artículo 1º. Con el fin de evitar, hasta donde fuera posible, que los Estados recurran a la fuerza en sus relaciones recíprocas, las Potencias contratantes convienen en hacer uso de todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales.*”

La Convención de la Conferencia de La Haya de 1899, concluyó con sesenta y un artículos, que al ser revisados en la de 1907, se aumentaron a noventa y siete, contenidos en cinco Títulos, el cuarto de los cuales se refería específicamente al Arbitraje Internacional.

En este Título IV, se aclara la intención de las potencias contratantes de evitar en lo posible recurrir al uso de la fuerza para dirimir sus controversias, tan es así, que aún cuando el citado artículo 1° de las Conferencias para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales es muy general al establecer como opción para tal fin el “...hacer uso de todos sus esfuerzos...”, el diverso precepto treinta y ocho del Título en comento, es preciso al establecer: *“En las cuestiones del orden jurídico, y en primer lugar en las de interpretación o aplicación de las convenciones internacionales, las potencias contratantes reconocen que el arbitraje es el medio más eficaz y al mismo tiempo más equitativo, para solucionar los conflictos que no hayan sido resueltos por las vías diplomáticas. En consecuencia, sería de desearse que, en los litigios sobre las cuestiones ya mencionadas, las potencias contratantes, llegado el caso, recurran al arbitraje hasta donde las circunstancias lo permitan”*.

En el Capítulo II del Título IV de la Conferencia de 1907, se creó al Tribunal Permanente de Arbitraje, órgano encargado del trámite y resolución de los conflictos, que al no ser resueltos por las vías diplomáticas, fueran sometidos a su jurisdicción; el fallo que al efecto dictara era obligatorio para las partes, lo que dio certeza jurídica y por ende confiabilidad a la vía.<sup>6</sup>

## **2. Corte Internacional de Justicia (La crisis en los casos *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* y *Elettronica Sícula, S.p.A.*).**

Después de la Conferencia de La Haya de 1907, surgió realmente la iniciativa de crear una verdadera corte permanente, diferente de la Corte Permanente de Arbitraje; y fueron los Estados Unidos de América, en la segunda Conferencia de La Haya, quienes propusieron el establecimiento de un tribunal de este tipo.

La Conferencia de La Haya, a pesar de haber preparado un proyecto de

---

<sup>6</sup> La Corte Permanente de Arbitraje, es el antecedente directo de La Corte Permanente de Justicia Internacional y de la actual Corte Internacional de Justicia, que tiene su sede en La Haya, Holanda.

Convención a este respecto, no pudo llegar a un acuerdo sobre la manera de designar a los jueces; el problema radicaba en que las grandes potencias insistían en tener permanentemente sus representantes en la Corte, mientras que las potencias menores pretendían lo mismo, invocando el principio de la igualdad. Por su parte, los estados Centroamericanos lograron establecer una Corte Centroamericana de Justicia en 1908, en lo que fue el primer tribunal permanente de justicia internacional que ha tenido el mundo; el problema de la designación de los jueces se solucionó disponiéndose que la legislatura de cada uno de los países eligiera un juez para la Corte, la cual tuvo su sede en Cartago, Costa Rica. La Convención que estableció la Corte, cuyo término era de diez años, dejó de funcionar en 1918 y no fue renovada. La Corte funcionó sólo diez años y trató diez casos, no sin encontrar serias dificultades, entre otras razones, por la falta de independencia de los jueces.

El artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones, dispuso que el Consejo de este organismo quedara encargado de preparar un proyecto de Corte Permanente Internacional de Justicia Internacional. Esta Corte debía conocer no sólo de toda controversia de carácter internacional que las partes le

sometieran, sino también podría dar opiniones consultivas acerca de toda diferencia o de todo punto cuyo examen le confiaran el Consejo o la Asamblea. A principios de 1920, el Consejo designó un comité consultivo de juristas para que le preparara un informe sobre el establecimiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional.

En agosto de 1920, se presentó al Consejo un informe que contenía un anteproyecto de Estatuto, el cual después de varios estudios y revisiones, fue aprobado tanto por el Consejo, como por la primera Asamblea de la Sociedad de las Naciones, después de lo cual los estados miembros suscribieron en Ginebra, el 13 de diciembre de 1920, el Protocolo de firma del Estatuto de la Corte, en el que declararon *“aceptar la jurisdicción de la Corte en los términos y condiciones previstos en el Estatuto arriba indicado”*, expresando que éste entraría en vigor tan pronto como fuese ratificado por la mayoría de los miembros de la Sociedad.<sup>7</sup> Además, dicho Protocolo quedó abierto a la adhesión de los demás estados miembros, así como de los estados mencionados en el Anexo del Pacto. En la segunda Asamblea (1921),

---

<sup>7</sup> MOSQUERA IRURITA Tito, *“La Corte Internacional de Justicia.”*, Editorial Themis, S.A., Bogotá, Colombia, 1988, p. 6.

obtenido el número suficiente de ratificaciones, se procedió a la elección de los jueces.<sup>8</sup>

La Corte Internacional de Justicia ha servido para solucionar conflictos entre los estados, pero en algunas ocasiones surgieron con particularidades que propiciaron la idea de que debían existir “tribunales especiales”, o bien, “especializados”, en materias concretas. Con ello se perdió de vista que aún cuando en determinados casos se requería de personas versadas en diversas ciencias, artes o materias para apoyar los aspectos técnicos del litigio; para lograr preservar el equilibrio de legalidad, era indispensable que dichos “tribunales” estuvieran también integrados por profesionales del derecho, personas cuya experiencia en la función de impartición de justicia garantizara la observancia de los aspectos de legalidad y justicia; como ejemplo de los casos que propiciaron la idea de la existencia de “tribunales especiales” o bien “especializados” en determinadas materias, se tiene el de *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited* y el de *Elettronica Sícula, S.p.A.*

---

<sup>8</sup> La Corte Permanente de Justicia Internacional comenzó a funcionar el 30 de enero de 1922, con sede permanente en La Haya, rigiéndose por el Estatuto referido y por el Reglamento dictado por ella.

En el caso de *Barcelona Traction, Light and Power Company Limited*, la Corte Internacional de Justicia se enfrentó, no con gran éxito, a un conflicto que le planteó el gobierno belga sobre la legalidad de la actuación del gobierno español al declarar la quiebra de aquella empresa, de origen canadiense, y con accionistas belgas, ingleses, españoles y canadienses.

En el fallo respectivo la Corte Internacional de Justicia resolvió que el gobierno promovente carecía de *jus standi* para ejercitar la protección diplomática de los accionistas de una sociedad canadiense, respecto a las medidas adoptadas contra la misma por el gobierno español.<sup>9</sup>

En el segundo de los casos citados, los Estados Unidos de América presentaron ante la Corte Internacional de Justicia un escrito de interposición, en el cual sostuvieron, esencialmente, que el gobierno Italiano violó en su perjuicio el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, al haber expedido

---

<sup>9</sup> Al respecto véase GARCÍA ARIAS, Luis, CARRERAS Jorge, "*El caso de la Barcelona Traction ante el Tribunal Internacional de Justicia*", Instituto Fancisco de Victoria, Madrid, España, 1971, p. 183. También Cfr MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, "*Aportación de la Sentencia del Tribunal de la Haya en el caso Barcelona Traciton (5 de febrero de 1970) a la Jurisprudencia Internacional*", Universidad de Valladolid, España, 1970, p. 241. También consúltese ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS, "*Resúmenes de los Fallos, Opiniones Consultivas y Providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991*", ONU, Nueva York, Estados Unidos de América, 1992, p.p. 64, 86, 91, 124. Cfr. ROIG AMAT, Barto, "*Orígenes de la Barcelona Traction (Conversaciones con Carlos E. Montañés)*", Ediciones Universidad de Navarra, Barcelona, España, 1970, p. 361.

una orden por la cual se incautaba la fábrica de *Elettronica Sícula, S.p.A.*, domiciliada en Palermo, Sicilia, y cuyos dos únicos accionistas eran de nacionalidad estadounidense, considerando que tal medida impidió realizar la liquidación ordenada de la empresa, y ello conllevó al hecho de que los accionistas no recibieron ningún beneficio económico, además de que la demora de las decisiones judiciales respectivas, propició la venta de la empresa a la diversa ELTEL, a un precio muy por debajo del real.

Mediante el fallo de fecha 20 de julio de 1989, la Corte Internacional de Justicia determinó que el gobierno Italiano no había violado en perjuicio de los Estados Unidos de América, el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, por ende rechazó la petición de reparación formulada por este último gobierno.

Tras estos dos fallos, la Corte Internacional de Justicia fue duramente criticada, por la generalidad y superficialidad con que se condujo ante las controversias en materia de Derecho Internacional Económico que le fueron sometidas, y ello propició una creciente atomización de los mecanismos de

solución de controversias con vocación económica, lo cual explica la popularización de los paneles en materia comercial y de inversiones.

### 3. Acta General de Arbitraje de Ginebra 1928.

El Acta General para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales, comúnmente referida como Acta General de Arbitraje de Ginebra, fue firmada en Ginebra, Suiza, se encuentra integrada por cuatro Capítulos y cuarenta y siete artículos. El primero de los Capítulos que conforman el Acta de Ginebra, se refiere a la conciliación, como el mecanismo a utilizar para dirimir las diferencias de cualquier naturaleza que existieran entre dos o más partes adheridas a la propia Acta.<sup>10</sup>

Es interesante observar que la conciliación se considera el medio idóneo para dirimir diferencias “...de cualquier naturaleza...”, y no se le constriñe a las derivadas de la aplicación o interpretación de la propia Acta de

---

<sup>10</sup> El Acta General para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales consta de cuatro Capítulos: El artículo 1º, del Capítulo I, de la misma, dispone: “Artículo I. Las diferencias de cualquier naturaleza que sean, entre dos o más partes adheridas a la presente Acta General, que no hubieran podido ser resueltas por la vía diplomática, se someterán, salvo las reservas eventuales previstas en el artículo XXXIX, al procedimiento de conciliación en las condiciones previstas por el presente capítulo”.

Ginebra, lo que refleja la preocupación y ocupación, de los gobiernos pactantes, de evitar en lo posible el uso de la fuerza, aun en supuestos ajenos a la estricta aplicación o interpretación del Acta citada, implicando ello un avance en los mecanismos pacíficos de solución de controversias internacionales.<sup>11</sup>

Aspecto importante es el señalado en el artículo XI, del documento en análisis, que señala: “... *En materia de investigación, la Comisión, salvo acuerdo en contrario tomado por unanimidad, procederá de acuerdo con las disposiciones del título III de la Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907 para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales...*”; de donde se conoce que el Acta de Ginebra no abroga a la Convención de La Haya de 1907, sino que la complementa, e incluso se basó en ella para encontrar los remedios para la solución de controversias internacionales, debido a que el artículo XVIII, de aquel documento, menciona: “...*A falta de indicaciones o de la precisión suficiente en el compromiso, se aplicarán, en la medida*

---

<sup>11</sup> No se debe perder de vista que un aspecto negativo de la conciliación como mecanismo de solución pacífica de controversias internacionales, es que el fallo dictado por la Comisión de Conciliación no tiene la facultad, por sí mismo, de obligar a las partes para que lo cumplan, lo cual sí tiene el arbitraje previsto en las Conferencias para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907.

*necesaria, las disposiciones de la Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907 para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales.”.*

El Acta de Ginebra también hace referencia a la Corte Permanente de Justicia Internacional, la cual fue creada en 1920, debido a lo señalado por el artículo 14 del Pacto de la Sociedad de Naciones.<sup>12</sup>

El Acta General, aparte de establecer un mecanismo de conciliación, también prevé la existencia de tribunales arbitrales, lo cual viene indicado en el artículo XXI, de la misma: *“Todas las diferencias, aparte de las que se hace referencia en el artículo XVII, acerca de las cuales en el mes siguiente al término de los trabajos de la Comisión de Conciliación, a que alude el capítulo primero, las partes no se hayan puesto de acuerdo, serán sometidas, salvo las reservas eventuales previstas en el artículo XXXIX, ante un tribunal arbitral constituido, a menos de acuerdo contrario de las partes, de la manera que a continuación se indica”.*

---

<sup>12</sup> Artículo 14.- *“El Consejo formulará y someterá a los miembros de la Liga, para su adopción, el proyecto para el establecimiento de un Tribunal Permanente de Justicia Internacional. Este Tribunal será competente para conocer y resolver cualquier diferencia de carácter internacional que las partes le sometan. El Tribunal podrá también asesorar al Consejo o a la Asamblea en cualquier diferencia o cuestión que aquéllos le expongan”.*

Estos tribunales arbitrales tienen una naturaleza tripartita, es decir, se componen de cinco miembros, de los cuales cada una de las partes en conflicto nombra un árbitro, y los tres restantes pertenecen a estados terceros, por lo que este es un claro antecedente de los paneles binacionales actuales, ya que se designa a un individuo nacional de cada una de las partes en conflicto, pero aquí se presenta una variante, los otros tres miembros son personas de nacionalidad distinta a los estados en controversia, es decir, son de países terceros, por lo que serían paneles trinacionales.

Esta Acta General dio un cambio a la tendencia que se vivía en esos tiempos, referente al arbitraje como medio de solución de controversias, respecto de la exclusión de ciertas categorías de conflictos, ya que se hacía reserva de las controversias que afectaran los intereses de terceros estados, la integridad territorial, la condición territorial y las fronteras, los derechos soberanos de las partes, las cuestiones de jurisdicción o legislación internas, las controversias anteriores a la conclusión del tratado o aquellas ya solucionadas.

El cambio consistió en que si bien, disponía la solución mediante conciliación, las controversias diferentes de aquellas con respecto a las cuales las partes estuvieran en conflicto, en cuanto a sus derechos respectivos, fuesen sometidas al arbitraje si no podían ser solucionadas por el procedimiento primeramente citado.

A nivel regional interamericano, dicha institución arbitral fue ampliamente utilizada por las Comisiones Mixtas de Reclamación entre México y los Estados Unidos a principios de siglo. La existencia de instancias de reenvío tuvo antecedentes importantes en dichos casos.<sup>13</sup>

#### **4. Arreglo de Diferendos en el seno del GATT 1947.**

En 1946, el Consejo Económico y Social de la ONU, convocó a la celebración de la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, por lo

---

<sup>13</sup> DÍAZ, Luis Miguel, *Op cit.*, p. 203.

cual representantes de diversos estados se reunieron en la ciudad de La Habana, el 21 de noviembre de 1947.

La Carta (conocida como La Carta de La Habana), tenía como una de sus finalidades, comenta Leonel Pereznieto<sup>14</sup>, constituir a un organismo internacional de comercio, con características y naturaleza parecidas a los demás organismos internacionales que se crearon en la posguerra como resultado de los Acuerdos de *Bretton Woods*.

El organismo que se creó, de acuerdo a dicha Carta, fue la Organización Internacional de Comercio (*International Trade Organization ITO*); sin embargo, la no aceptación de dicho instrumento por el Congreso de los Estados Unidos de América, provocó que sólo se aprobara provisionalmente una parte de aquélla, conformando lo que actualmente se conoce por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés. *General Agreement of Tariffs and Trade*). Dicho Acuerdo surgió de esta manera, en Ginebra, Suiza, en 1947; de ahí que

---

<sup>14</sup> PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "*Derecho Internacional Privado. Parte General*", sexta edición, Editorial Harla, México, 1995, p. 214. Consúltese también RAMÍREZ SOLTERO, Yolanda Cristina, "*Armonización fiscal para América del Norte. el reto del siglo XXI*", Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., México, 1999, p. 51.

se considera que en principio el GATT era provisional y derivado precisamente de La Carta de La Habana.

Bajo dichos parámetros, el GATT inicia sus acciones en 1948 y encierra en su seno a veintitrés países miembros, de los cuales los Estados Unidos de América y Japón sobresalen junto con Australia, la India y Yugoslavia.<sup>15</sup> Cabe destacar que México no era miembro del GATT desde su creación, y que los únicos países fundadores latinoamericanos fueron Cuba, Nicaragua, Chile y Uruguay.<sup>16</sup>

Actualmente el GATT ha sido ratificado por más de cien estados<sup>17</sup>, a través de él se encuentra representado aproximadamente el 90% del comercio mundial y su función es organizar el comercio internacional y favorecer el libre comercio mediante la eliminación de barreras.

---

<sup>15</sup> WITKER, Jorge, "*EL GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas)*", Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 5.

<sup>16</sup> HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, "*Comercialización Internacional de los Servicios en México, Marco Jurídico*", Editorial McGraw Hill, México, 1998, p. 23.

<sup>17</sup> México se suscribió al GATT hasta el 26 de noviembre de 1986, cuando el Protocolo de Adhesión es publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Como acuerdo unilateral de cooperación comercial, el GATT constituye un código de principios que deben ser observados por sus miembros.

El procedimiento de solución de controversias del GATT, descansa en la consulta, mediación y la conciliación, y como último recurso en las sanciones individuales y colectivas.

El GATT de 1947 consta de treinta y cinco artículos, de los cuales los artículos XXII (el cual se refiere a las consultas), y XXIII (que se refiere a la anulación o menoscabo), tratan la cuestión de la solución de controversias. El sistema multilateral de solución de controversias del GATT es único, entre otros aspectos porque:

- Permite el uso sucesivo o alternado de todos los medios diplomáticos, o legales, de solución de controversias y prohíbe represalias unilaterales, a menos que las partes contratantes autoricen la suspensión de las obligaciones del GATT, y
- El artículo XXIII.1., del GATT, dispone la posibilidad de "*reclamaciones violatorias*", "*reclamaciones no violatorias*" y

de “reclamaciones de situación”, en sus incisos a), b) y c), respectivamente.<sup>18</sup>

- El artículo XXII del GATT de 1947, establece como mecanismo de solución de controversias el de las consultas, siempre y cuando éstas se refieran a una cuestión relativa a la aplicación de dicho instrumento comercial.

De estos procedimientos se puede observar que el rasgo característico del GATT en este aspecto, es que el sistema para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones asumidas por las partes contratantes, no se basa en la aplicación de sanciones, ni en el ejercicio de un poder controlador en el sentido clásico del término; esto es porque se trata de una figura típica de lo que algunos autores llaman Derecho Internacional de Cooperación, en la cual el cumplimiento de los objetivos está asegurado por la reciprocidad de los intereses de cada una de las partes.

<sup>18</sup> El texto de dicho artículo dispone: “En caso de que una parte contratante considere que una ventaja resultante para ella directa o indirectamente del presente Acuerdo se halle anulada o menoscabada o que el cumplimiento de uno de los objetivos del Acuerdo se halle comprometido a consecuencia de:

- (a) Que otra parte contratante no cumpla con las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo.
- (b) Que otra parte contratante aplique una medida, contraria o no a las disposiciones del presente Acuerdo.
- (c) Que exista otra situación, dicha parte contratante podrá con objeto de llegar a un arreglo satisfactorio de la cuestión, formular representaciones o proposiciones por escrito a la otra u otras partes contratantes que, a su juicio, estime interesadas en ella. Toda parte contratante cuya intervención se solicite de este modo examinará con comprensión las representaciones o proposiciones que le hayan sido formuladas”.

Es precisamente el interés de cada participante lo que asegura el cumplimiento del derecho, siendo el GATT una reciprocidad de intereses fundada sobre reglas jurídicas. Por eso el sistema de solución de controversias previsto en el artículo XXIII, y también los procedimientos de consulta previstos en su similar XXII, están encaminados a evitar la confrontación abierta, a mantener el equilibrio entre sacrificios y beneficios, buscando siempre la conciliación entre las partes.

El GATT constituyó uno de los primeros esfuerzos para la integración comercial mundial, al disminuir las barreras arancelarias y diversos obstáculos proteccionistas; de igual forma este Acuerdo multilateral, basándose en las formas tradicionales de solución de controversias, creó mecanismos para solucionar los conflictos que surgieran en los intercambios comerciales internacionales, como es el caso de los paneles.

## **5. Algunos Mecanismos previstos en los diferentes acuerdos de la Ronda Uruguay.**

Dentro del seno del GATT, existieron diversas Conferencias o Rondas de negociaciones comerciales multilaterales. La Ronda de Uruguay se inició en septiembre de 1986, con la llamada Declaración de Punta del Este<sup>19</sup>. Sus principales objetivos fueron lograr una mayor liberalización del comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del GATT y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional, como la agricultura, los textiles, las medidas de inversión, los servicios y la propiedad intelectual.

Como resultado de esta Ronda, los países desarrollados se comprometieron a reducir sus aranceles en un 40% en un período de cinco años para los productos industriales, y de seis años para los productos agrícolas. Por su parte, los países en desarrollo reducirían sus aranceles en un 30% en un plazo de cinco años para productos industriales y en 10% para los agrícolas.

---

<sup>19</sup> En nuestro país se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1994 el "Decreto de Promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", y por lo tanto, el "Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio", con lo que México se adecuó a los cambios comerciales internacionales.

Se conoce del *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1994, que las negociaciones de la Ronda Uruguay concluyeron formalmente con la Reunión Ministerial de Marrakesh, el 15 de abril de 1994. Los ministros de 125 países firmaron el documento del Acta Final que comprende un total de veintiocho Acuerdos distintos y entraron en vigor el 1° de enero de 1995.

Durante esa Reunión Ministerial se acordó la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con ello, por primera vez se incorporan al sistema mundial de comercio, reglas para la inversión y la propiedad intelectual, así como un acuerdo para el intercambio de servicios.

El Acuerdo de Marrakesh por el que se establece la Organización Mundial del Comercio cuenta con un Anexo 2 que se refiere al "*Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias*", mismo que contiene las normas y procedimientos que serían aplicables a los problemas planteados de conformidad con las

disposiciones en materia de consultas y solución de diferencias de los Acuerdos enumerados en el Apéndice 1 del propio Entendimiento.

La Ronda Uruguay simplificó los procedimientos de solución de controversias, porque los agilizó con su nuevo esquema; sin embargo no dejó al margen a la anterior normatividad, ya que el artículo 3° del Entendimiento (Anexo 2), el cual se refiere a las disposiciones generales, establece “1. *Los Miembros afirman su adhesión a los principios de solución de diferencias aplicados hasta la fecha al amparo de los artículos XXII y XXIII del GATT de 1947 y al procedimiento desarrollado y modificado por el presente instrumento. 2.- El sistema de solución de diferencias de la OMC es un elemento esencial para aportar seguridad y previsibilidad al sistema multilateral de comercio...*”.

De igual forma se señala en el numeral 2 del artículo 1° del Entendimiento “*Las normas y procedimientos del presente entendimiento se aplicarán sin perjuicio de las normas y procedimientos especiales o adicionales que en materia de solución de diferencias contienen los acuerdos*

*abarcados y se identifican en el Apéndice 2 del presente entendimiento*”, con lo que permite el procedimiento especial llevado en el caso del *antidumping*, o de subvenciones, entre otras materias.

En este Entendimiento existen las siguientes formas de solución de controversias:

- a) Consultas,
- b) Buenos oficios,
- c) Conciliación,
- d) Mediación,
- e) Grupos especiales (mejor conocidos como paneles).

Entre otras importantes mejoras introducidas en la Ronda Uruguay al proceso de solución de diferencias, comenta el doctor Witker<sup>20</sup>, destacan las siguientes:

- El establecimiento de paneles es automático y se realizarán en plazos bien definidos.

---

<sup>20</sup> WITKER VELÁZQUEZ, Jorge. Op. cit., p. 116.

- En caso de que un país no cumpla con las recomendaciones de un panel, se permitirá imponer represalias en cualquier área de comercio, pero un árbitro podrá intervenir para asegurar que dichas represalias sean comparables al incumplimiento identificado por el panel.
- Se crea un órgano de apelación para revisar las Decisiones de los paneles.
- A propuesta de México, se aprobó que si la disputa es iniciada por un país en desarrollo contra un país desarrollado, las Decisiones del panel deberán producirse en el lapso de dos meses y no en el de seis meses como está previsto para los países desarrollados.

De esta manera la OMC, da reglas claras y precisas para la solución de controversias comerciales, para que sean resueltas de manera eficaz, imparcial y relativamente rápida; tenemos como ejemplo de ello varios casos, como el de las *“Comunidades Europeas-Régimen para la importación, venta y distribución de bananos”*, *“Estados Unidos-Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos de camarón”*, y *“Comunidades*

*Europeas-Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas)*”, el primero y tercero de ellos, tramitados con fundamento en el párrafo 3, c), del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias ya citado, y el segundo enunciado, constituye una apelación ante el Órgano de Apelación de la OMC.

El primero de los casos aludidos se inició el día 25 de septiembre de 1997 y el laudo respectivo se dictó el día 23 de diciembre del propio año, es decir, la totalidad del procedimiento o instrucción se agotó en sólo 88 días, evidenciándose así la rapidez que se imprimió a los mecanismos de solución de controversias en materia económica; además se observa en el laudo respectivo, que fueron valorados todos y cada uno de los argumentos de las partes, lo que hace ver que en ningún momento se sacrificó calidad por tiempo.

En el segundo caso, el Órgano de Apelación conoció el 13 de julio de 1998, la decisión de los Estados Unidos de América, de apelar el informe del

Grupo Especial (panel), que conoció el asunto “*Estados Unidos-Prohibición de las Importaciones de determinados camarones y productos del camarón*”, y con fecha 8 de octubre del propio año emitió su fallo al respecto.

En este caso particular, sorprende la agilidad con la cual se instruyó el asunto, si se considera que estuvieron involucrados, aparte del apelante, India, Pakistán, Tailandia, Malasia, Australia, Ecuador, las Comunidades Europeas, Hong Kong, China, México y Nigeria, y aún cuando algunos comparecieron en forma conjunta, ello no resta mérito a la celeridad y seriedad con las que se agotó la instrucción. Otra particularidad del fallo en cita, es que se contienen en el mismo la totalidad de elementos, que fueron considerados, tanto por el Órgano de Apelación como por el Grupo Especial (panel), que dictó el informe recurrido, sin necesidad de remitirse al expediente respectivo.

En el último de los casos, observamos que también se concluyó dentro de los noventa días siguientes a su inicio, y el laudo contiene la misma calidad que el primeramente citado.

En materia *antidumping*, también la OMC ha dictado resoluciones que reflejan la seriedad con la cual este nuevo mecanismo de solución de

diferencias se ha conducido, evolucionando en forma positiva la especialización del mismo; así tenemos como ejemplo el asunto “*Guatemala-Medida antidumping definitiva aplicada al cemento portland gris procedente de México*”, en el cual tras una serie de consideraciones por demás interesantes, el Grupo Especial concluyó que la iniciación por Guatemala de una investigación, la realización de la misma y la imposición de una medida definitiva a las importaciones del cemento de México, resultaron incompatibles con las disposiciones del Acuerdo *Antidumping*.

También el caso “*Estados Unidos. Ley Antidumping de 1916*” refleja lo acotado, ya que el Grupo Especial, tras una interesante disertación, concluyó que la Ley de 1916 de Competencia desleal de los Estados Unidos de América, debía ajustarse para encontrarse acorde con el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo *Antidumping*, reflejándose de nuevo que la especialización de los mecanismos de defensa resultaba por demás pertinente para lograr un mayor equilibrio en la materia *antidumping*.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Dichos fallos son consultables en la página de Internet de la Organización Mundial de Comercio, con dirección [www.wto.org](http://www.wto.org).

Por lo hasta aquí expuesto es válido concluir que a partir de la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay, día 1° de enero de 1995, cobraron vigencia los más efectivos mecanismos de solución de controversias en materia económica a nivel internacional.

#### **6. La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional.**

La Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional, fue suscrita el 30 de enero de 1975 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derecho Internacional Privado. En nuestro país fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de abril de 1978.

Esta Convención tiene su ámbito limitado a los países miembros de la Organización de Estados Americanos, ya que como lo menciona el título, es una Convención Interamericana.

Dicha Convención es relativamente pequeña, dado que sólo tiene trece artículos; el primero de ellos establece la posibilidad de solucionar un conflicto mediante el arbitraje, siempre y cuando sea con el acuerdo de las partes, pero esta manifestación deberá hacerse por escrito; también dispone “*A falta de acuerdo expreso entre las partes, el arbitraje se llevará a cabo conforme a las reglas de procedimiento de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial*”, lo que da fundamento a la existencia de la propia Comisión Interamericana, así como a las reglas de procedimiento de dicha Institución.

El artículo cuarto señala: “*Las sentencias o laudos arbitrales no impugnables según la ley o reglas procesables aplicables tendrán fuerza de sentencia judicial ejecutoriada. Su ejecución o reconocimiento podrá exigirse en la misma forma que la de las sentencias dictadas por Tribunales ordinarios nacionales o extranjeros, según las leyes procesales del país donde se ejecuten, y lo que establezcan al respecto los tratados internacionales.*”. En el caso de México, se necesita del procedimiento de la homologación de la sentencia o laudo arbitral extranjero para que tengan poder de coacción.

Se establecen diversas causales, mencionadas en el artículo quinto, por las que se podrá denegar el reconocimiento y la ejecución de la sentencia, a solicitud de la parte contra la cual es invocada.

## **Capítulo II**

### **PANORAMA GENERAL DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.**

#### **SUMARIO**

1. Antecedentes.
2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
3. El marco jurídico.

## **1. Antecedentes.**

No fue casual o fortuito, el hecho de que los mecanismos de solución de controversias no jurisdiccionales, hubiesen evolucionado tan vertiginosamente como ocurrió en las últimas décadas; la tendencia de la globalización mundial en todos aspectos, impuso la necesidad de crear o perfeccionar mecanismos supranacionales que coadyuvaran a la solución de controversias de manera pacífica y sin tratar de imponer, por razones evidentes, a los estados en conflicto, las leyes nacionales de cualquiera de los mismos.

Ante tal tendencia mundial, México no podía permanecer más al margen, se vio obligado por el impulso que fue tomando la globalización generalizada, a incorporarse a la compleja red económica mundial que se tejía día a día, entre los países más industrializados y las potencias económicas, quienes buscando un mayor, mejor y más rápido desarrollo de los países

menos industrializados,<sup>22</sup> provocaron acuerdos bilaterales o multilaterales en materia económica (*lato sensu*).

Nuestro país tuvo un esquema proteccionista de los años cuarenta a la primera mitad de los años ochenta, ya que utilizó una estrategia de desarrollo económico fundada en un proceso de industrialización de sustitución de importaciones<sup>23</sup>, el proteccionismo fue tan drástico, que no fue miembro del GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio).

México no se cerró totalmente al exterior en esta época, ya que en 1960 ingresó a la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que desde 1980 fue sustituida por la actual ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), la cual tiene un sistema de preferencias arancelarias regionales para los estados miembros.

---

<sup>22</sup> Idealmente ese debió ser el objetivo a alcanzar por las grandes potencias, desafortunadamente lo que reflejan los textos de los acuerdos internacionales respectivos, es algo diverso, que da idea de que se celebraron los mismos para beneficio económico, sólo, o en mayor medida, de aquéllas. Cfr. VILLALOBOS ORTÍZ, Ma. del Consuelo, "Los Convenios para evitar la doble imposición internacional", *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 154. También consúltese GNAZZO, Edison, "Principales Problemas y oportunidades que Genera la Operación y Negociación de Tratados Tributarios", Universidad de Guadalajara, Jalisco, Facultad de Derecho, México, 1991, p. 11.

<sup>23</sup> VEGA CÁNOVAS, Gustavo, "El Futuro del Libre Comercio en el Continente Americano. Análisis y Perspectivas", LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 99

El 19 de enero de 1979, México envió al GATT su solicitud de ingreso, con la intención de iniciar negociaciones para su eventual adhesión al mismo, pero solicitó ser reconocido como país en desarrollo, a efecto de gozar de los beneficios otorgados a los mismos.<sup>24</sup>

Nuestro país tuvo un esquema arancelario totalmente proteccionista,<sup>25</sup> dado que existían los documentos denominados “permisos de importación” y un importante programa de sustitución de importaciones,<sup>26</sup> que hacían necesario el tramitar tales instrumentos para realizar la importación de alguna mercancía; además, existían también los “precios oficiales”, que consistían en una lista con los precios mínimos a los que se debían vender las mercancías a

<sup>24</sup> Ver REYES DIAZ-LEAL, Eduardo, “*La Función de la Aduana*”, Publímágen Editores, S.A. de C.V., México, 1999, p. 9. Los principios que nuestro país consideró para su adhesión al GATT fueron: Reconocer que México era un país en desarrollo.

- a) Continuar la aplicación de su política en desarrollo económico y social.
- b) Mantener flexibilidad en la regulación de las importaciones.
- c) Conservar la protección del sector agrícola.
- d) Proteger y promover, de acuerdo a la política interior, al sector industrial.
- e) Mantener la vigencia de los ordenamientos políticos internos del país. Cfr. PREBISCH, Raúl, “*Pensamiento y Obra*”, Fundación Raúl Prebisch y Editorial Tesis, Argentina, 1988, p. 64.

<sup>25</sup> Al respecto opina VAN KLAVEREN, Alberto, “*Regionalismo y Multilateralismo: una convergencia necesaria*”, *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 68. “*El proteccionismo representa una de las mayores amenazas para la inserción externa y, en definitiva, para el desarrollo de la región.*”

<sup>26</sup> Cfr. VEGA CÁNOVAS, Gustavo, “*La política de promoción de exportaciones y su papel para propiciar el desarrollo económico de México*.” *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas* LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 99.

los importadores mexicanos, con lo que prácticamente, la autoridad era la que determinaba el precio de la mercancía importada.<sup>27</sup>

Por estos motivos, y otros más, las importaciones a territorio nacional eran reducidas en comparación con los volúmenes que se manejan actualmente. Pero esto no benefició a nuestro país, ya que la calidad de varios productos nacionales fue decayendo, ante la nula competencia de mercancías de origen extranjero de mejor calidad.

Durante el primer lustro de la década de los ochenta, se intentó modernizar a la industria nacional siguiendo la política de sustitución de importaciones, pero debido a la devaluación del peso mexicano en 1982, México sufrió una severa crisis económica, que llevó a un aumento importante en las exportaciones.

---

<sup>27</sup> Cabe aclarar, que todavía existen los llamados *permisos previos* en la Ley de Comercio Exterior vigente (artículos 21 y 22), pero se aplican a determinadas mercancías, siendo relativamente pocas, en comparación de los años setenta y principios de los ochenta, ya que en esa época la mayoría de las mercancías se sujetaban a estas restricciones o barreras no arancelarias.

Otro fenómeno que nos afectaba cada vez más, era la inminente globalización de la economía, mientras en México se mantenía un esquema totalmente obsoleto desde los años cuarenta, otros países habían evolucionado hacia otras formas de comercio internacional; en cambio en el país se seguía con un nacionalismo y proteccionismo que en realidad no le beneficiaban.

Para noviembre de 1985, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la opinión de las Comisiones Unidas de Desarrollo Económico y Social; de Comercio y Fomento Industrial; de Hacienda y Crédito Público; y de Relaciones Exteriores acerca de la eventual adhesión de México al GATT.

Se publicó el 26 de noviembre de 1986 en el *Diario Oficial de la Federación*, el Protocolo de Adhesión de México al GATT, el cual fue ratificado por el Senado.

Con el ingreso de México al GATT, abrió su economía a la competencia internacional; debido a este fenómeno, las exportaciones no petroleras comenzaron a incrementarse en forma tal, que en el curso de unos

años pasaron de representar 4,753 millones de dólares estadounidenses en 1982, a cerca de 15 mil millones de dólares estadounidenses en 1989<sup>28</sup> y para 1998, la cifra se incrementó a \$117,500.00 millones de dólares estadounidenses.<sup>29</sup>

Se mencionó que en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de diciembre de 1994, se publicó el Decreto de Promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, y por ende el Acuerdo por el cual se establece la Organización Mundial de Comercio.

Lo anterior implica que del año de 1986, en que nuestro país ingresó al GATT, al año de 1994 en que cobró vigencia su adhesión a Ronda Uruguay y a la Organización Mundial de Comercio, se incrementó la presión de los países más industrializados sobre los que aún no se incorporaban totalmente a la comercialización globalizada, a tal grado, que lograron “convencerlos” de que hacerlo era su mejor opción; y lo que en principio pudo ser una decisión

---

<sup>28</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, *“El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico. Estructura y Política”*, Editorial Porrúa, México, 1989. p.p. 151 y 152.

<sup>29</sup> Informe proporcionado por la Secretaría de Economía.

adoptada por presiones externas, terminó por servir para crear conciencia en cuanto a que el competir en mercados internacionales implicaba un esfuerzo considerable en varios aspectos, como de inversión, capacitación, organización laboral, etc., pero los resultados fueron de tal forma satisfactorios y en gran medida cubrieron las expectativas de los involucrados, que ello propició se viera con más optimismo la entrada en vigor de los aludidos compromisos internacionales; evidenciándose hoy día, que los tratados internacionales en materia de comercio, contienen un elemento armonizador determinante tendiente a eliminar barreras arancelarias.<sup>30</sup>

Definitivamente el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, forma parte importante de los acontecimientos que antecedieron a la decisión del gobierno mexicano de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América y Canadá<sup>31</sup>, porque con la experiencia que vivió México en las negociaciones de dicha Acta Final, se amplió en gran medida su visión real de los compromisos internacionales y

---

<sup>30</sup> CAYÓN, FALCÓN, y DE LA HUCHA CELADOR, "*La armonización en la Comunidad Económica Europea y el sistema tributario Español: Incidencia y convergencia.*" Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1990, p. 12.

<sup>31</sup> Sobre el particular véase: JHONSON, Pierre Marc y BEAULIEU, André, "*The Environment and NAFTA. Understanding an Implementing The New Continental Law.*" Island Press, Washington, C.D. 1996.

ello se convirtió en la preparación idónea para afrontar una obligación de la envergadura que implicó la firma del TLCAN<sup>32</sup>.

El que México tuviera un tratado internacional en materia económica con su vecino del Norte, era algo que “debía ser”, ante la realidad que imperó hasta antes de la firma del tratado respectivo, dado que era su socio comercial número uno,<sup>33</sup> tratándose tanto de importaciones como de exportaciones, por ende lo conducente era establecer reglas claras y benéficas para ambos países con vista a un tráfico de bienes y servicios exento de gravámenes<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> Parece incongruente afirmar que Ronda Uruguay constituyó un importante “antecedente” de los acontecimientos que influyeron para la firma del TLCAN, cuando aquélla se formalizó en diciembre de 1994 y el Tratado cobró vigencia en enero del propio año; pero no se debe perder de vista que Ronda Uruguay inicia en septiembre de 1986 y por diversas razones se formaliza hasta 1994, sin que este hecho impidiera que sirviera de experiencia a los países negociadores, por ende, de apoyo a diversos Tratados Internacionales, entre ellos al aludido TLCAN.

<sup>33</sup> Cfr. GIL VALDIVIA, Gerardo, “*Los aspectos Comerciales y Fiscales del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá.*” *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 95.

<sup>34</sup> Ello resulta congruente con el objetivo que se debe seguir al constituir una zona de libre comercio; tal como lo sostuvo Balassa Bela al referirse al tema, manifestando que en un área de libre comercio las tarifas entre los participantes son abolidas, independientemente de que cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área. BALASSA BELA, “*Teoría de la Integración Económica*”, Unión Hispanográfica, Editorial Hispano-Americana, S.A. de C.V., México, 1980, p. 2. Cfr. MALPICA DE LAMADRID, Luis, “*Las Uniones del Libre Comercio y el GATT.*” *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 20. Consúltase CATALANO, Nicola, “*Manuel de Droit des Communautés Européennes*” *Dalloz et Sirey*, París, 1962, p. 150. Cfr. CARBALLO BALVANERA, Luis “*El Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones fiscales.*” *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p.p. 43-45. Cfr. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, “*El sistema tributario Mexicano ¿apto para afrontar los efectos derivados de un Tratado de Libre Comercio? (Enfoque jurídico).*” *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1994, p.p. 62 y 86. Consúltase también FORMACIÓN DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL MERCADO DE VALORES. Nacional Financiera, Año LI, agosto 1, México 1991, número 15, p. 12

El antecedente directo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Canadá (*Canada-United States Free Trade Agreement, FTA, 1989*), que entró en vigor el 1º de enero de 1989; inclusive varios de los artículos del TLCAN fueron transcritos del citado Acuerdo, mismo que sirvió de experiencia para las Partes de aquél y ayudó a elaborar un mejor acuerdo comercial.

Durante la vigencia del *FTA*, se observó que las Decisiones de los paneles en él previstos se apoyaron en la jurisprudencia y precedentes de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América y de Canadá, lo cual condujo a la pertinencia de dicho procedimiento en el desempeño de los paneles previstos en el TLCAN<sup>35</sup>. Respalda esta aseveración, la Decisión del panel sobre el criterio de revisión y orden de devolución en revisión de la *Resolución del Canadian International Trade Tribunal de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero cincado rolada en*

---

<sup>35</sup> Respecto de los efectos de las Decisiones panelísticas en función de la identidad y tradición jurídica de los estados signatarios, Cfr. PEREZ DE ACHA, Luis Manuel, "*Paneles Binacionales ¿Conflicto de idiosincrasias?*" en PEREZ DE ACHA, Luis Manuel y REVILLA, Eduardo, *Estudios Tributarios*, Editora Laguna, México, 2001, p. 211.

*caliente, originaria y procedente de Inter Alia, México*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de Junio de 1999.

En dicha Decisión se realiza un interesante análisis de lo que debe entenderse como “*derecho aplicable al criterio de revisión*”, “*principios generales del derecho*” de la Parte Importadora, del alcance de las facultades de una Corte de Apelación y de un Tribunal con autoridad de revisión judicial; qué es un “*error revisable*”; como distingue el panel entre “*error revisable*” y “*error no revisable*”, y dentro de los primeros existen criterios de “*corrección*”, “*razonabilidad*” y “*patente irrazonabilidad*”, etc. También en este caso se patentiza el principio de deferencia que mencionaremos en líneas posteriores.

Se concluye en el documento aludido, entre otras cuestiones, que resultan aplicables a los casos que se ventilan con fundamento en el TLCAN, la Jurisprudencia y precedentes de la Suprema Corte de Justicia de Canadá y los Estados Unidos de América, respectivamente.

También se advierte que en la Decisión Final del panel de la *Revisión de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de Tubería Petrolera, originarios y procedentes de México USA-95-1904-04, Diario Oficial de la Federación* de 8 de noviembre de 1996 se incorpora el llamado “principio de deferencia”, propio del Derecho de los Estados Unidos de América, que consiste en que el panel considere que lo actuado por las autoridades administrativas y fiscales, en cuanto a la metodología utilizada para cálculos de investigaciones *antidumping* o prácticas monopólicas, es acertada y conforme a derecho, al presumir que esta actividad es desarrollada por peritos en la materia. A grado tal se aplicó el principio de deferencia, que se llegó al extremo de omitir el análisis y resolución de los argumentos que controvertían directamente las cuestiones mencionadas, bajo el supuesto de que las autoridades respectivas eran expertas en la materia.

En nuestro país tal principio es inaceptable, originariamente por las raíces del Derecho Mexicano, que se ven reflejadas en el contenido del Capítulo XIX del TLCAN y en los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal

de la Federación, que facultan y obligan al panel y al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, respectivamente, a ocuparse de todos y cada uno de los argumentos expuestos, estudiando la legalidad o ilegalidad de todos y cada uno de los actos de la autoridad, inclusive los relativos a cálculos, investigaciones, etc.<sup>36</sup>

En las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Canadá, este último estado se mostró particularmente preocupado por el uso de las leyes de prácticas desleales de comercio internacional estadounidenses,<sup>37</sup> así como por la posibilidad de que dicho uso aumentara, a medida que se hiciera efectiva la liberalización contemplada en dicho Acuerdo.<sup>38</sup> En esa época, Canadá tenía el juicio general de que los Estados Unidos de América aplicaban su legislación *antidumping* y de derechos compensatorios, de manera excesivamente discrecional y caprichosa;

---

<sup>36</sup> En contra de este criterio ha opinado el Dr. Ruperto Patiño Manfer, en su artículo "La Naturaleza Jurídica de las investigaciones antidumping, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y revisión por Paneles binacionales.", visible en la Revista *Lex*; 3era. Época, Año V, Mayo 2000, número 59, p. 35. Ver también WINHAM, Gilbert R., GLOBERMAN, Steven (coordinador). "Assessing NAFTA: a Trinational Analysis.", *The Fraser Institute*, Canadá, 1993.

<sup>37</sup> PERRET, Louis, "El futuro del libre comercio en el continente americano: La política Canadiense." *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas.* LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador); Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 169.

<sup>38</sup> BLANCO, Herminio, ZABLUDOUSKY, Jaime, "Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte.", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1991, p. 7.

que la misma tenía elementos que resultarían difícilmente compatibles con el GATT y que se había venido utilizando francamente como un instrumento de política proteccionista.

Esta percepción era natural, ya que los Estados Unidos de América habían iniciado numerosos casos de medidas *antidumping* y de derechos compensatorios contra Canadá, que afectaron sus intereses. Para ilustrar este hecho baste señalar, que durante el período de negociación del Acuerdo con los Estados Unidos de América, éste había emprendido acciones contra exportaciones canadienses que afectaron un flujo comercial en ese sentido por más de \$4.2 miles de millones de dólares estadounidenses, mientras que en el mismo período, Canadá solamente inició acciones *antidumping* que se referían a exportaciones norteamericanas por \$900 millones de dólares estadounidenses.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> MEDINA MORA, Eduardo I. "Salvaguardas, Derechos Antidumping e Impuestos compensatorios. Algunas Reflexiones desde la Perspectiva Jurídica ante la Negociación de un Tratado de Libre Comercio", en: *Revista de Derecho Privado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; Año 3, Número 7, México, Enero-Abril, 1992, p. 132.

El objetivo de Canadá en la negociación en materia de reglas *antidumping*, era el de llegar a un esquema que eximiera a ese país de la aplicación de las leyes estadounidenses en la materia.<sup>40</sup> Al efecto, proponía eliminar la aplicación para ambos países de sus respectivas leyes *antidumping* y convenir en la aplicación de reglas comunes antimonopolios y de prácticas desleales de comercio internacional.<sup>41</sup>

Esta propuesta resulta relevante, ya que se trata de dos estilos de reglas con enfoques totalmente diferentes: las normas antimonopolios y de prácticas desleales de comercio internacional, son preceptos nacionales o internos, cuyo propósito es amparar al consumidor mediante la estimulación o protección de la competencia; por contraparte, las reglas *antidumping* pretenden defender a los productores de un país determinado, de la competencia mediante prácticas desleales de productores de otro país, y para ellas, la consideración del amparo de los consumidores en sí, no es un dato relevante.

---

<sup>40</sup> Cfr. PEREZCANO DÍAZ, Hugo, "La solución de controversias en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte." *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas.* LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p.p. 290-291.

<sup>41</sup> Sobre el particular véase: URBY GENEL, Nora Elizabeth, "La Secretaría de Economía y las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional", *Revista Lex*, número 77, México, 2001, p. 10.

Sin embargo, después de intensas negociaciones, el texto final de este Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América y Canadá, no introdujo cambios radicales en los regímenes de las leyes de prácticas desleales de comercio internacional de ninguna de sus Partes; por un lado debido a presiones proteccionistas de ambos países y por otro, por lo difícil que sería considerar implantar restricciones bilaterales a los subsidios, en ausencia de restricciones similares por parte de otros socios comerciales.<sup>42</sup> En lugar de lo anterior, este Acuerdo estableció paneles binacionales de revisión de la aplicación de las leyes *antidumping* y de derechos compensatorios en los dos países.<sup>43</sup> Dicho Acuerdo también incluyó un compromiso de Canadá y de los Estados Unidos de América para concebir un mecanismo alternativo al uso de las leyes *antidumping* y de derechos compensatorios, compromiso que, por falta de avance en la materia, hubiera resultado absurdo, si el TLCAN no lo hubiera rebasado.

---

<sup>42</sup> HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, WITKER, Jorge, (coordinador), "*El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Diagnóstico y Propuestas Jurídicas*", "*Los Servicios y el Tratado de Libre Comercio*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 1993. Ver también SERRA PUCHE, Jaime", *El Tratado de Libre Comercio México, Canadá, Estados Unidos* Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1991, p. 6. Ver también SMITH, James F. "*United States-Mexican Trade After NAFTA*", University of Houston, Mexican Studies program, e Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995, p. 12.

<sup>43</sup> MALPICA DE LAMADRID, Luis, "*El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*." Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, p. 192.

El TLCAN, al igual que su predecesor el Acuerdo de Libre Comercio de 1989, constituye una *zona de libre comercio*.<sup>44</sup> Es pertinente precisar que en el proceso de integración económica, tanto la zona de libre comercio, como la unión aduanera, constituyen etapas de aquél; pero no se debe perder de vista que entre ambas existen diferencias substanciales, ya que mientras en la zona de libre comercio las tarifas entre los países participantes son abolidas, independientemente de que las conserven hacia los países que no pertenecen a la zona; en la unión aduanera, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, existe la equiparación de tarifas con los países no miembros.<sup>45</sup>

El artículo 101 del TLCAN establece: “*Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio*”. Con este concepto inicia el TLCAN, por lo que su importancia para los países

---

<sup>44</sup> Cfr. GIL VALDIVIA, Gerardo, “*La integración económica y la armonización fiscal (reflexiones del caso de México en relación con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá)*.” *Convenios Fiscales Internacionales*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 115.

<sup>45</sup> Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947).

de la región es trascendental, ya que se trata de establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial.

Respecto al caso específico del TLCAN, cabe mencionar que existen velocidades de desgravación arancelaria para determinadas mercancías, con el fin de que en un futuro cercano los estados de la región de libre comercio, disminuyan considerablemente sus barreras arancelarias, e inclusive lleguen a la eliminación total de restricciones arancelarias en ciertas mercancías. Pero aun continuarían las restricciones no arancelarias, ya que son fundamentales los aspectos fitosanitarios y de salud pública, así como los relativos a seguridad, los cuales deben de contar con los permisos de las dependencias respectivas de los países de la región; sin dejar de mencionar otros aspectos, como hidrocarburos.

## 2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte consta de un preámbulo y 22 Capítulos distribuidos en ocho partes.<sup>46</sup>

El Tratado cuenta, además, con diversos Anexos integrados a lo largo de su capitulado, así como de notas, el Anexo 401 y siete Anexos numerados del I al VII que se incluyen al final del texto.

Como se asentó, el artículo 101 del TLCAN señala: *“Las Partes de este Tratado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, establecen una zona de libre comercio”*, por ende el GATT constituye la guía del mismo.

---

<sup>46</sup> Fue complementado por dos Acuerdos paralelos tripartitos; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, firmados el 14 de septiembre de 1993 y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1993. Cfr. MALPICA DE LAMADRID, Luis, *“La influencia del Derecho Internacional en el Derecho Interno Mexicano.” El Contencioso Administrativo México-Francia*. Memoria del Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 333. Consúltese DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *“La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Tratado Trilateral de Libre Comercio”*, *La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993, p. 144.

Es necesario tener presente en todo momento, para el estudio del TLCAN, el contenido del aludido artículo del GATT y verlo como ley fundamental a que aquél debe someterse, en lo relativo a la naturaleza de la zona de libre comercio que en el mismo se establece. Además, debemos de tomar en cuenta que tanto el Acta Final de Ronda Uruguay (en donde se contiene el Acuerdo de GATT referido), y el TLCAN, son tratados internacionales publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, Ronda Uruguay el 30 de diciembre de 1994 y el TLCAN el 30 de diciembre de 1993, por lo que ambos son obligatorios en nuestro sistema jurídico mexicano.

Es pertinente mencionar que el TLCAN, a más de siete años de su entrada en vigor, no ha sido registrado por México en la Secretaría General de la ONU<sup>47</sup>, por lo que en caso de necesidad, no podría invocarse su aplicación ante cualquiera de los órganos de las Naciones Unidas.

---

<sup>47</sup> El artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas establece: "Artículo 102. 1.- Todo tratado y todo acuerdo internacional concertados por cualesquiera Miembros de la Naciones Unidas después de entrar en vigor esta Carta, serán registrados en la Secretaría y publicados por ésta a la mayor brevedad posible.  
2. Ninguna de las partes en un tratado o acuerdo internaciones que no haya sido registrado conforme a las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo, podrá invocar dicho tratado o acuerdo ante órgano alguno de las Naciones Unidas."

Los objetivos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se consignan en el artículo 102 del Capítulo I, y son: “(a) *eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios entre los territorios de las Partes; (b) promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; (c) aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión de los territorios de las Partes; (d) proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes; (e) crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y (f) establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.*”<sup>48</sup>

De los propios objetivos se conoce lo que significa el *libre comercio* contemporáneo, en donde no sólo existe la comercialización de bienes, sino también de servicios; en los que se dan reglas específicas para cada uno de

---

<sup>48</sup> En este sentido se vierte la afirmación categórica de Jhon Jackson que a la letra reza “[... *paneles shoould be cautious about adopting “activist” postures in the GATT/WTO context*]. *American Journal of International Law*. Vol. 90 No. 2 April, 1996, p. 212.

ellos, se indican los plazos de desgravación en las mercancías y los beneficios recíprocos para las Partes del TLCAN, y así se evitan posibles conflictos; y en caso de que se llegara a presentar algún problema, se tiene la posibilidad de una solución por medio de los paneles binacionales del Capítulo XIX o los de los Capítulos XI y XX, dependiendo de la materia; se promueven condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio; se incrementan sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes pactantes y se protegen y hacen valer de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual.

### **3. El Marco Jurídico.**

La Convención de Viena sobre los Tratados establece: *“Se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en*

*dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular."*<sup>49</sup>

En cuanto al campo del Derecho Internacional Público, es irrefutable, de acuerdo al texto transcrito, que el TLCAN, al constituir un acuerdo entre estados regidos por el Derecho Internacional Público, es un tratado internacional.

Conforme al derecho interno, tenemos que el día 2 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre Celebración de Tratados, regulándose así por primera vez los acuerdos que al efecto realizaba el Ejecutivo Federal, denominándoseles "Tratado", sin haber existido necesidad de reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a que desde el texto de 1856, se precisó que cualquier denominación que se utilizara para los instrumentos internacionales por los cuales se obligara al país a nivel internacional (ya fuera tratado, convención,

---

<sup>49</sup> Artículo 2, punto 1, inciso a) de la Convención de Viena sobre los Tratados, de 23 de mayo de 1969, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 1975.

acuerdo diplomático o cualquier otra), se considerarían términos equivalentes, observándose siempre el requisito de su aprobación por el Congreso.

La definición que al efecto se establece en el artículo 2º, de la fracción I de la Ley aludida es: *“ARTÍCULO 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: I.- “Tratado”: el convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos. De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.”.*

En México, los tratados internacionales son celebrados por el C. Presidente de la República y aprobados por el Senado. Para ubicar al Tratado

de Libre Comercio de América del Norte en el contexto jurídico nacional, es necesario aludir a los artículos 1º, 2º fracción I y 4º de la Ley sobre Celebración de Tratados; y 1º, 15, 29, 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que al interpretarse en forma armónica llevan a establecer la ubicación en el marco jurídico nacional, de los tratados internacionales, por ende del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

De acuerdo a los numerales invocados de la Ley sobre Celebración de Tratados, los mismos en México, sólo pueden celebrarse entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno, o varios, sujetos de Derecho Internacional Público; mediante los cuales se asuman compromisos y donde el país es representado por el C. Presidente de la República, debiéndose aprobar por el Senado para que se les considere como Ley Suprema de toda la Unión, resultando obligatorios en el territorio nacional sólo después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

En cuanto a los dispositivos legales de nuestra Carta Magna, tenemos que el artículo 15 Constitucional se refiere, para el caso concreto y entre otras cuestiones, a la prohibición legal que existe en México para celebrar tratados internacionales en virtud de los cuales se alteren las garantías y derechos establecidos por la propia Carta Magna, para el hombre y el ciudadano.

La redacción del numeral referido es poco afortunada, en cuanto a que no establece cuál sería la consecuencia jurídica de su inobservancia, es decir, qué sanción y quién la impondría, en caso de que el C. Presidente de la República celebrara un tratado internacional, en el cual se alteraran las garantías y derechos previstos en la Constitución, y el mismo fuera aprobado por el Senado; y aún cuando ello se regulara en alguna Ley o Reglamento, siempre cabría el cuestionamiento relativo a que ¿si no se establece en la Carta Magna, se podría considerar legal si se estableciera en ordenamiento diverso?.

Para efectos de la presente investigación, el aludido artículo 15 Constitucional se encuentra vinculado con sus similares 1º, 29, 76 fracción I,

89 fracción X y 133. Los tratados internacionales deben respetar íntegramente las garantías y derechos a que alude nuestra Carta Magna, deben celebrarse por el C. Presidente de la República y aprobarse por el Senado,<sup>50</sup> y reuniendo tales requisitos serán la Ley Suprema de toda la Unión.

Del texto del artículo 133 Constitucional, pudiera pensarse que el Legislador no propugnó la tesis de la supremacía del Derecho Internacional sobre el nacional, porque adoptó la regla de que se encuentra al mismo nivel y que forma parte del mismo; y si bien reconoce como obligatorios a los tratados internacionales celebrados por el C. Presidente de la República y aprobados por el Senado, del texto aludido se concluye que no otorgó a éstos un rango superior al de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, sino que los colocó al mismo nivel jerárquico al precisar que serían "*la Ley Suprema de toda la Unión*".

---

<sup>50</sup> Celebrarse por el C. Presidente de la República porque es su facultad exclusiva conforme lo previsto en el ya aludido artículo 89, fracción X Constitucional, y aprobarse por el Senado, por la también referida facultad exclusiva establecida en el artículo 76, fracción I de la Carta Magna. En cuanto a esta facultad pensando positivamente, se debe entender que aún cuando el numeral no lo precisa, el Senado para "aprobar" un tratado internacional lo analiza concienzudamente y verifica que respete íntegramente las garantías y derechos previstos en la propia Constitución, y que cumple con los objetivos de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional, para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89, fracción X de la Constitución) y sólo después de ello, lo aprueba.

Al respecto, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación había respaldado tal interpretación en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación número 60, página 27, con la voz *“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”*; y sobre ello, el actual presidente de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Mag. Genaro David Góngora Pimentel, sostuvo: *“Es una característica de nuestra Constitución, en su artículo 133, la igualdad de los tratados respecto de las leyes que emanen de la Carta Magna, lo que trae como consecuencia lógica que a esta situación se aplique la regla de que la ley posterior deroga la anterior (Lex Posterior Derogat Priori). Por tanto, no obstante que el Estado mexicano se hubiera obligado en el ámbito internacional por un tratado, celebrado por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y la correspondiente publicación en el Diario Oficial de la Federación, si entra en vigor una ley posterior, contraria en todo o en parte a nuestros compromisos internacionales consagrados en el articulado del tratado, éste se abroga o deroga; por contra, si los preceptos de un tratado estipulan obligaciones o*

*derechos contrarios a una ley ya vigente en el territorio nacional, éstos deben considerarse derogados.”<sup>51</sup>*

Sin embargo, el 28 de octubre de 1999, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo un criterio diverso, al concluir que los tratados internacionales se encuentran sobre las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, es decir, en un segundo plano respecto de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y del local, al considerar que se trata de compromisos internacionales asumidos por el estado mexicano en su conjunto y que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; además de la no limitación competencial federal o local, respecto al contenido del tratado, o sea, es igualmente obligatorio para ambos ámbitos, lo que se traduce en que para los tratados internacionales, tanto el derecho federal como el local, tienen una misma jerarquía.

---

<sup>51</sup> GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, *“El Derecho que Tenemos: La Justicia que Esperamos”*, Editorial Laguna, México, 2000, p. 141.

A tal Tesis le correspondió el número LXXVII/99, con la voz *“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”*.<sup>52</sup>

Seguramente los integrantes del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, aparte de las consideraciones que consigna la tesis jurisprudencial en cita, que de suyo son pertinentes, valoraron la importancia y trascendencia que en los últimos años han adquirido los tratados internacionales, con el papel de detonadores del desarrollo económico del país (con todas las consecuencias que ello implica), circunstancias éstas que han adquirido nuevas dimensiones en fechas recientes (ejemplo de ello el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea)<sup>53</sup>, por ende, si en principio pudiera antojarse un tanto drástico el criterio adoptado, si se analiza bajo esta óptica, se adquiere convicción en cuanto a que es la mejor forma de evitar que las leyes federales, estatales o municipales, impidan el sano funcionamiento y

---

<sup>52</sup> Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Noviembre de 1999, p. 46.

<sup>53</sup> Diario Oficial de la Federación de 26 de Junio de 2000.

aplicación de los tratados internacionales y lo que ellos representan para el desarrollo económico del país.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un acuerdo de voluntades entre los Estados Unidos de América, Canadá y los Estados Unidos Mexicanos, en su carácter de entes jurídicos del orden internacional, mediante el cual se establecieron derechos y obligaciones entre los mismos, y fue aprobado e incorporado al sistema jurídico de los signantes; por ende, se trata de un acuerdo internacional legalmente en vigor. Para ubicarlo en el marco jurídico nacional, es preciso tener presente lo siguiente:

- Fue celebrado por el C. Presidente de la República como representante de los Estados Unidos Mexicanos.
- Fue signado por entes jurídicos internacionales (Estados Unidos de América , Canadá y los Estados Unidos Mexicanos).
- Fue aprobado por el Senado.
- Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (30 de Diciembre de 1993).

Lo anterior, lleva a la conclusión válida de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte forma parte del derecho nacional, en un nivel jerárquico superior al de las leyes dictadas por el Congreso de la Unión, y también se crea convicción en el sentido de que las normas de observancia obligatoria para los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos no son sólo las expedidas por los órganos legislativos nacionales, sino también las formuladas o derivadas de instancias extranjeras con nacionales, que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara aplicables y obligatorias. Ello permite establecer que los tratados internacionales, y para el caso concreto el TLCAN, no es una ley nacional en sentido estricto, al no derivar del mecanismo general que al efecto establece la Carta Magna para la formación y aprobación de leyes, sin embargo por disposición legal, obliga de igual manera.

Pese a la conclusión del Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que la Ley de Comercio Exterior establece en su Título IX, Capítulo Segundo, la opción para cualquier interesado que se ubique en los supuestos previstos en las fracciones IV, V, VI y VIII de su artículo 94, de

acudir a mecanismos alternativos de solución de controversias contenidos en tratados internacionales de los que México sea parte (como podrían ser los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN), precisando que en tal situación, ya no se agotaría el Recurso de Revocación al que alude el propio numeral, ni el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es en realidad un reconocimiento de que los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia económica previstos en tratados internacionales, se ubican al mismo nivel que los recursos administrativos previstos al respecto en el derecho nacional, o al mismo nivel que el Juicio Contencioso Administrativo previsto en el Código Fiscal de la Federación.

Otro aspecto que merece atención, es el relativo a que se debe considerar al TLCAN como una ley especial, consistiendo este señalamiento en otra diferencia fundamental entre el propio Tratado y las leyes emanadas del Congreso de la Unión, porque mientras éstas constituyen ordenamientos generales aplicables a todos los casos no regulados por la normatividad especial, aquél sólo regula las relaciones entre los estados signantes, salvo las

excepciones previstas en el mismo en materia de inversiones; por ende su aplicación con preferencia a leyes generales se hace evidente.

En relación a la legislación local, el TLCAN es de aplicación preferente, aun existiendo disposiciones en contrario de su contenido con las Constituciones o leyes de los estados que conforman la República Mexicana, derivando esta situación de lo expresamente dispuesto por el aludido artículo 133 Constitucional.

## Capítulo III

### CAPÍTULO XIX DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

#### SUMARIO

1. Aspectos generales.
2. Reformas legislativas.
3. Revisión de resoluciones definitivas.
  - 3.1. Noción de prácticas desleales y salvaguardas.
  - 3.2. Solicitud de integración del panel.
    - 3.2.1. Designación de panelistas.
    - 3.2.2. Código de Conducta.
  - 3.3. Partes en el panel.
  - 3.4. Competencia del panel.
    - 3.4.1. Criterios de revisión.
    - 3.4.2. Criterios de solución.
    - 3.4.3. Obligatoriedad de la Decisión.
4. Procedimiento de Impugnación Extraordinaria.
5. Procedimiento de salvaguarda del panel.

## **I. Aspectos generales.**

El Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte lleva por título: "*Revisión y Solución de Controversias en materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias*", el cual se integra con los artículos 1901 a 1911, y consta además de los Anexos 1901.2, 1903.2, 1904.13, 1904.15, 1905.6 y 1911.<sup>52</sup>

En el presente Apartado sólo se mencionarán en forma general los contenidos de los artículos citados en primero y último lugar, respectivamente, y el resto contarán con un espacio específico cada uno.

El artículo 1901 cuenta con cuatro puntos, de gran trascendencia debido a que disponen a cuáles mercancías se aplicará lo previsto en el diverso artículo 1904; de conformidad con cuáles disposiciones se establecerán los paneles previstos en el numeral precitado; limita la interpretación de obligaciones de las partes en materia de *antidumping* y

---

<sup>52</sup> Un esfuerzo de teorización importante es el realizado por el profesor David Lopez: "*Dispute Resolution Under NAFTA: Lessons from the Early Experience*", *Texas International Law Journal*, vol. 32, num. 2, 1997, p. 173.

cuotas compensatorias; y precisa que los asuntos para los cuales se disponga de manera específica la revisión por medio del panel o comité, no podrán someterse a ningún otro procedimiento de solución de controversias.<sup>53</sup>

De esta manera se establece que el mecanismo alternativo de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, es decir, en cuestiones relativas al *antidumping* y antisubvenciones, sólo podrá ser llevado ante los paneles previstos precisamente en este Capítulo XIX del TLCAN, lo cual queda totalmente confirmado en el último punto de este artículo 1901.

Al finalizar el Capítulo XIX se consignan en el artículo 1911, algunas de las definiciones sobre términos básicos para el mejor entendimiento de las materias que se manejan en aquél, como lo son: autoridad investigadora competente; criterio de revisión; derecho interno; expediente administrativo; intereses extranjeros; ley *antidumping*; ley de cuotas compensatorias;

---

<sup>53</sup> Cfr. SEPÚLVEDA CARMONA, Ma. Sofía, "Tribunal Fiscal de la Federación y la solución de controversias en materia de Comercio Exterior.", *La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993, p. 177.

mercancías de una parte; parte importadora; parte implicada; parte interesada; principios generales de derecho y resolución definitiva<sup>54</sup>.

## 2. Reformas Legislativas.

El artículo 1902 del TLCAN en sus puntos 1 y 2, reserva a cada una de las partes el derecho —derecho soberano—, de aplicar, de cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias y considera como disposiciones jurídicas, en dichas acepciones: “... *Las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, los Reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales*”.<sup>55</sup>

Hasta aquí, la base es que cada parte ejerce su derecho soberano de aplicar, cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas en su ámbito territorial.

<sup>54</sup> Sobre la utilización de los principios generales del derecho por parte de los paneles, Cfr., Johnathan T. Fried, et al. “*El Capítulo 19 del TLCAN: revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales*”, *Comercio a Golpes*, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 1997, p. 45.

<sup>55</sup> Aquí se puede entender que “los precedentes judiciales” son los del Derecho Nacional, atendiendo a que la expresión inicial del punto uno que nos ocupa, hace alusión a que cada una de las partes se reserva el derecho de aplicar “...sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* o compensatorias.

Los cambios o reformas legislativas que alguna de las partes desee realizar, deben cumplir, según el punto dos del citado artículo 1902 del TLCAN, determinados requisitos.<sup>56</sup>

El artículo 1903 del TLCAN trata un tema de gran interés, como lo es que una parte del mismo, pueda solicitar por escrito que la reforma a la legislación *antidumping* y *antisubvenciones* de otra Parte, se someta a un panel binacional.<sup>57</sup> Así, existe otra causal de inicio de un panel binacional,<sup>58</sup> y no sólo para revisar la legalidad de la resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional, emitida por el gobierno de una de las Partes, sino que abre la posibilidad de establecer este mecanismo alternativo de solución de controversias por las reformas legislativas en dicha materia, de otra Parte.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Ver artículo 1902 punto 2.

<sup>57</sup> Cfr. ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, "*La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC*", OXFORD University Press, México, 2000, p. 45.

<sup>58</sup> Cfr. WITKER, Jorge, HERNÁNDEZ, Laura, "*Régimen jurídico del Comercio Exterior en México*." Universidad Nacional Autónoma de México, México 2002, p. 457.

<sup>59</sup> Conviene precisar que del texto del Capítulo XIX del TLCAN, se conoce que el término "Parte" ahí mencionado, se refiere a los signatarios del propio Tratado, mientras que "parte" normalmente hace alusión a los involucrados en los procedimientos previstos en dicho Capítulo.

La función del panel en estos supuestos sería determinar si la reforma que le fue sometida a consideración respeta lo establecido como requisito al efecto en el ya aludido artículo 1902, punto 2, inciso d), subincisos i) e ii); de llegarse a la conclusión de que no es así, emitirá su opinión al respecto, y en caso de recomendar modificaciones, las Partes iniciarán de inmediato consultas y procurarán una solución mutuamente satisfactoria dentro del plazo de noventa días; para el supuesto de que no se logre la corrección legislativa adecuada, la Parte afectada podrá adoptar medidas equiparables o denunciar el incumplimiento del Tratado.

Es indudable que el contar con este medio de impugnación, concede seguridad jurídica a las Partes, quienes con la tranquilidad que ello les otorga, cuentan con la posibilidad de analizar con la debida calma las situaciones relacionadas con tal tema y oponerse, mediante un mecanismo que ofrece un procedimiento y solución adecuados y justos para todos.

Indiscutiblemente, analizar estos paneles resultaría de suyo interesante, pero el objetivo del presente estudio nos circunscribe a concentrarnos en los previstos en el artículo 1904.

### **3. Revisión de resoluciones definitivas.**

Sin lugar a dudas, el artículo 1904 del TLCAN es el de mayor trascendencia en nuestro estudio, ya que es el que prevé expresamente el establecimiento de los paneles binacionales en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias.

Este Capítulo XIX del TLCAN, regula solamente la revisión de resoluciones definitivas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias; cualquier otro tipo de controversia, se solucionará de acuerdo a las reglas establecidas por los Capítulos XI y XX del propio Tratado, atendiendo a las circunstancias propias de cada caso.

El Capítulo XIX del TLCAN, tomó como base el Capítulo XIX del *Free Trade Agreement (FTA)* entre los Estados Unidos de América y Canadá, pero se mejoraron algunos aspectos (como el asegurar que el sistema mexicano de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, fuera lo suficientemente similar al de los Estados Unidos de América y al de Canadá; además también se adicionó el Anexo 1904.15, el cual se refiere a la lista de reformas a la legislación interna de las Partes del TLCAN).<sup>60</sup>

El artículo 1904 del TLCAN, establece la operación de un sistema de paneles binacionales para la revisión de resoluciones emitidas por los organismos administrativos de cada país, es decir de México, Estados Unidos de América y Canadá, en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. Su objetivo principal es el de sustituir, mediante este sistema, la revisión judicial interna de las resoluciones administrativas en la materia.

---

<sup>60</sup> WINHAM, Gilbert R., GLOBERMAN, Steven, "*Assessing NAFTA: a Trinational Analysis*", *The Frasier Institute*, Canadá, 1993, p. 266 a 269. Véase también de LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "*Los Paneles Binacionales del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no son autoridades para efectos del amparo*", *Cuestiones Constitucionales*, número 2, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, p. 200.

Se trata de un mecanismo opcional de control de legalidad, con efectos nacionales e internacionales entre las partes interesadas de los signantes del Tratado, y de éstas entre sí, ya que en el ámbito interno permanecen en vigor los recursos administrativos y judiciales para impugnar las resoluciones de las autoridades nacionales sobre *dumping* y subvenciones.<sup>61</sup>

El sistema de paneles binacionales ya existía en el Acuerdo de Libre Comercio (1989), entre los Estados Unidos de América y Canadá.<sup>62</sup> Tiene una gran importancia, ya que es el revisor de las resoluciones definitivas administrativas en materia de *antidumping* y subvenciones.

Estos paneles son binacionales, solamente participan en ellos los árbitros panelistas de los estados implicados en la disputa comercial.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*, p. 229.

<sup>62</sup> CARMONA LARA, María del Carmen, "*Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de Solución de Controversias*", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, año XXVIII, número 82, México, enero-abril de 1995, p. 93.

### **3.1. La noción de las prácticas desleales de Comercio Internacional y las salvaguardas.**

Uno de los contenidos indirectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se refiere a las prácticas desleales de comercio internacional. En rigor, el referido Tratado no establece metodología alguna, ni siquiera reglas, para la valoración de las referidas prácticas en el comercio internacional, sino sólo los procedimientos de revisión respecto de los análisis administrativos que los tres estados signatarios pactaron, respecto de las discriminaciones de precios y las salvaguardas.

En el momento actual (2001), resulta relativamente fácil hacer entroncar al TLCAN con el Acta Final de Negociaciones Comerciales Multilaterales o Ronda de Uruguay y vincular uno de sus acuerdos, GATT 94, con el derecho administrativo comercial de México, Canadá y los Estados Unidos.<sup>63</sup> Empero al momento de la negociación del Tratado de Libre Comercio (1991-1993), la estandarización de los modelos de valoración de las prácticas desleales de comercio internacional, se logró sólo gracias a un

---

<sup>63</sup> Cfr. MARCEAU, Gabrielle, "*Nafta and Wto Dispute Settlement Rules. Athematic Comparaison*" *Journal of World Trade*, vol. 31, num. 2, 1997, p. 25.

acuerdo de caballeros a partir de la doctrina que recientemente ha sido llamada de la *mundialización del derecho*, que compele a los estados a copiarse entre si ordenamientos internos, o tomar como referencia acuerdos multilaterales que se encuentran aún en la fase de *lege ferenda*, con el propósito de hacer más eficaz la convivencia recíproca en un rubro determinado (en el caso de la especie, en materia de comercio exterior).

Contra lo que pudiera pensarse, la materia de las prácticas desleales de comercio internacional, es un tema sumamente viejo, que se remonta a las polémicas de comercio exterior de los grandes estados occidentales en el proceso de industrialización. En rigor, estamos ante un tema que sobrevive a la revolución industrial y que le pertenece por antonomasia. México – no debemos olvidarlo – es un país que apenas hace unas décadas se sumó a la industrialización.

Dentro de las prácticas desleales de comercio internacional reconocidas, se encuentran los ya mencionados vicios de la discriminación de precios (*dumping*) y las subvenciones. La noción de deslealtad se encuentra

en el hecho de que en último de los rigores, vender por debajo de costos no es un hecho infractor del derecho internacional, sino que se considera meramente desleal hacerlo con el fin ulterior de destruir mercados locales y posicionarse de ellos. Lo propio ha ocurrido tradicionalmente con las subvenciones: que un estado quiera favorecer o rescatar un sector de su economía interna, no afecta un ápice al Derecho Internacional general, empero sus socios comerciales verán en este hecho, una afectación inmediata a su posición competitiva.

Dicho de manera sumaria (dado que no es la materia de esta tesis), el dumping es una práctica desleal de comercio internacional, consistente en la exportación de una mercadería por debajo de su valor normal. La referida práctica desleal perfecciona a condición de que se demuestre que tal acción genera un daño en la industria del mercado receptor, esto es, un desplazamiento derivado directamente del flujo de productos importados y en la proporción de los costos que el exportador discriminó. El sacrificio en costos atribuible a un exportador es un tema que no ha sido jamás resuelto. Todo acto de exportación implica por excelencia una inversión y/o pérdidas a

beneficios futuros, por lo que es poco reprochable a un exportador (e incluso a cualquier comercializador en el comercio interno), que busque hacer atractivo un producto en el rubro de los costos.

La subvención, que es el otro pilar de la doctrina de la deslealtad comercial, tiene su propia complejidad. En principio resulta evidente que si una empresa exportadora determinada se encuentra económicamente coaligada a su gobierno, de alguna manera su posición en el mercado se vuelve necesariamente ficticia. La vinculación con el estado puede realizarse de manera directa (un subsidio a la producción o a la exportación), o bien, mediante un sinnúmero de mecanismos cuyo funcionamiento requiere de ser descubierto en cada caso (v. gr. exenciones o deducciones fiscales, procuración de ciertos insumos, creación de vías de transportación especiales entre los puntos de producción o hacia los destinos de exportación, etcétera). En ocasiones la subvención es la más sencilla de las prácticas a demostrar, dado que se deduce de Decretos o Legislaciones, cuya existencia y montos son fácilmente asequibles; en otros casos, la subvención puede estar en la

integración de mano de obra barata en la cadena productiva, como lo sería el trabajo de presidiarios en la elaboración de un determinado producto.

Como se señaló líneas arriba, ni la subvención, ni la discriminación de precios por si mismas generan el acto comercial reprobable, sino que emparentado con la doctrina civilista de la responsabilidad objetiva, requiere de la demostración de un daño a la industria de un producto idéntico, similar o directamente competitivo. De ahí deriva una paradoja: un producto puede estar completamente subsidiado o con sus costos completamente sacrificados por su exportador, pero si no existe industria de la misma rama en el mercado receptor, no sólo no se configura la práctica desleal, sino que se estima que se estaría creando un beneficio a un mercado en donde el producto es inexistente y recibiría además un suministro de él a bajo costo.

Los teóricos de esta disciplina creen en su mayoría, haber adicionado un elemento más que es la *causalidad*, no obstante que toda la doctrina de la responsabilidad internacional siempre la ha exigido para la atribución de responsabilidad a un sujeto. Resuelta pueril señalar que si el daño a la

industria nacional no se puede imputar a un agente comercial internacional determinado, la práctica desleal es inexistente y la posibilidad de los estados nacionales de imponer medidas compensatorias deviene nula.

El origen de las salvaguardas en el Derecho Comercial internacional y en particular en el Artículo XIX del GATT 47, parece remontarse a una obligación que el Congreso de los Estados Unidos impuso al Ejecutivo como condición para todos los futuros tratados de comercio que se negociaran a nombre de la Unión, tomando más tarde carta de naturalización en todo el comercio internacional. Las salvaguardas continúan siendo la herramienta más política de que disponen los estados en materia comercial. De hecho, puede que un sistema convencional bilateral, regional o universal, carezca de métodos protectores contra la discriminación de precios o la subvención, pero ninguno omitirá el camino excepcional de la salvaguarda. Válvula de seguridad de las economías nacionales, parte de la lógica de que el efecto combinado de factores endógenos y exógenos desorganizan el mercado interno y lo ponen en peligro de colapsarse si no se cancelan de manera urgente las preferencias arancelarias, elaborándose un siempre prometedor

programa de ajuste de la industria nacional. Dada la crisis de consensos en las negociaciones de la Ronda Uruguay, el único camino para la apertura a firma de dicho instrumento fue la incorporación de un Acuerdo sobre salvaguarda. La instauración disfrazada de diversas salvaguardas atendiendo a la especialización de las materias más conflictivas, tales como los textiles y vestido, así como en la agricultura; rubros éstos donde las grandes potencias exportadoras corrían graves riesgos en la apertura comercial.

### **3.2. Solicitud de Integración del panel.**

El mecanismo de solución de controversias que nos ocupa no se conforma si no después de que concurren ciertas circunstancias, como son:

- Que una parte implicada se considere agraviada por la existencia de una resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y/o compensatorias, emitida por la autoridad investigadora competente de una parte importadora y,

- Que solicite se integre un panel para que revise, con base en el expediente administrativo respectivo, si esa resolución se dictó de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la parte importadora. Para este último efecto, se consideran disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, las leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un tribunal de la parte importadora podría basarse en tales elementos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.<sup>64</sup>

Según el punto 14 del artículo 1904, existen Reglas de Procedimiento que permiten la aplicación del mecanismo de revisión de paneles previstos por el propio artículo, y fueron concebidas para permitir que los mismos rindan una Decisión dentro de los trescientos quince días siguientes al inicio del procedimiento, y pese a que se exigía fueran publicadas a más tardar el primero de enero de 1994, no lo fueron sino hasta el 20 de junio del propio

---

<sup>64</sup> Artículo 1904 puntos 2 y 4 del TLCAN.

año, en el *Diario Oficial de la Federación*, presentándose así una laguna legal importante. Aquí es necesario mencionar dichas Reglas de Procedimiento (cuyo nombre oficial es *Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*), porque contienen directrices que regulan desde el momento mismo del inicio de revisión.

Señala la Regla 6 que debe considerarse activado el mecanismo desde el día de la presentación ante el Secretariado, de la primera solicitud de revisión ante el panel (o cuando existan varias, del día de la presentación de la primera), y concluye el día en que surte efectos el Aviso de Terminación de la Revisión ante el panel.

Respecto las obligaciones del Secretariado, consignan las Reglas de la 8 a la 16 y 22 a 24, cuestiones tales como: cuáles se consideran horas hábiles; cómo se deben organizar las audiencias y reuniones del panel; qué debe contener el expediente; cuáles documentos debe dar a conocer al otro Secretariado implicado; cómo debe publicar los documentos o Decisiones que así lo requieran y cómo debe conducirse en relación con la información

confidencial y privilegiada; cómo los documentos recibidos deberán sellarse y asentar en ellos fecha y hora de recepción y a quiénes debe notificarse las diligencias.

La solicitud para integrar el panel se debe formular por escrito a la otra parte implicada, y entregársele dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que la resolución definitiva que se pretende combatir, se publique en el diario oficial de la parte importadora; según la Regla 34, dicha solicitud debe contener ciertos datos, como son: el nombre de la resolución impugnada; su fecha de notificación; la lista de interesados a notificarse; una descripción breve del acto combatido; el nombre y teléfono del representante legal; domicilio para oír y recibir notificaciones; la propia Regla contiene además las características del papel en que se debe presentar la solicitud de investigación y la precisión de que debe estar firmada por el representante o por el participante mismo.

En este aspecto debemos tener presente que en el país, una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional,

debe concluirse en un plazo máximo de doscientos sesenta días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la resolución de inicio de la propia investigación, y la resolución final respectiva, debe notificarse a las partes interesadas y publicarse también en el aludido Órgano de Difusión, por lo que es a partir de esta última fecha, que inicia el cómputo del plazo de los treinta días con que se cuenta para solicitar la integración del panel.<sup>65</sup>

En México, tanto las resoluciones que se dictan con motivo de una solicitud de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional (ya sea aceptándola y declarando el inicio de la investigación; requiriendo al solicitante mayores elementos de prueba o datos; o desechando la propia solicitud); así como las resoluciones preliminares, deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>66</sup> lo que facilita el manejo de los procedimientos respectivos.

---

<sup>65</sup> Artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>66</sup> Artículos 52 y 57 de la Ley de Comercio Exterior.

Para el caso de resoluciones definitivas que no se publican en el diario oficial de la parte importadora, ésta las notificará inmediatamente a la otra parte implicada cuando esa resolución involucre sus mercancías, y esa parte podrá solicitar la integración de un panel dentro de los treinta días siguientes a que se reciba la notificación.<sup>67</sup>

Si las partes no entregan por escrito la solicitud de integración del panel, dentro del plazo señalado para cada supuesto en concreto, ya no podrán hacerlo con posterioridad, so pena de que se considere su gestión como extemporánea, ya que el derecho para ello prescribe precisamente en los plazos en comento.<sup>68</sup>

### **3.2.1. Designación de panelistas.**

Una vez presentada en tiempo y forma la solicitud de integración de un panel, se procede a su conformación, y al efecto es menester tener presente que el punto 2 del artículo 1901 del TLCAN, dispone “... *los paneles se*

---

<sup>67</sup> Artículo 1904 punto 4 del TLCAN.

<sup>68</sup> IDEM.

*establecerán de conformidad con el Anexo 1901.2.” y éste regula en sus doce puntos: el procedimiento de selección de las personas que podrán actuar como panelistas en las controversias que surjan en el ámbito del Capítulo XIX; los plazos y formas para seleccionar a los panelistas de un caso en concreto; cómo se adoptarán sus Decisiones y el formato del fallo respectivo; la obligación de los panelistas de sujetar su conducta al Código de Conducta respectivo y las consecuencias de su inobservancia; los compromisos de cada panelista al ser designado como tal; la forma en que deberá manejarse la situación cuando un miembro del panel no se encuentre en condiciones de cumplir sus funciones como tal; las actividades que podrán realizar los panelistas mientras dure el panel; y el estatuto de inmunidad de los panelistas frente a toda demanda o proceso relacionados con el desempeño de sus funciones oficiales.<sup>69</sup>*

Se acordó que al entrar en vigor el TLCAN, las Partes elaborarían, y en lo subsecuente conservarían, una lista de cuando menos setenta y cinco

---

<sup>69</sup> Respecto de la lista de panelistas, véase: LEYCEGUI, Beatriz, *“Acordar para disentir: la solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”*, p. 567.

individuos que pudieran actuar como panelistas en las controversias que surgieran en el ámbito del Capítulo XIX; cada Parte seleccionaría al menos veinticinco, exigiéndose que se tratara, en su totalidad, de nacionales de cada una de tales Partes, incluyendo en lo posible personas que fueran jueces o lo hubieran sido; además de ser probos, gozar de gran prestigio y buena reputación, ser objetivos, confiables, con buen juicio y familiarizados en general con el derecho comercial internacional y no tener filiación, ni recibir instrucciones de alguna de las Partes.<sup>70</sup>

Se entiende que la pretensión aludida, en cuanto a que los individuos seleccionados como panelistas fueran en lo posible jueces, o lo hubieran sido, y que se encontraran familiarizados en general con el derecho comercial internacional, se plasmó de esa manera con la clara intención de que, al constituir los paneles un mecanismo de solución de controversias, alternativo a los medios de impugnación nacionales, fueran manejados por personas con amplia experiencia en impartición de justicia en dicha materia y constituyeran así una opción de defensa atractiva y segura para los interesados; lo cual

---

<sup>70</sup> Anexo 1901.2 punto 1.

hubiera sido positivo si se hubiera podido concretar efectivamente; pero es el caso que en México los jueces que se encuentran “*familiarizados en general con el derecho comercial internacional*”, son los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo Juicio Contencioso Administrativo constituye la vía de defensa interna para combatir las resoluciones definitivas a que nos hemos estado refiriendo (previo el agotamiento del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, en ciertos casos), y los mismos no pueden fungir como panelistas por que el artículo 10 de su Ley Orgánica, consigna que tienen impedimento legal para desempeñar cualquier otro encargo o ejercer su profesión, fuera del Órgano Jurisdiccional (esto último salvo los de carácter docente y el ejercicio profesional en causa propia), y aunque es discutible si dentro de la expresión “... *estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular...*”<sup>71</sup>, pudiera incluirse la actividad de panelista; el hecho cierto es que no se les ha seleccionado para ello, y destaca que tampoco lo han sido

---

<sup>71</sup> Artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

quienes ya no fungen como Magistrados, mismos que aparentemente no tienen impedimento legal y satisfacen la hipótesis de “*haber sido*” “*jueces*” “*familiarizados en general con el derecho comercial internacional*”, lo que evidencia el poco interés, por lo menos de México, de observar los requisitos y/o sugerencias aludidos; implicando esta actitud que aún reformándose la Ley Orgánica en cita, y permitiéndose a los funcionarios mencionados desempeñarse como panelistas, no sería garantía de su designación; por que no lo han sido quienes en este momento, bien podrían fungir como tales sin ningún impedimento legal, como lo son, los individuos que fueron Magistrados. Sin embargo, sería pertinente la reforma en cita, siempre que se exigiera que quienes pudieran seleccionarse para panelistas, contaran con preparación académica y práctica judicial suficiente, como para considerárseles peritos en derecho, además de que acreditaran dominar cualquiera de los idiomas inglés o francés.

Aquí podríamos constatar, con el texto del punto 7 del artículo 1904 del TLCAN, que la idea general es que deben ser abogados quienes intervengan en los paneles, independientemente de a cuál Parte correspondan,

o si son los propios panelistas; porque el punto 7 en cita, dispone que la autoridad investigadora competente que haya dictado la resolución combatida vía panel, tendrá el derecho de comparecer y ser representada por “*abogados*”.

Para la conformación del panel se cuenta con treinta días a partir de que se presentó la solicitud respectiva.

Aquí conviene puntualizar, que los dos plazos de treinta días a que nos hemos referido son diversos entre sí, porque el primeramente aludido se trata del relativo a la solicitud de integración del panel, y el segundo citado atiende a su conformación; es decir, aquél regula el tiempo con que cuenta la parte importadora para solicitar se integre un panel; mientras que el segundo plazo atiende al tiempo con que cuentan las Partes implicadas para nombrar panelistas. En este último lapso cada Parte nombrará dos panelistas, generalmente a miembros que estén en la lista; si no lo estuvieren, su selección debe sujetarse a los requisitos y sugerencias ya mencionados, y previstos en el punto 1 del Anexo 1901.2.

Las Partes implicadas cuentan con el derecho de hasta cuatro recusaciones irrefutables, para descalificar el nombramiento de hasta cuatro candidatos propuestos por la otra Parte implicada.<sup>72</sup> Tal facultad es a todas luces arbitraria, si consideramos que no se exige se justifiquen las recusaciones; lo que otorga a las Partes la posibilidad, inconcebible en el Siglo XXI de, a su libre albedrío y sin razonar o justificar su decisión, recusar hasta en cuatro ocasiones a cuatro candidatos propuestos por la otra Parte implicada, sin que además exista la posibilidad de rebatir tales decisiones, lo que nos remonta a un Estado de Derecho que debería formar parte de un pasado superado, máxime si se supone, que los nombres de los integrantes de la lista son de personas que supuestamente cumplen con las exigencias o sugerencias del Tratado.

Las recusaciones irrefutables y la selección de panelistas sustitutos se realizarán dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la integración del panel, y cuando una de las Partes no nombre a los miembros del panel que le corresponda, dentro del plazo de treinta días que hemos aludido, o bien, si no

---

<sup>72</sup> Anexo 1901.2 punto 2.

elige sustitutos respecto de los recusados, en el plazo de cuarenta y cinco días también ya citado, el, o los panelistas respectivos, se seleccionarán por sorteo en el trigésimo primero o en el cuadragésimo sexto día, según corresponda, de entre los candidatos de esa Parte en la lista.<sup>73</sup>

Así tenemos que a más tardar al cuadragésimo sexto día, contados a partir de la solicitud de la integración del panel, deberán estar designados cuatro panelistas; el quinto deberán designarlo las Partes en un plazo no mayor a cincuenta y cinco días computados de igual forma, y deberá ser de los contenidos en las listas; y si no logran un acuerdo al respecto, por sorteo se decidirá cuál de ellas lo seleccionará, pero a más tardar el sexagésimo primer día; sin que se puedan considerar al efecto, los candidatos eliminados por recusación irrevocable.<sup>74</sup>

Resulta importante destacar que no se establece el mecanismo mediante el cual “... *las Partes implicadas deberán convenir en la selección*

---

<sup>73</sup> Anexo 1901.2 punto 2.

<sup>74</sup> Anexo 1901.2 punto 3.

*del quinto panelista...*”, por lo que de nuevo, e indebidamente, se otorga a las Partes arbitrio al respecto. Y se pone en duda que se pueda respetar el plazo de cincuenta y cinco días comentado, porque no se establecen reglas claras, respecto a en qué tiempo máximo se deben poner de acuerdo las Partes, para en caso de no lograr consenso, proceder al sorteo.

También llama la atención, que mientras para los cuatro primeros panelistas designados por las Partes, no se exige que lo sean de la lista, para el quinto sí se establece esta premisa, lo que da ocasión a concluir que no existe justificación para tal distinción, porque si para el quinto panelista se consideran a los candidatos de dicha lista como ideales, no se entiende por qué para los otros cuatro no; o al menos, no se aclara esta situación.

El punto 4 del Anexo 1901.2 establece: *“Una vez designado el quinto integrante del panel, los panelistas nombrarán, con prontitud, un presidente de entre los juristas en el panel, por mayoría de votos. Si no hay una mayoría en las votaciones el presidente será nombrado por sorteo de entre los juristas del panel.”* Una vez que las Partes implicadas concluyen la

designación del panel, ya son sus integrantes quienes en lo sucesivo lo conducen, y así lo evidencia lo transcrito; mientras que las Partes pasan del papel de selectoras de panelistas, a partes en un procedimiento. Se observa que el texto en cita es poco claro, ya que el término "... con prontitud..." depende del concepto que de ello tengan los panelistas, lo que resulta del todo incorrecto dentro de cualquier procedimiento legal; además, tampoco se puntualiza el plazo para el sorteo referido. Lo transcrito viene a constituir ciertamente una limitante a la selección de la lista de panelistas, por que si el presidente de los paneles tendrá que ser un jurista, entonces forzosamente en la selección de los integrantes de esta lista deberán contenerse un buen número de ellos, para así poder satisfacer el requisito en comento, máxime considerando la aberrante facultad con que cuentan las Partes para recusar hasta en cuatro ocasiones, hasta cuatro candidatos propuestos por la otra Parte, lo cual podría reducir considerablemente el número de juristas de la propia lista.

Señala la Regla de Procedimientos 42, que una vez concluido el proceso de constitución del panel, corresponde al Secretario responsable

comunicar a los participantes y al otro Secretario implicado, los nombres de los panelistas. Nótese que no se establece plazo al respecto, continuándose con la serie de cuestiones que acarrearán poca certidumbre al procedimiento en general.

### 3.2.2. Código de Conducta.

Los panelistas estarán sujetos al Código de Conducta establecido de conformidad con el artículo 1909.<sup>75</sup> Si una parte implicada juzga que un panelista contraviene dicho Código, las Partes realizarán consultas y si están de acuerdo, el panelista respectivo será removido y se seleccionará uno nuevo, según los procedimientos ya citados; además, se prevé que los panelistas pueden desempeñar otras funciones adicionalmente al panel, siempre que ello no interfiera con su labor como panelistas.<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> Así lo dispone el punto 6 del Anexo 1901.2, y el texto del numeral 1909 es el siguiente:

*“Artículo 1902. Código de Conducta. A más tardar en la fecha de entrada en vigor del Tratado, las Partes establecerán, mediante canje de notas, un código de conducta para los miembros de los paneles y comités establecidos conforme a los Artículos 1902, 1904 y 1905.*

<sup>76</sup> Punto 10 del Anexo 1901.2.

Por su parte, la Regla de Procedimiento 43 precisa que el participante que considere que un panelista, o su asistente, ha incurrido en violación del Código de Conducta “*lo notificará de inmediato*” por escrito al Secretario responsable y éste lo “*notificará sin demora*” al otro Secretario implicado y a las partes implicadas.

En estas disposiciones destaca que no se prevé el supuesto de cómo conducirse si sólo una de las Partes considera procedente remover a algún panelista; tampoco se establece cuál es el plazo correspondiente a los términos “*de inmediato*” y “*sin demora*”; y lo de mayor trascendencia es que señala la Regla de Procedimiento 42, que una vez concluido el proceso de constitución del panel, corresponde al Secretario responsable comunicar a los participantes y al otro Secretario implicado los nombres de los panelistas, notándose que no se establece plazo al respecto, continuándose con la serie de cuestiones que acarrearán poca certidumbre al procedimiento en general.

A pesar de la exigencia en el sentido de que a más tardar en la fecha de entrada en vigor del TLCAN se contaría con un Código de Conducta, en

México no existe alguno elaborado sobre las bases de intercambio de notas con las Partes signantes del propio Tratado, como debió haberse realizado; sino que se aceptó tácitamente el texto en inglés del Código de Conducta para los Procedimientos de Solución de Controversias de los Capítulos XIX y XX del TLCAN; lo cual resulta por demás irregular, dado que cada una de las Partes debería contar con su propio Código.

En el *Federal Register*, publicación oficial de los Estados Unidos de América, sí se publicó tal Código el 23 de febrero de 1994, con el título *Code of Conduct for Proceedings under Chapters Nineteen and Twenty*; y en el *Canada Gazette* publicación oficial de Canadá, se publicó el respectivo Ordenamiento, el día 21 de enero de 1994; y en México no sólo no se ha elaborado, ni publicado nuestro propio Código, sino que se aceptó el de Estados Unidos de América, aun antes de que se publicara como tal en dicho país.

El Código adoptado por México, consta de un preámbulo, definiciones y siete apartados, que son:

- I.- Responsabilidades respecto del sistema de solución de controversias (*Responsibilities to the process*);
- II.- Obligaciones de declarar (*Disclosure obligations*); los textos de la declaración inicial del candidato, así como la declaración suplementaria (procedimientos de conformidad con el artículo 1904), vienen anexos en el Código;
- III.- Desempeño de las funciones de los candidatos y miembros (*The performance of duties by candidates and members*);
- IV.- Independencia e imparcialidad de los miembros (*Independence and impartiality of members*);
- V.- Obligaciones específicas (*Duties in certain situations*);
- VI.- Confidencialidad (*Maintenance of confidentiality*); y
- VII.- Responsabilidad de los asistentes y el personal (*Responsibilities of assistants and staff*).

El análisis detallado de este Código de Conducta, aun cuando se ha aceptado tácitamente en México, resultaría intrascendente, si consideramos que no es el Código cuya observancia se exige a los panelistas en el TLCAN,

por ello nos abstenemos de realizarlo; lo que si merece mención es el hecho de que este Código descansa en un doble principio, que los panelistas y candidatos a serlo, sean imparciales y honestos<sup>77</sup> y que, además, parezcan ser honrados e imparciales. Esto último es verdaderamente enigmático, porque no es posible llegar a una idea clara de qué se debe entender por, no sólo ser imparcial y honesto, sino además parecerlo. Lo que si es nítido, es la necesidad y urgencia de que nuestro país cuente con su Código de Conducta.

### 3.3. Partes en el panel.

En el texto del TLCAN se utiliza el término “*parte*” con diversas acepciones; cuando se advierte el vocablo con inicial minúscula se refiere a los involucrados en diversos trámites señalados en el mismo texto, y cuando se observa con la letra inicial mayúscula, se refiere a los estados signantes del mismo y a quienes, para efectos del presente estudio, se encuentran

---

<sup>77</sup> Respecto del perfil de honorabilidad de los panelistas, Cfr., GANTZ, David A., “*Resolution of trade disputes under Nafta’s 19: The lessons of extending the binational panel process to Mexico*” p. 323.

legitimados para intervenir en el desarrollo de la investigación de un panel de los previstos en el Capítulo XIX.

Según la redacción del artículo 1904, lo primero que debería determinar el panel, es si la solicitud de integración respectiva se refiere o no, a la investigación de una resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y/o compensatorias; sin embargo, por ser una cuestión de orden público, debe ocuparse de manera preferente de calificar si quien promueve tal solicitud esta legitimado para ser "*parte*" dentro de los procedimientos internos de revisión judicial,<sup>78</sup> por que de llegarse a la convicción de que no se cuenta con dicha calidad se desatendería su trámite.

Tenemos que sólo quien estuviera legitimado para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva que se pretende combatir vía panel, cuenta con el derecho de acción para solicitar la integración de uno que investigue el mismo acto autoritario; y para estar en aptitud de conocerlo, es necesario analizar cuáles son esos

---

<sup>78</sup> Artículo 1904 puntos 1 y 5; y Regla de Procedimiento 3.

procedimientos de revisión judicial interna y quiénes cuentan con el derecho de acción de activar estos mecanismos de defensa.

En México la “*revisión judicial interna*” que procede en contra de una resolución definitiva en materia de cuotas compensatorias y/o *antidumping*, es el Juicio Contencioso Administrativo, según lo dispone el artículo 11, fracción XI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y según lo establece el Título VI del Código Fiscal de la Federación, que regula dicho juicio; y quien cuenta con el derecho de acción al respecto es “*El demandante*”,<sup>79</sup> sin que exista definición legal al respecto. Debe entenderse como tal a la persona física o moral que considera causa agravio a su esfera jurídica un acto autoritario.

Se observa que igual situación impera en la Regla de Procedimiento 3; de ahí que quien puede legítimamente solicitar la integración de un panel, es

---

<sup>79</sup> Artículo 198, fracción I del Código Fiscal de la Federación. Cfr. ADAME GODDARD, Jorge, “*Quiénes pueden iniciar un procedimiento de revisión ante un panel binacional de acuerdo con el Capítulo XIX del TLCAN?*” *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*; número 16, México, 1996, p. 31. Consúltese en relación al tema, TEREPOSKY, Greg, POSADAS, Alejandro, “*El impacto del libre comercio en la legislación interna de Canadá.*” *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 249.

la parte que considera que una resolución definitiva en materia de cuotas compensatorias y/o *antidumping*, afecta su esfera jurídica. En este aspecto, en el mecanismo de revisión judicial interna que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no existe problema para determinar quién puede ser "*parte*"; pero en el texto del TLCAN no se consigna cómo se debería conducir el panel en el caso de llegar a la convicción de que quien promueva la solicitud correspondiente no tenga el derecho de acción respectivo; tampoco se establece si el documento en que constara tal situación podría, o no, recurrirse; lo cual evidentemente acarrea incertidumbre jurídica para los promoventes. Tenemos así que las partes en el panel son, la autoridad investigadora competente que emitió el acto controvertido, y la parte implicada que se considera agraviada con dicho acto.

### **3.4. Competencia del panel.**

Ya instalado el panel y analizado lo relativo a si quien promovió la solicitud de integración respectiva, cuenta con el derecho de acción

pertinente, los panelistas continúan ejerciendo las facultades que les otorga su competencia.

### **3.4.1. Criterio de revisión.**

Es menester que los panelistas, ya realizada la calificación que hemos referido, constaten la temporalidad de la presentación de la instancia, y al efecto deben atender a que su interposición es necesario que se realice dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que la resolución definitiva en cuestión se publique en el diario oficial de la parte importadora<sup>80</sup>; se advierte que no existe disposición alguna que prevéa cuál es la consecuencia jurídica de una presentación extemporánea de la solicitud de integración de un panel, y aunque parece lógica, ello debería precisarse; así como también debiera regularse si el acto que contuviera esa decisión pudiera recurrirse, o no; de otra suerte, se coloca a los promoventes en estado de indefensión.

---

<sup>80</sup> Artículo 1904 punto 4.

Una vez concluido que el medio de defensa se interpuso en tiempo, los panelistas deben analizar y resolver si se surte el supuesto de procedencia, relativo a que la integración del panel se solicite para revisar una resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y compensatorias.<sup>81</sup>

En primer término debemos precisar qué se debe entender por “resolución definitiva” para efectos del Capítulo XIX, y al respecto dispone el artículo 1911 [*resolución definitiva significa “resolución definitiva” de una Parte, según se define en el Anexo 1911.*]; y éste dispone “*resolución definitiva significa: ... (c) en el caso de México, (i) una resolución definitiva respecto a las investigaciones en materia de cuotas antidumping o compensatorias dictada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (ahora Secretaría de Economía), conforme al artículo 13 de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, con sus reformas; (ii) una resolución definitiva respecto a las investigaciones en materia de cuotas antidumping o compensatorias dictada por la Secretaría de Comercio y*

---

<sup>81</sup> Artículo 1904 punto 2.

*Fomento Industrial* (ahora Secretaría de Economía), conforme al artículo 13 de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, con sus reformas; (iii) una resolución definitiva respecto a la revisión administrativa anual de la resolución definitiva respecto a cuotas antidumping o cuotas compensatorias dictadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como se señala en su lista del Anexo 1904.15, inciso (o); y (iii) una resolución definitiva dictada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial respecto a la pertenencia de un tipo particular de mercancía a la clase o tipo de mercancía descrita en una resolución existente sobre cuotas antidumping o compensatorias.” (lo subrayado es de la investigadora); y al respecto, en las Reglas de Procedimiento no existe definición alguna.

Es evidente que en realidad no se establece qué debemos entender por resolución definitiva para efectos del Capítulo XIX; por ello debemos estar a la concepción genérica de que un acto autoritario adquiere definitividad en el momento que no es susceptible de confirmarse, modificarse o anularse en la fase oficiosa administrativa.

Así nos enfrentamos en este momento con una situación muy peculiar, los panelistas, para determinar si la solicitud de integración del panel, se enderezó o no, en contra de una resolución definitiva, deben atender al hecho señalado de que ya no se pueda controvertir en la fase oficiosa administrativa y de que en su contra resulte procedente el Juicio Contencioso Administrativo, que constituye la vía interna de impugnación judicial; pero es el caso que para poder conocer estas situaciones deben atender necesariamente al criterio que para el propio efecto sostiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que es el competente para resolver la tantas veces mencionada “*vía judicial interna*” a que se refiere el texto del artículo 1904, y tal Órgano de Impartición de Justicia no sostiene al respecto un criterio unánime; veamos por qué esta aseveración.

El texto del artículo 20, fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sostiene: “*Compete a las Secciones de la Sala Superior: I. Resolver los juicios en los casos siguientes:*  
a) *Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de*

*Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.”*

De dicho dispositivo legal, relacionado con el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, se tiene que las dos Secciones que conforman la Sala Superior del propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están facultadas para resolver los Juicios Contenciosos Administrativos que se interpongan en contra de las resoluciones dictadas en materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; en materia de certificación de origen; que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refiere las fracciones II y III, del artículo 52 de la Ley en cita (en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda); que declaren concluida la investigación sin imponer la cuota compensatoria a que se refiere la fracción III, del artículo 57 (dar por concluida la investigación administrativa en la fase de resolución preliminar), cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre

uno y otro, y la fracción III del artículo 59 (en la fase de resolución final, declarar concluída la investigación sin imponer cuota compensatoria), de la misma ley; que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que alude el similar artículo 60 (cuando ya fue determinada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía está sujeta a dicha cuota compensatoria); que declaren concluída la investigación que se cita en el diverso artículo 71 (relativa a la audiencia conciliatoria de la investigación administrativa), que desechen o concluyan la solicitud de revisión que se consigna en el artículo 68 (la revisión anual a que deben someterse las cuotas compensatorias definitivas), así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el propio artículo; que declaren concluída o terminada la investigación que se contiene en el artículo 73 (cuando la ahora denominada Secretaría de Economía acepta el compromiso del exportador o del gobierno interesado y dicta una resolución en la cual declara suspendida o terminada la investigación administrativa de

prácticas desleales de comercio internacional), y que impongan las sanciones a que se refiere la Ley en cita (Ley de Comercio Exterior).

El propio artículo 94 en su último párrafo, establece que los Recursos de Revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en los demás casos, el recurso se interpondrá ante la ahora Secretaría de Economía; y su similar 95, dispone que el recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo obligatorio su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que implica que tanto los recursos que se interpongan ante la ahora Secretaría de Economía, como los interpuestos ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se tramitarán y resolverán conforme a lo previsto en el Título V, Capítulo I, Sección III del Código Fiscal de la Federación.<sup>82</sup>

---

<sup>82</sup> Salvo lo dispuesto en los diversos artículos 96 a 98 de la Ley de Comercio Exterior.

Si la Ley de Comercio Exterior establece la procedencia de la suplencia del Código Fiscal de la Federación, única y exclusivamente en cuanto al “*trámite y resolución*” del Recurso de Revocación (evidentemente se refiere al Recurso de Revocación previsto en su artículo 94), debe entenderse que dicha suplencia debe operar estrictamente respecto a tales aspectos, y no como se ha interpretado en diversos foros, al señalarse que existe contradicción entre lo establecido en el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior y lo dispuesto en el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, porque aquél exige que antes de acudir al Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe agotarse forzosamente el Recurso de Revocación (se refiere al recurso previsto en la propia Ley), mientras que el último numeral aludido dispone que el Recurso de Revocación (se refiere al recurso establecido en el Código Fiscal de la Federación), será optativo agotarlo antes de acudir al juicio que se ventila ante el tribunal referido.

Es de sobra conocido que la suplencia de ordenamientos legales sólo opera en los aspectos que no se encuentran completamente previstos o

regulados en el ordenamiento suprido, y si en la especie la Ley de Comercio Exterior enuncia limitativamente el tipo de resoluciones que pueden ser recurridas vía su Recurso de Revocación previsto en el artículo 94, y dispone claramente cuáles de ellas se impugnarán ante la ahora Secretaría de Economía y cuáles ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y además establece los lineamientos que deben regir en cuanto al trámite y resolución que debe prevalecer y al cual se debe sujetar la primera Secretaría de Estado citada (artículos 96 a 98), se hace patente que la suplencia a que alude el artículo 95 es referida estrictamente al trámite y resolución de los Recursos de Revocación que se interpongan ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; pero ante el hecho irrefutable de que en la propia Ley de Comercio Exterior se establece cuales resoluciones podrán combatirse vía el Recurso de Revocación previsto en la misma, ante tal Secretaría, no operaría la suplencia del Código Fiscal de la Federación respecto al tipo de resoluciones susceptibles de impugnarse mediante el Recurso de Revocación previsto en su artículo 117, ya que son medios de impugnación diferentes entre sí, aun cuando su denominación sea igual; tampoco podría operar tal suplencia en cuanto a la opcionalidad prevista en el diverso artículo 120 del mismo cuerpo

legal, respecto a que el agotar el Recurso de Revocación (el previsto en el Código Fiscal de la Federación), es optativo antes de acudir en juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque esta situación esta claramente dispuesta en la ley específica (Ley de Comercio Exterior), en su artículo 95, que establece que el agotamiento del Recurso de Revocación previsto en el numeral 94 es de agotamiento forzoso antes de intentar el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal aludido; de ahí que no debería existir controversia al respecto, porque la Ley de Comercio Exterior es clara al disponer que en relación con las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, procederá su Recurso de Revocación previsto en el precepto 94, y se interpondrá ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual también por disposición expresa del numeral 95 de la Ley de Comercio Exterior, deberá tramitarlo y resolverlo de acuerdo a los lineamientos establecidos al efecto en el Código Fiscal de la Federación, o sea ajustando su proceder a la Sección III, del Capítulo I, del Título V del propio cuerpo legal, mismo que regula únicamente estos aspectos, sin que deban observarse al efecto el resto de numerales que conforman el capítulo aludido, dado que la ley especial sólo

autoriza la suplencia en cuanto al trámite y resolución del Recurso de Revocación, sin que esto se pueda considerar en el sentido de que, conforme a la hermenéutica jurídica, no es dable interpretar uno o algunos de los artículos que conforman un todo, en forma aislada; ya que en el caso a estudio el articulado del capítulo en cita se refiere al Recurso de Revocación previsto en el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, y no al recurso que lleva el mismo nombre pero que está previsto en la Ley de Comercio Exterior en su numeral 94; tan es así, es decir, que la suplencia aludida sólo debe operar en cuanto a “*trámite y resolución*”, que el propio Legislador dispuso expresamente que el plazo de interposición del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, sería el mismo previsto al efecto en el Código Fiscal de la Federación (último párrafo del artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior), que si su intención hubiera sido que la suplencia operara en todo el procedimiento y culminación del medio de defensa, no hubiera plasmado las precisiones de que sólo sería aplicable el Código Fiscal de la Federación en lo relativo al “*trámite y resolución*”, y el plazo de su interposición.

El artículo 120 del Código Fiscal de la Federación que establece “*La interposición del Recurso de Revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*”, se refiere específicamente al Recurso de Revocación previsto en el artículo 117 del mismo Código y de ninguna manera al previsto en la Ley de Comercio Exterior.

También es importante mencionar que de acuerdo al aludido artículo 117, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación, el Recurso de Revocación (el previsto en dicho Código), procede en contra de “*Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que: a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos*”, y si las cuotas compensatorias gozan de la naturaleza de aprovechamientos, según el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, por ello se podría concluir que el Recurso de Revocación previsto en el Código en cita, es procedente en contra de los actos que aplican cuotas compensatorias definitivas; pero esta conclusión sería válida sólo en la medida en que en la ley especial (Ley de Comercio Exterior), no se hubiera contemplado algún medio de defensa para

impugnarlas y autorizara la suplencia a ese respecto, lo cual no ocurre, porque su artículo 94 prevé la existencia del Recurso de Revocación para controvertir precisamente, “... *los actos en los que se apliquen cuotas compensatorias definitivas...*”, por tanto el artículo, fracción e inciso transcrito (117, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación), no sirve como fundamento para sostener que es el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación el que procede en contra de este tipo de actos (en los que se aplican cuotas compensatorias definitivas), y por ello le resultara aplicable el también mencionado artículo 120, que prevé como opcional su agotamiento antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Tampoco se debe considerar que el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior fue derogado definitivamente por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que cobró vigencia el 1º de junio de 1995,<sup>83</sup> que en su artículo Segundo Transitorio dispuso, “*Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes*

---

<sup>83</sup> Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994.

*administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la Ley de la materia.”*

De lo anterior se sigue que las “*materias reguladas*” por el ordenamiento antes citado, aparecen mencionadas en su artículo 1º, y fueron, a su entrada en vigor, las que se señalan en los términos siguientes: “*Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte. El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.*”

De la transcripción se advierte que a partir del día 1° de junio de 1995 quedó derogado el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, porque aun cuando dicha ley toca aspectos de competencia económica cuya naturaleza es análoga a la de las prácticas desleales (con la diferencia de que la primera es aplicable en el ámbito nacional y la segunda en el internacional), al no resultar aplicable la analogía, ni la mayoría de razón a las normas que establecen excepciones, según lo dispone el artículo 11 del Código Civil Federal,<sup>84</sup> no puede concluirse que al establecer el numeral transcrito, que la Ley en cita no será aplicable a la materia de “... *competencia económica...*”, se refiera a la vez a la de prácticas desleales de comercio internacional, dado que al tratarse de una Ley que establece excepciones a las reglas generales (al derogar todos los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas de las materias reguladas por la misma ley), no es dable interpretar que por analogía o por mayoría de razón, también se está refiriendo a la materia de prácticas desleales de comercio internacional; consecuentemente debe entenderse que a partir del día 1° de junio de 1995 se

---

<sup>84</sup> “Artículo 11.- Las leyes que establecen excepciones a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no estén expresamente especificadas en las mismas leyes.”

derogó el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, y cobró vigencia en su lugar el Recurso de Revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; con la reducción consabida para el término de su interposición, ya que tal plazo para la interposición del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior era de cuarenta y cinco días (último párrafo de su artículo 95 en relación con el 120 del Código Fiscal de la Federación), mientras que el Recurso de Revisión debe interponerse en el plazo de quince días (artículo 85 Ley Federal de Procedimiento Administrativo); otra diferencia importante consistió, en que el Recurso de Revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de interposición optativa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 83), mientras que el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior era de agotamiento forzoso antes de comparecer al aludido tribunal.

Esta situación prevaleció desde el día 1° de junio de 1995 hasta el día 25 de diciembre de 1996, fecha en la cual cobró vigencia la reforma del artículo 1° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que incluyó

entre las materias a las cuales no les sería aplicable el propio ordenamiento legal a las “... *prácticas desleales de comercio internacional*...”; es decir, a partir del día 25 de diciembre de 1996 cobró vigencia de nueva cuenta el Recurso de Revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior,<sup>85</sup> con lo que queda claro que la “derogación” de la cual había sido objeto, no lo fue en forma permanente.<sup>86</sup> En este aspecto llama la atención el hecho de que la Ley de Comercio Exterior, al conservar en su texto lo relativo al recurso citado, y al excluirse explícitamente de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, dio ocasión a una situación por de más inusual, o sea, que el texto que por disposición de otro ordenamiento legal (Ley Federal de Procedimiento Administrativo), se entendía derogado, también por reformas legislativas, recobró su aplicabilidad; lo que por técnica jurídica es notoriamente inapropiado, mas de hecho así ocurrió, sin que se haya alzado alguna voz en contra de esto.

---

<sup>85</sup> Que por cierto no fue suprimido en la Ley que estuvo vigente durante los diecinueve meses en que fue derogado por la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

<sup>86</sup> Cabe precisar que el referido medio de defensa no aplica para actos autoritarios relativos a medidas de salvaguarda, dado que el concepto “*prácticas desleales de comercio internacional*”, no las incluye.

Precisado lo anterior, es pertinente analizar cuál fue la postura de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que como se apuntó, eran (durante los aludidos diecinueve meses y también lo son a la fecha), las competentes para resolver los juicios que se interpusieran en materia de comercio exterior; por que de tal criterio depende en qué momento se considera adquiere definitividad el acto autoritario y por ende, cuándo es susceptible de impugnarse en la “*vía judicial interna*”, o sea mediante el Juicio Contencioso Administrativo, y consecuentemente, en qué momento podría también controvertirse mediante el mecanismo de solución de controversias previsto en el Capítulo XIX del TLCAN.

La Segunda Sección sostuvo que al concurrir diversas modificaciones y derogaciones legislativas a los ordenamientos relacionados al comercio exterior, se creó confusión respecto a cuál era el medio de defensa procedente, y ante la duda, debía sostenerse la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con independencia de si se había agotado o no el Recurso de Revocación

previsto en la Ley de Comercio Exterior; dicho criterio fue sustentado, entre otros, en el expediente 100(20)35/98/(2)/231/98-II, y dió ocasión a la tesis siguiente: *“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.- SU PROCEDENCIA EN LAS MATERIAS SEÑALADAS EN EL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR.- En la Ley de Comercio Exterior se establece el agotamiento obligatorio del Recurso de Revocación para que proceda el Juicio Contencioso Administrativo ante este Tribunal; sin embargo, esa disposición quedó derogada, según lo dispuesto en el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de vigencia posterior, dando paso al recurso de revisión, de carácter optativo, en las materias reguladas por la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de vigencia posterior, mismas que se encuentran señaladas limitativamente en su artículo 1, en el cual no se contenía la materia de prácticas desleales de comercio internacional, sino hasta ulterior reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1996, en vigor al día siguiente. Por otra parte, a partir del 1 de abril de 1997 que es posterior a la referida reforma del artículo 1 de la citada ley Federal de Procedimiento Administrativo, en la Ley Aduanera se estableció la*

*procedencia del Recurso de Revocación optativo, en contra de las resoluciones de las autoridades aduaneras. Además, el artículo 203 de la Ley Aduanera, remite expresamente al Código Fiscal de la Federación, en cuyo artículo 117, fracción I, inciso a), se establece que procede el Recurso de Revocación, entre otras resoluciones, en contra de las que determinen aprovechamientos; naturaleza de la cual gozan las cuotas compensatorias, en términos del artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior. Asimismo, en el artículo 120 del mencionado Código, se establece que el Recurso de Revocación es optativo. Sin lugar a duda, la situación que ha quedado planteada, por dispares y contradictorias reformas legislativas, dificulta el ejercicio de los medios de defensa; por lo que, cuando la procedencia del juicio elegido por el particular es dudosa o cuando su improcedencia no es absolutamente clara, el Tribunal Fiscal de la Federación debe pronunciarse por su procedencia, atendiendo al principio general de derecho mediante el cual se establece que todo particular tiene derecho frente a una resolución definitiva que lesione su interés jurídico, a buscar la autocomposición con la administración, mediante un recurso administrativo de naturaleza optativa, salvo que la ley, en forma indubitable, niegue el recurso o establezca su*

*agotamiento obligatorio. De lo contrario, el recurso se convertiría en una trampa procesal; máxime que el Poder Judicial de la Federación, ha sentado jurisprudencia señalando que en los casos dudosos los tribunales deben inclinarse por la procedencia del juicio.*

*EXP. 100(29)35/98/(2)231/98-II*

*ACTOR: ANTONIO MENDIETA PÉREZ.*

*RESUELTO POR LA SEGUNDA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SESIÓN DE: 1º DE OCTUBRE DE 1998.*

*POR: MAYORÍA DE 4 VOTOS A FAVOR Y 1 EN CONTRA.*

*MAGISTRADA PONENTE: SILVIA EUGENIA DÍAZ VEGA.*

*SECRETARIO: LIC. MIGUEL ANGEL LUNA MARTÍNEZ.*

*PRECEDENTES:*

*Juicio Número:100(20)25/98/1063/97.- Actor: Franco El Importador, S.A. de C.V.*

*Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 18 de agosto de 1998, por 4 votos a favor y 1 en*

*contra.- Magistrada Ponente: Silvia Eugenia Díaz Vega.-Secretaria: Lic. Ma. Luisa de Alba Alcántara.- Tesis aprobada el 18 de agosto de 1998.*

*Juicio No. 100820)1/98/49/98/97 Actor: Alcoholes Desnaturalizados y Diluyentes, S.A. de C.V. Resuelto por la Segunda Sección de la Sala Superior el 2 de junio de 1998 por mayoría de 3 votos a favor y 2 en contra.- Mag. Ponente: Rubén Aguirre Pangburn.- Secretaria: Susana Ruíz González. Tesis aprobada el 2 de junio de 1998.<sup>87</sup>*

La Primera Sección sostuvo que debía sobreseerse el Juicio Contencioso Administrativo, en los casos en que la resolución impugnada fuera de la materia de comercio exterior y no hubiera sido combatida mediante el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior; tal criterio fue aplicado, entre otros en el expediente 100(20)47/98/884/96 y dió ocasión a la tesis siguiente: *“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*

<sup>87</sup> Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, No. 9, Abril de 1999, p. 74.

*COMERCIO EXTERIOR.- De conformidad con el artículo 202, fracción VI, último párrafo, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 203, fracción II, del propio ordenamiento, es improcedente el juicio de nulidad contra resoluciones que puedan impugnarse por algún medio de defensa previo a la instancia jurisdiccional, salvo que dicha vía sea opcional, de lo que se sigue que debe ser sobreseído, aun de oficio, el juicio de nulidad contra resoluciones en materia de comercio exterior en las que se convierta la certificación del origen de las mercancías, cuando no se haya interpuesto el Recurso de Revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que es de agotamiento forzoso en términos de lo preceptuado en el artículo 95 de la propia ley, toda vez que tal circunstancia se traduce en la ausencia del requisito de definitividad del acto impugnado, indispensable para el conocimiento y en su caso resolución de la controversia planteada, atento a lo establecido en el artículo 11, penúltimo párrafo, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. (8)*

*Juicio No. 100(20)47/98/884/96.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 29 de octubre de*

1998, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretaria: Lic. Juana Griselda Dávila Ojeda.

(Tesis aprobada en sesión de 3 de diciembre de 1998).

EN EL MISMO SENTIDO:

IV-P-LAS-45

Juicio No. 100(20)50/98/2684/98-II.- Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 30 de octubre de 1998, por unanimidad de 4 votos a favor.- Magistrada Ponente: María del Consuelo Villalobos Ortiz.- Secretaria: Lic. María de Lourdes Vázquez Galicia.

IV-P-LAS-45

Juicio No. 100(20)67/98/777/98.-Resuelto por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 12 de enero de 1999, por unanimidad de 5 votos a favor.- Magistrado Ponente: Luis Malpica de Lamadrid.- Secretaria: Lic. Juana Griselda Dávila Ojeda.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Año II, No. 10, Mayo de 1999, p. 69.

El criterio sustentado en la primera de las tesis transcritas no se comparte, porque en ningún momento existió duda respecto de cuál era el medio de defensa procedente en materia de comercio exterior, y para sustentar tal aserto nos remitimos al análisis realizado en párrafos precedentes, en donde se concluyó que el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior era el medio de defensa procedente para controvertir las resoluciones enunciadas en su artículo 94, y su agotamiento forzoso antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; ello hasta el día 1° de junio de 1995; y a partir de entonces y hasta el día 24 de diciembre de 1996, el medio de impugnación de este tipo de resoluciones lo fue el Recurso de Revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, cuyo agotamiento era optativo antes de acudir al aludido tribunal; situación que volvió a su estado inicial a partir del día 25 de diciembre de 1996, en que se excluyó de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a la materia de prácticas desleales de comercio internacional, resultando así que se volvió a la procedencia del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior en contra de las

resoluciones aludidas, de agotamiento forzoso antes de acudir al referido tribunal.

Por otra parte, el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación (artículo 117, fracción I, inciso a)), que se cita también en la tesis que nos ocupa, no resulta procedente, como tampoco lo es la remisión que al mismo efectúa el artículo 203 de la Ley Aduanera, porque es válido reiterar, la supletoriedad de tal medio de defensa sólo operaría si la ley especial (Ley de Comercio Exterior), no contemplara algún mecanismo para controvertir las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior, lo cual no ocurre al existir el Recurso de Revocación previsto en su artículo 94.

La segunda de las tesis antes transcrita se ajusta más a la realidad que prevaleció los diecinueve meses señalados, pero hubiera sido pertinente que hiciera el distingo relativo a que, las resoluciones en materia de comercio exterior que se hubieren dictado hasta el día 31 de mayo de 1995 debían combatirse vía el Recurso de Revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, antes de acudir al tribunal en cita; y las dictadas entre

el 1° de junio de 1995 y el 24 de diciembre de 1996 podían controvertirse directamente ante el Órgano Jurisdiccional aludido, sin necesidad de agotar previamente el Recurso de Revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; y las emitidas a partir del 25 de diciembre de 1996 debían nuevamente sujetarse a lo dispuesto en los artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior.

Aunque ya quedó claro que a partir del 25 de diciembre de 1996, se debía agotar el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior y que su interposición era forzosa antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las dos Secciones que conforman su Sala Superior no coinciden en el tratamiento que debe dárseles a las resoluciones administrativas que, además de adecuarse a alguno de los supuestos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, contienen resoluciones propiamente fiscales.

La Segunda Sección sostiene que, cuando se trata de un asunto que deriva de una relación de hechos que son comunes en su origen y que tienen

distintas consecuencias o efectos de derecho (como lo sería la resolución emitida por una autoridad aduanera que aplica cuotas compensatorias y además liquida el Impuesto al Valor Agregado e impone multas fiscales), debe considerarse que la materia específica sobre la cual se otorga competencia a las Secciones de la Sala Superior (determinación de cuotas compensatorias), resulta atrayente de las otras materias y así se evita la división de la causa.

No hay que olvidar que esta Segunda Sección de la Sala Superior, sostuvo que el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior quedó derogado por la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y también que por disposición del artículo 203 de la Ley Aduanera, en relación con el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación, en contra de las resoluciones como la descrita, procede el Recurso de Revocación previsto en el Código aludido; el cual también ya se mencionó, contempla como optativa su interposición antes de acudir al tribunal en cita, por ello esta Segunda Sección concluye que puede conocer de las resoluciones en mención, sin que se haya agotado en su contra el Recurso

de Revocación (el previsto en el Código Fiscal de la Federación porque es de agotamiento optativo). Tal criterio se ha sostenido entre otros, en el expediente No. 100(20)35/98(2)231/98-II, y dió ocasión a la tesis que se transcribe: *“COMPETENCIA. DE LA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR PARA CONOCER DE LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES QUE ADEMÁS DE ADECUARSE A ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 94 DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR, CONTIENEN RESOLUCIONES PROPIAMENTE FISCALES.- El artículo 20, fracción I, inciso a), de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, otorga competencia específica a las Secciones de la Sala Superior, para conocer de los juicios en los que se traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, pero es el caso que cuando se trata de un asunto que viene de una relación de hechos que son comunes en su origen y que tienen distintas consecuencias, o efectos de derecho, como es una resolución emitida por una autoridad aduanera, que aplica cuotas compensatorias y además liquida el Impuesto al Valor Agregado e impone multas fiscales, debe considerarse que la materia específica sobre la cual se otorga competencia a*

*las Secciones de la Sala Superior (aplicación de cuotas compensatorias) resulta atrayente de las otras materias, a fin de evitar la división de la causa.*

*EXP. 100(29)35/98/(2)231/98-II*

*ACTOR: ANTONIO MENDIETA PÉREZ*

*RESUELTO POR LA SEGUNDA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN SESIÓN DE: 1º DE OCTUBRE DE 1998.*

*POR: MAYORÍA DE 4 VOTOS A FAVOR Y 1 EN CONTRA.*

*MAGISTRADA PONENTE: SILVIA EUGENIA DÍAZ VEGA.*

*SECRETARIO: LIC. MIGUEL ANGEL LUNA MARTÍNEZ*

*TESIS APROBADA EL 1º DE OCTUBRE DE 1998.*

*ANTECEDENTE:*

*EXP. N° 100(20)5/97/2513/96.-*

*RESUELTO POR LA SEGUNDA SECCIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN SESIÓN DE 3 DE JULIO DE 1997.*

*POR: MAYORÍA DE 4 VOTOS A FAVOR Y 1 EN CONTRA.*

*MAG. PONENTE: SILVIA EUGENIA DÍAZ VEGA*

*SECRETARIA: MA. TERESA OLMOS JASSO*

*TESIS APROBADA EL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1997.”.*

Por su parte, la primera Sección de la Sala Superior ha sostenido que si en la resolución controvertida se contienen conceptos de los que se enuncian en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y además contribuciones y/o accesorios, pero derivados éstos últimos de alguno de aquéllos, es indispensable que se agote el Recurso de Revocación previsto en la ley aludida, antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Dicho criterio lo sostuvo, entre otros, en el expediente No. 100(20)/47/98/884/96, y dió ocasión a la tesis que ya quedó transcrita, cuya voz reza *“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.”.*

Se comparte el criterio adoptado por la Primera Sección de la Sala Superior, toda vez que si bien es cierto (como se ha sostenido en diversos foros), que una resolución administrativa no puede impugnarse parcialmente en una vía y el resto en otra, como lo sería el caso de un acto en el cual se comprendiera alguno de los supuestos del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y también contribuciones y accesorios previstos en el Código Fiscal de la Federación y leyes especiales, y se pretendiera que se impugnaran los primeros supuestos mediante el Recurso de Revocación previsto en la Ley primeramente citada, y las contribuciones y accesorios vía Recurso de Revocación previsto en el Código aludido o Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; no es menos verdad, que si un acto autoritario contiene todos los aspectos aludidos (alguno o varios de la Ley de Comercio Exterior y alguno o varios del Código Fiscal de la Federación y leyes especiales), y uno solo de ellos por disposición de la Ley (artículos 94 y 95 de la Ley de Comercio Exterior), no adquiere definitividad sino una vez agotado el recurso administrativo respectivo, se hace evidente que no adquiere definitividad la totalidad del acto que lo contiene, y no sólo el renglón respectivo; porque no se debe perder de

vista que los actos autoritarios son un todo en sí y no fraccionariamente, por ello, si uno solo de los elementos que lo conforman adquiere definitividad hasta después de agotado el recurso administrativo respectivo, debe entenderse que tal carácter (de definitivo), sólo lo adquirirá (en su totalidad), una vez agotado tal medio de defensa; por ende se comparte el criterio de la Primera Sección referida, que ha sobreseído los juicios intentados en contra de resoluciones administrativas que contienen elementos tanto de la Ley de Comercio Exterior, como del Código Fiscal de la Federación y leyes especiales, y que no han sido combatidas vía Recurso de Revocación previsto en la misma Ley, ya que no son actos definitivos y ante tal Órgano Jurisdiccional sólo procede el juicio si se satisface tal carácter (artículo 11 de su Ley Orgánica), es decir, el de la definitividad del acto controvertido.

Considerando lo hasta aquí expuesto, tenemos que los panelistas deben concluir que una resolución en materia de cuotas compensatorias y/o *antidumping* es definitiva, una vez que ya no es susceptible de anularse, confirmarse o modificarse en la fase oficiosa administrativa, teniendo en

cuenta al efecto el criterio del tribunal interno (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

Lo relativo a si se refiere dicho acto autoritario a las materias de cuotas compensatorias y/o *antidumping*, no presenta mayor problema que su sola lectura.

Una vez precisado lo anterior, continuemos con el desarrollo del tema que nos ocupa, que es el relativo a los criterios de revisión de los panelistas, quienes ya calificado el derecho de acción de los promoventes de la solicitud de integración del panel, la temporalidad de su presentación, la definitividad de la resolución impugnada y su materia, se adentran en sí al procedimiento de solución de controversias del cual conocen.

Si nos sujetáramos estrictamente a lo que dispone el TLCAN en su artículo 1904 punto 3, concluiríamos que los criterios de revisión de los panelistas se constriñen estrictamente a lo dispuesto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, ya que el punto referido remite al Anexo

1911, mismo que en la definición que cita dispone “... *criterio de revisión significa... ( c ) en el caso de México, el criterio establecido en el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación...*”. Pero una interpretación tan simplista nos alejaría, aparte de la hermeneútica jurídica, de la realidad; porque a pesar de lo transcrito, del análisis integral del TLCAN y disposiciones jurídicas que se relacionan con él, advertimos que los criterios de revisión de los panelistas son muchos más, que los contenidos en el numeral 238 del Código Fiscal de la Federación.

Los criterios de revisión a los que se deben sujetar los paneles que nos ocupan, se establecen en los puntos 2 y 3 del artículo 1904; en el Anexo 1911; y en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, así como algunas Reglas de Procedimiento del artículo 1904 y Código *Antidumping*.

En cuanto a los principios generales del Derecho en México a que se refiere el punto 3 en cita, no existe una definición generalmente aceptada, pero consideramos que las que transcribiremos contienen los elementos esenciales para comprender cuáles son:

*“PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO. I. Estos son los principios más generales de ética social, derecho natural o axiología jurídica, descubiertos por la razón humana, fundados en la naturaleza racional y libre del hombre, los cuales constituyen el fundamento de todo sistema jurídico posible o actual.”<sup>89</sup>*

*“El fundamento de estos principios es la naturaleza humana racional, social y libre; ellos expresan el comportamiento que conviene al hombre seguir en orden a su perfeccionamiento como ser humano.”<sup>90</sup>*

*“No es posible hacer una enumeración exhaustiva de los principios generales del derecho... sin embargo, por vía de ejemplo, se pueden mencionar algunos: la equidad, o sea la prudente aplicación de la ley al caso concreto; la buena fe, o la lealtad a la palabra empeñada; la obligación de cumplir convenios; el derecho de legítima defensa o sea el de rechazar la fuerza con la fuerza...”<sup>91</sup>*

<sup>89</sup> PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *“El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho”*, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, T XIX, núms. 75-76, julio-diciembre 1969, p. 640.

<sup>90</sup> Diccionario Jurídico Mexicano; Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, tomo P-Z, ADAME GODDARD, Jorge, p.p. 2541-2542.

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 2543.

El panel debe dictaminar si una resolución se emitió “... de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias de la Parte importadora...”<sup>92</sup>, y para ello debe revisarla “... con base en el expediente administrativo.”<sup>93</sup>. Por tanto, el análisis del panel se constriñe estrictamente al expediente administrativo, entendiéndose que se trata del que integra la autoridad nacional (ahora Secretaría de Economía), y que se prevé en el Título XII de la Ley de Comercio Exterior en su artículo 49;<sup>94</sup> corroborándose que se trata de él por lo consignado en el diverso numeral 80.<sup>95</sup>

<sup>92</sup> Cfr. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. “El impacto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos del contribuyente americano.” *El futuro del libre comercio en el continente americano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997. p. 223. Punto 2 del artículo 1904.

<sup>93</sup> El artículo 1911 define “*expediente administrativo significa, a menos que las Partes y otras personas que comparezcan ante un panel acuerden otra cosa:*

- (a) *toda la información documental o de otra índole que se presente a la autoridad investigadora competente, o ésta obtenga, en el curso de un procedimiento administrativo, incluidos cualesquiera comunicaciones gubernamentales relacionadas con el caso, así como cualquiera acta de las reuniones con una sola de las partes interesadas que se quiera conservar.*
- (b) *Una copia de la resolución definitiva de la autoridad investigadora competente, que incluya la fundamentación y motivación de la misma;*
- (c) *Todas las transcripciones o actas de las reuniones o audiencias ante la autoridad investigadora competente; y*

*Todos los avisos publicados en el diario oficial de la Parte importadora en relación con el procedimiento administrativo.*”

<sup>94</sup> “Artículo 49. Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio o a solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente. En los procedimientos de investigación a que se refiere este título se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas que correspondan.”

<sup>95</sup> “Artículo 80. La Secretaría otorgará a las partes interesadas acceso oportuno para examinar toda la información pertinente que obre en el expediente administrativo para la presentación de sus argumentos...”.

Tanto el punto 2 del artículo 1904 del TLCAN, como el artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior limitan, el primero a los paneles previstos en el Capítulo XIX, y el segundo aludido a la Secretaría de Estado en cita, a basar sus Decisiones y resoluciones, respectivamente, en el contenido del expediente administrativo, y de esto deriva la importancia y trascendencia que tiene el que la investigación efectuada por la Secretaría referida, se ajuste a las leyes nacionales en las materias de *antidumping* y cuotas compensatorias y sea lo más exhaustiva posible, teniendo siempre en cuenta que las disposiciones jurídicas en dichas materias (por disposición del propio punto 2 del artículo 1904 del TLCAN), comprenden además los antecedentes legislativos, reglamentos, la práctica administrativa, y los precedentes judiciales que podría tomar en consideración el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si se hubiera sometido a su jurisdicción la impugnación de la resolución que este conociendo el panel;<sup>96</sup> esto para que el expediente administrativo pueda resistir con éxito el análisis o revisión del

---

<sup>96</sup> Cfr. WITKER, Jorge, "*El futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*", *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997, p. 326

panel, quien no podrá apartarse de sus constancias, para determinar si la resolución que se dictó con base en el mismo es legal o no.

En este aspecto debe quedar claro que el panel no puede apoyar su actuación en las leyes nacionales en materias de cuotas *antidumping* y compensatorias, ni en los antecedentes legislativos, reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales, porque a lo que se le obliga (punto 2 artículo 1904), es a analizar conforme al expediente administrativo respectivo, *si en el mismo* se observaron aquellos elementos y si se emitió la resolución administrativa con base en las constancias que lo integraron; y sólo si observa que la autoridad investigadora no se ajustó a dichos elementos, puede válidamente concluir que su actuación fue ilegal.

Como se apuntó, también es criterio de revisión el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, de conformidad con el punto 3 del artículo 1904 citado y el Anexo 1911, inciso ( c ) del apartado “criterio de revisión”; y consigna las causas por las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará que una resolución administrativa es ilegal.

Existen además, ciertos principios que debe observar el panel y que derivan de las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como son:

- Limitar su revisión a los alegatos de error o de derecho, incluyendo la declinatoria de competencia de la autoridad investigadora, comprendidos en las reclamaciones; y a los medios de defensa tanto adjetivos como sustantivos invocados en la revisión. (Regla 7 incisos a) y b)).
- Tramitar y resolver sólo determinados incidentes (Regla 61).
- Admitir como pruebas supervenientes únicamente “*precedentes judiciales*” (Regla 68).
- La Decisión deberá dictarla por escrito y se encontrará fundada y motivada (Regla 72).

El propio TLCAN establece la observancia del GATT, y de éste deriva el Código *Antidumping* (relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT);

que también contiene normas que debe observar el panel del Capítulo XIX del tratado aludido:

- Contiene el proceder al que se debe ajustar para determinar la existencia de *dumping* (artículo 2).
- Para determinar la existencia de daño (artículo 3).
- A recibir pruebas orales (artículo 6).
- A considerar la mejor información disponible (artículo 6, punto 8).

Una vez precisados los criterios de revisión de los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, analizaremos de qué forma han sido aplicados en la práctica.

Para ello, se analizaron la totalidad de Decisiones dictadas en los casos en los cuales la resolución controvertida fue emitida por la hoy Secretaría de Economía. Es pertinente puntualizar que el total de casos sometidos a los paneles previstos en el Capítulo XIX, es mucho mayor al de los que se analizaron en esta investigación, pero el objetivo de este estudio

explica el porqué de ello: es decir, se trata de un comparativo de los paneles binacionales como medios alternos del Juicio Contencioso Administrativo, y no de un estudio genérico del funcionamiento de los paneles en Estados Unidos de América y Canadá.

En las Decisiones estudiadas, se observaron aspectos de los cuales se conoce que los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, no son una mejor opción respecto al Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atendiendo a lo siguiente:

Existió entre los panelistas la errónea idea de que, al referirse el Capítulo XIX del TLCAN, y su Anexo 1911, al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, como éste obliga al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a relacionarlo con sus similares 237 y 239, también deberían los panelistas hacer lo propio, lo cual no es así; ya que no se debe perder de vista que el primeramente invocado contiene criterios de revisión y el segundo criterios de decisión, pero del tribunal en cita, sin que exista ninguna disposición legal que faculte u obligue a los panelistas a observarlos;

esta confusión trascendió en una Decisión, ocasionando un perjuicio jurídico irrevocable para las partes. En el caso MEX-94-1904-02, *Revisión de la resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de productos de Placa de Acero en Hoja, originarias y procedentes de los Estados Unidos de América*, los panelistas decidieron que el criterio de revisión aplicable sería el del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación “... el cual debe interpretarse en relación con los artículos 237 y 239 de dicho Código...”; pero al analizar los argumentos relativos a la competencia de la autoridad administrativa los concluyeron fundados y determinaron, por una parte: “La Mayoría determina que de conformidad con el artículo 238, fracción I, del Código Fiscal de la Federación la DGPCI y la DCC fueron incompetentes para actuar en el procedimiento de investigación antidumping y por lo tanto se devuelve la resolución definitiva a la autoridad investigadora, para que emita una nueva resolución que de por terminado el procedimiento en contra de las demandantes.” “ Por lo anterior, la Mayoría se encuentra de acuerdo con las impugnaciones de los demandantes en cuanto a que la orden de visita fue ilegal porque fue emitida por entidades administrativas que carecían de competencia para actuar.”; “En cuanto a

*los demás argumentos presentados por las demandantes, la Mayoría, expresamente declina el pronunciarse en cuanto a ellos, en virtud de que las cuestiones de competencia son de análisis preferente y éstas se encontraron debidamente fundadas.”; y por otra parte, en el apartado “VII. ORDEN DEL PANEL” expresaron “... el Panel devuelve a la Secofi la resolución definitiva para que adopte las medidas compatibles con esta Resolución y Orden. Por lo que la Secofi deberá emitir una nueva resolución en un plazo de 21 días hábiles contados a partir de la fecha de esta orden, en la que declare terminado el procedimiento sobre placa de acero en hoja, instaurado en contra de las demandantes, específicamente USX y Bethlehem. La resolución dispondrá que: 1.- Las exportaciones de USX y Bethlehem de las mercancías objeto de este procedimiento se podrán importar a territorio mexicano sin la aplicación de cuotas compensatorias (antidumping) alguna. 2.- Cualquier pago o garantía por concepto de cuotas compensatorias (antidumping), efectuado por los importadores ante las autoridades competentes, con el objeto de importar las mercancías manufacturadas por USX y Bethlehem, será devuelto o cancelado según sea el caso.”. Lo anterior evidencia la impericia en el manejo de impartición de justicia y aspectos de legalidad de*

los panelistas, porque si determinaron que se debían ajustar a los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, a ello debieron sujetarse, y no fue así, dado que si concluyeron que en el procedimiento administrativo intervinieron autoridades que carecían de competencia para ello, su Decisión no debió ordenar que se emitiera otra resolución en la que se diera por terminado el procedimiento en contra de las demandantes, porque aún cuando la fracción I del aludido artículo 238, establece como causa de anulación la incompetencia de la autoridad que haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva el acto impugnado; y su similar 239 consigna los sentidos de las anulaciones, no debe perderse de vista que quienes se encuentran cotidianamente impartiendo justicia y manejando los aspectos de legalidad están conscientes de que existen dispositivos legales que regulan específicamente el lapso con que cuenta la autoridad administrativa para ejercer sus facultades; y los panelistas no cuentan con el poder suficiente para inhibirlas, lo único que podrían haber determinado, considerando que concluyeron regir su proceder por los tantas veces citados artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, era ordenar a la autoridad administrativa que considerara como incompetentes para intervenir en el

procedimiento administrativo que culminó con el acto controvertido, a las autoridades analizadas; más de ninguna manera ordenar se diera "... *por terminado el procedimiento...*", ya que aparte de lo señalado en el sentido de que no se puede impedir a la autoridad que ejerza sus facultades si se encuentra en el plazo que al efecto le otorga la Ley, el "*procedimiento*" ya había culminado, tan fue así que ya la resolución respectiva se estaba combatiendo vía panel; más aún, el panel determinó que en las fechas en que actuaron tales autoridades no contaban con facultades para ello, pero también asentó que con fecha posterior sí adquirieron tal competencia, razón de mayor peso para no inhibir su actuación, siempre y cuando no hubieran caducado sus facultades al efecto; lo que debió concluirse era que la resolución controvertida era ilegal, por haber intervenido en el procedimiento administrativo respectivo autoridades incompetentes, y ordenarse a la Secretaría de Economía dictar otra en la cual así lo reconociera; y no entrar a contrasentidos como el de ordenar concluir un procedimiento, que de hecho ya había concluído, y pretender inhibir el nuevo ejercicio de facultades de la autoridad administrativa competente. Tampoco puede interpretarse que el sentido de la Decisión fue para que se finalizara con los trámites posteriores a

la emisión de la resolución impugnada, porque si esa hubiera sido la intención, el panel debió ser explícito al respecto.<sup>97</sup>

También llama la atención que los panelistas sostuvieron que se observarían los artículos 237, 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación y no fue así, virtud a que el primero de los numerales aludido establece que se deben examinar todos y cada uno de los argumentos expuestos por los interesados, mientras que en la Decisión que nos ocupa se estudiaron exclusivamente los aspectos de competencia, y al considerarse fundados se omitió el estudio del resto de argumentos; lo cual no coincide con el numeral aludido que obliga a resolver todo lo planteado; máxime que en el segundo párrafo del artículo en comento, se precisa que primero deben atenderse los argumentos que puedan llevar a una anulación lisa y llana, y posteriormente el resto de agravios; es decir, en ninguno de sus párrafos autoriza a que de encontrarse un razonamiento de los que dan ocasión a una nulidad lisa y llana, los demás argumentos pueden no ser resueltos; y no sólo no autoriza lo

---

<sup>97</sup> Sobre el particular se puede consultar: LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Comentario a la resolución del panel binacional sobre las importaciones de placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de Norteamérica", *Revista de Derecho Privado*, McGraw Hill-Universidad Nacional Autónoma de México, 1995, p. 237.

apuntado, sino que detalla en qué orden deben estudiarse y resolverse todos y cada uno de los argumentos. Conviene puntualizar que existe la Jurisprudencia II-J-68, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuya voz reza "*SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- CASO EN EL QUE NO CONTRAVIENEN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.*", que sostiene que existiendo un concepto de anulación que lleve a la anulación lisa y llana, resulta innecesario el análisis del resto de argumentos; pero también es verdad, que la misma alude a la letra del artículo 229 del Código Fiscal de la Federación vigente en 1979, cuyo texto corresponde al actual artículo 237, sin que aquél contuviera la precisión que consigna este último, en cuanto a que es obligatorio que se analicen y resuelvan todos los argumentos expuestos por las partes, con preferencia de análisis los que lleven a la anulación lisa y llana y posteriormente el resto; por ende, tal Jurisprudencia no podría servir de apoyo para los paneles que sólo se ocupan de estudiar un argumento que resulta fundado.

Lo apuntado, sólo puede llevarnos a concluir que la falta de práctica en el quehacer de la impartición de justicia y del conocimiento cotidiano de las leyes nacionales que deben observarse en el procedimiento administrativo respectivo, constituye sin lugar a dudas una desventaja importante para quienes ocurren a los paneles como mecanismo de solución de diferencias.

Al iniciar este análisis sostuvimos que los paneles, como mecanismos de solución de diferencias en materia comercial internacional, no constituyen una mejor opción que el Juicio Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y se sostiene tal aseveración, en cuanto al punto que analizamos, por que dicho Órgano Colegiado a lo largo de sus sesenta y cuatro años, ha sostenido que el alcance de sus facultades no conlleva la relativa a impedir que una autoridad administrativa ejerza las propias, en el lapso que el Legislador le otorgó; además también ha sostenido que se deben estudiar todos los argumentos expuestos en la demanda, ello se constata con la lectura de la Jurisprudencia II-J-304, "*SENTENCIA.- EFECTOS DE LA NULIDAD POR VICIOS FORMALES.- La declaratoria de nulidad de una resolución impugnada por vicios formales, como lo es la falta*

*de fundamentación y motivación, no impide a la autoridad ejercer de nueva cuenta sus facultades, subsanando esta irregularidad, siempre y cuando, esté en tiempo; esto es, la anulación de una resolución impugnada porque no se observaron todas las formalidades que legalmente debe revestir todo acto de autoridad tienen como consecuencia que ésta debe ser invalidada, mas con dicha declaratoria no se limitan las facultades de la autoridad para la emisión de una nueva resolución aunque no se mencionen los efectos de su nulidad, en razón de que no puede impedirse a la autoridad que reitere su actuación, cuando la sentencia no se ha ocupado de la validez del derecho sustancial".* También existe la Jurisprudencia II-J-191 "**SENTENCIAS EMITIDAS BAJO LA VIGENCIA DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1967.- CASOS EN LOS QUE RESULTA INTRASCENDENTE QUE SEÑALEN EFECTOS DE LA NULIDAD.-** Cuando se declara la nulidad de una resolución administrativa por un vicio formal, resulta intrascendente que se precisen los efectos de la declaratoria de nulidad , en virtud de que la autoridad, en uso de sus facultades, podrá subsanar el vicio formal, si conforme a las disposiciones legales aplicables está en tiempo para hacerlo, sin que ello dependa del pronunciamiento que al

*respecto haga este Tribunal<sup>98</sup>.” La tesis II-TASS-8420 expone “SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- OBLIGACIÓN DE EXAMINAR LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR LAS PARTES.- Conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación las sentencias deben apreciar los puntos controvertidos del acto impugnado tal como lo exponen las partes contendientes.”<sup>99</sup>*

La actuación en análisis, de los panelistas fue a todas luces inconveniente para las partes involucradas, virtud a que además de encontrarse expuestas al criterio de los mismos (quienes ya se señaló no son expertos en aspectos de legalidad y de impartición de justicia), tal situación no les permitió a aquéllos preparar apropiadamente su defensa, porque desconocían cuál sería el criterio de revisión que decidirían aplicar; ello trascendió porque si se decidían a aplicar sólo el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el sentido de la Decisión se limitaría a las facultades que se conferían a panel en el punto 8 de numeral 1904 del TLCAN

<sup>98</sup> *“Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación. 1937-1998.”*, Talleres de Disigraf, México, 1991. p.p. 260 y 176.

<sup>99</sup> *Revista del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*, Año VII, No. 74, Febrero, 1986, p. 713.

(facultades que en líneas posteriores se probará son mal interpretadas por los propios panelistas), mientras que si se decidían a aplicar también los preceptos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación, darían a la Decisión un alcance que en realidad no se otorgó a los paneles en tales términos en el Tratado (además de que se observa que aun cuando concluyeran lo señalado, en la realidad no ajustaron su actuación a lo dispuesto en los mismos dispositivos legales); y si optaban sólo por aplicar lo dispuesto en el Tratado, también era desventajoso para los involucrados porque desafortunadamente los panelistas no han desentrañado la gama de facultades que se encuentran intrínsecas en el punto 8 del artículo 1904, de lo cual nos ocuparemos en el Apartado "*Criterios de solución*"; de donde se colige que cualquiera de las conductas adoptadas como criterios de revisión, no ofrecía una mejor opción que la de acudir al Juicio Contencioso Administrativo.

En la medida que se analiza la conducta de los panelistas, se corrobora que constituye un desacierto encargar del quehacer de la impartición de justicia y de la aplicación de ordenamientos legales, a personas ajenas a estas actividades; veamos como muestra de ello la terrible confusión que sufrieron

los panelistas encargados del caso MEX-94-1904-02, *Revisión de la Resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de productos Placa de Acero en Hoja Originarios y Procedentes de los Estados Unidos de América*, al afirmar "4 . Marco Jurídico Aplicable por el Panel Binacional. Las disposiciones legales que debe aplicar el Panel para emitir su fallo, conforme al punto 2 del artículo 1904 en materia de cuotas antidumping y compensatorias, consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa, y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un Tribunal de la parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva... en el marco jurídico mexicano se contienen normas que presentan dos ámbitos de regulación: el internacional.... TLCAN... el GATT y sus códigos de conducta; y el nacional... Ley de Comercio Exterior y su reglamento, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal... los reglamentos internos de la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y los acuerdos delegatorios derivados de éstos... este Panel sostiene que también deben considerarse los antecedentes legislativos que

*obran en el acervo del Congreso de la Unión... también debe tenerse en cuenta la práctica administrativa...*” (el énfasis es de la investigadora).

Es totalmente falso que el punto 2 del artículo 1904 del TLCAN, establezca lo señalado por los panelistas; este precepto dispone que el panel debe revisar, con base en el expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y/o compensatorias para determinar si fue emitida de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y/o compensatorias de la parte importadora; y precisa que dichas disposiciones jurídicas consisten en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se basaría para revisar la propia resolución definitiva. Es decir, el punto en análisis es muy claro al distinguir que el panel debe revisar que la ahora Secretaría de Economía, haya emitido la resolución definitiva en controversia, observando las “... *leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, prácticas administrativas y precedentes judiciales...*”; y en ninguna parte del texto establece que el propio panel deba “... *para emitir su fallo...*” “... *aplicar*

....” tales elementos; esta es una confusión evidente de los panelistas, derivada precisamente de la falta de práctica en el quehacer de interpretaciones jurídicas, impartición de justicia y aplicación de ordenamientos legales. En este mismo caso, los panelistas incurrieron también entre otras situaciones indebidas, en conductas carentes de fundamento legal e incongruencias; así se concluye de lo que resolvieron en relación con la solicitud que realizó la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, antes de que concluyera la revisión, y le fuera devuelta la resolución impugnada porque “... *aceptó su error de no haber determinado un margen de discriminación de precios específicos para TITAN... con base en la información que obra en el Expediente Administrativo. Por lo anterior, la Autoridad Investigadora solicita a ese H. Panel la devolución de la Resolución Definitiva, ordenando que con fundamento en el Artículo 1904 párrafo 8 del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ... se devuelva la Resolución Definitiva para que se proceda al análisis de la información proporcionada que obra en el Expediente Administrativo, y en su caso, al cálculo de su margen individual de discriminación de precios para esta empresa*”. Al respecto el panel decidió “Desde el 26 de julio de

1996, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha manifestado su propósito de corregir la Resolución Definitiva con relación a TITAN. Sin embargo, no le ha indicado al Panel o a las Reclamantes en qué consistió su error, ni el modo en que éste sería corregido, así como tampoco los efectos de la corrección.” (el énfasis no es del texto original). Y en el Apartado “VII. ORDEN DEL PANEL” decidió “... se devuelve a la Autoridad Investigadora la Resolución Definitiva a fin de que dentro del plazo de 60 días contados a partir de la fecha de notificación de esta orden, dicte una nueva.... Evaluar la información y las pruebas en el Expediente Administrativo y, tomando en cuenta los resultados del examen de los puntos A) al E) anteriores, establecer, en su caso, un margen de discriminación de precios específico respecto a las importaciones provenientes de TITAN”. De ello se advierte que es falsa la afirmación de los panelistas en cuanto a que la Secretaría de Estado no señaló, en su solicitud de devolución, en qué consistió su error; por que ésta aceptó no haber determinado un margen de discriminación de precios específicos para TITAN; también es falaz lo sostenido por los panelistas relativo a que la autoridad investigadora no señaló el modo en que corregiría su error; porque también claramente especificó que procedería al análisis de la

información proporcionada que obrara en el expediente administrativo; finalmente también es impreciso que la autoridad administrativa no puntualizara los efectos de su corrección; porque manifestó puntualmente que después de analizado el expediente administrativo procedería, en su caso, a determinar el margen de discriminación de precios individual de TITAN; así se advierte la indebida motivación expuesta por los panelistas para negar la devolución requerida, además de su inapropiada fundamentación, porque el punto 8 del artículo 1904 que invocan no resultaba aplicable, ya que corresponde éste al criterio de solución, y no a instancias intermedias del procedimiento de revisión.

Por si lo expuesto fuera insuficiente para respaldar la conclusión de la impericia de los panelistas, tenemos que según quedó transcrito, en su Orden impusieron a la antes denominada Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, realizara todas y cada una de las conductas que la propia autoridad ya había ofrecido desarrollar en su solicitud de devolución y que fue descalificada por el panel, porque supuestamente no se habían especificado ni el error en que se incurrió, ni la forma de subsanarlo, ni sus consecuencias;

ordenándosele precisamente todo lo apuntado, es decir, que al haber incurrido en el error de no determinar individualmente el margen de discriminación de precios de TITAN, se abocara al análisis del expediente administrativo, y en su caso, determinara el margen de discriminación respectivo.

Las consecuencias de la impericia que nos ocupa, también son manifiestas en el diverso asunto *MEX-94-1904-03 Revisión de la Resolución definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de poliestireno tipo cristal e impacto, originario de la República Federal de Alemania y de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia*; porque en este caso, en el acto impugnado, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial impuso a *Muehlstein International Ltd*, cuotas compensatorias definitivas del 44.32% *ad valorem* para sus importaciones de poliestireno tipo cristal; y ésta argumentó a los panelistas, entre otras cuestiones, que la autoridad investigadora debió manifestar en su acto, el significado del término “representativo” y debió describir el procedimiento utilizado para aplicar un cierto criterio de representatividad; y al respecto los panelistas sostuvieron “... *Muehlstein*

*omitió citar el precepto legal o reglamentario que pudiera requerir que la Resolución Definitiva llegue a tal detalle. De hecho, no existe ninguna obligación legal para Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de definir los términos técnicos, como son volumen de importaciones, márgenes, de dumping, gastos de ventas, precio de exportación, valor normal, embalaje, mercado interno, precio de venta... ello implicaría una carga excesiva para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, lo que sería impráctico e irrazonable... Es más, este Panel no revisará si la Resolución Definitiva pudiera ser ilegal por un error de cálculo por parte de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial...";* el sólo texto es de por sí elocuente y evidencia las consecuencias dramáticas que conlleva el que personas ajenas al quehacer de la impartición de justicia, interpretación y aplicación de normas obligatorias y conocimiento de las leyes nacionales, analicen y resuelvan la legalidad de una resolución definitiva que impone cuotas compensatorias; porque es totalmente falso que no existiera ninguna obligación para la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de definir términos técnicos y describir el procedimiento que utilizó para determinar el criterio representatividad que aplicó. Se afirma ello, porque de la lectura de los

artículos 59 y 62 de la Ley de Comercio Exterior y 80 fracción II y 83 de su Reglamento, se conoce que la Secretaría de Estado aludida tenía la obligación al dictar la resolución definitiva respectiva, de motivar su decisión de imponer cuotas compensatorias definitivas *ad-valorem* a Muehlstein; y si por motivación entendemos el dar a conocer las razones, motivos y/o circunstancias especiales que llevaron a la autoridad a concluir que el caso particular encuadra en el supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento; tenemos que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial estaba obligada a razonar pormenorizadamente qué entendía con el término “representativo”, ya que su criterio de representatividad debía determinarse atendiendo a si las ventas de Muehlstein pudieran tomarse como base del valor normal y que permitieran una comparación válida con el precio de exportación; este criterio de representatividad está diseñado para asegurar que los precios utilizados para compararlos con los precios de exportación, reflejen las condiciones generales del mercado externo; y si al efecto la autoridad, evidentemente debía realizar diversos cálculos para arribar a tales conclusiones, es incuestionable que éstos debió consignarlos en su acto autoritario para no dejar en estado de indefensión a Muehlstein; a lo que

estaba obligada no sólo por el imperativo de que su acto debía encontrarse motivado, sino porque además así se lo exigía, adicionalmente, el aludido artículo 83 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Lo expuesto evidencia que el desconocer las normas obligatorias, a las que debía sujetarse la autoridad investigadora al emitir su Resolución definitiva, provocó el cambio en el sentido de la Decisión en análisis.

Esta situación de desventaja no ocurre en lo absoluto en el Juicio que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que para los Magistrados que lo integran, al ser abogados de profesión, con una experiencia mínima en el manejo de las materias de competencia del propio tribunal de siete años, conocen desde el inicio de su actividad, que las normas a que deben sujetarse son al Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica de la Institución y las leyes especiales que se vinculan con dicho Órgano Jurisdiccional; y que deben analizar que el acto impugnado se haya dictado con apego a las disposiciones jurídicas aplicables, respetando todos los aspectos de legalidad inherentes al ejercicio de las facultades autoritarias; y ello trasciende en beneficio de las partes, mismas que con la seguridad

jurídica que les otorga la claridad de los criterios a que debe sujetarse tal tribunal, cuentan con los elementos necesarios para preparar debidamente su defensa (ya se apuntó que conforme a la Ley, para fungir como Magistrado de dicho tribunal, se exige ser abogado con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de la designación respectiva y con 7 años de práctica en las materias de su competencia, entre las cuales se encuentra la de Comercio Exterior). Al efecto es un tanto innecesario hacer la reflexión respecto de los beneficios señalados, virtud a que es de sobra conocido que en la medida en que las partes conozcan los aspectos legales y de criterios a que deben sujetarse los Magistrados aludidos, se encuentran en aptitud de preparar adecuadamente su defensa y tener certeza del resultado de la contienda; lo cual evidentemente no ocurre en los casos en que los interesados no tienen la menor seguridad respecto de cuál será el criterio de revisión que decidirán aplicar los panelistas, propiciando ello una serie de situaciones obvias que perjudican a los involucrados.

Otro inconveniente que se advierte en la aplicación de criterios de revisión del funcionamiento de los paneles previstos en el Capítulo XIX del

TLCAN, del cual no adolece el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que trasciende en perjuicio de los interesados, es la limitante que imponen a aquéllos, el artículo 1904, el Anexo 1911 del TLCAN y la Regla 7 del Procedimiento, relativa a que no pueden realizar ninguna diligencia para mejor proveer; es decir, no cuenta con la facultad de requerir la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia fuera de las constancias de su expediente; esto porque el artículo, el Acuerdo y la Regla de Procedimiento citados, les imponen que revisen estrictamente los alegatos de error o de derecho, lo cual impide a los panelistas allegarse de medios de convicción diversos a los referidos a dichos aspectos, lo que provoca que aun percatándose de cuestiones que de aclararse pudieran variar incluso el sentido de su Decisión, no pueden realizar ningún acto para mejor proveer; lo cual no ocurre con los Magistrados del tribunal en cita, quienes de acuerdo al artículo 230, último párrafo del Código Fiscal de la Federación pueden “... acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.”, sin que ello pudiera considerarse como una suplencia de la queja

indebida, porque así les facultó expresamente el Legislador, traduciéndose esto en una facultad que evidentemente beneficia a las partes, ya que si los Juzgadores advierten ciertas cuestiones que pudieran arrojar mayor claridad a la controversia, pueden con estricto apego a derecho, ordenar la exhibición de documentos o el desahogo de las diligencias pertinentes al efecto, a lo cual no están facultados los panelistas. Respecto a este tema tenemos en el caso MEX-94-1904-03 que la empresa *Muehlstein International, Ltd.*, para sustentar su afirmación en el sentido de que SECOFI, en una reunión informal le comunicó que no era necesario presentar mayor información a la rendida en su informe respectivo, exhibía al panel una carta en la que el abogado informaba al representante legal en los Estados Unidos acerca de esta reunión; los panelistas concluyeron “... *Adicionalmente, esta carta no es parte del expediente administrativo, por lo que no puede ser considerada por este Panel.*”; evidenciándose así la restricción apuntada.

Conviene precisar que la observación aludida no se refiere en lo absoluto a las facultades con que sí cuenta el panel, relativas a discernir sobre los alegatos de error o de derecho que se le expongan; porque respecto de ello

sí cuenta con competencia de acuerdo al artículo, Acuerdo y Regla del Procedimiento citados; a lo que se refiere la observación que nos ocupa, es al margen nulo de actuación respecto del resto de cuestiones, diversas a los alegatos aludidos, pero que pueden tener tan estrecha vinculación con ellos, que de contar con la facultad de mejor proveer al respecto podrían incluso cambiar el sentido de la Decisión. También se aclara que las “... diligencias para mejor proveer”, a que se refiere la Regla 76 de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN, no se refieren sino a las que puede realizar el panel en los casos de la instancia de corrección de Decisión que regula la misma Regla, y no a lo expuesto en líneas precedentes.

En el caso MEX-94-1904-01 *Revisión de la Resolución Definitiva de la Investigación Antidumping sobre importaciones de Aceros Planos Recubiertos Originarias y Procedentes de los Estados Unidos de América*, el propio panel admitió “... la competencia de un panel binacional constituido conforme al TLCAN es limitada. Es un principio de derecho internacional que en todo arbitraje internacional, los miembros de un panel tienen una competencia estrictamente limitada a los términos según los cuales se ha

*sometido un asunto a arbitraje... En otras palabras, si alguna cuestión no ha sido presentada en la reclamación de una de las partes, o no ha sido presentada como defensa, adjetiva o sustantiva, durante la revisión ante el Panel, éste no tiene competencia para examinarla... La Regla 7 tiene importantes implicaciones para la competencia de un panel que pudieran no ser aplicables a un tribunal interno mexicano. Esta regla limita la competencia del panel a las cuestiones planteadas por la parte, y exige que aquél examine individualmente cada una de las reclamaciones y cada una de las cuestiones comprendidas en cada reclamación. Por ejemplo, si la reclamación de la exportadora A plantea la cuestión de la falta de competencia de un funcionario, pero la de la exportadora B no lo hace, el Panel puede examinar esta cuestión sólo respecto de la exportadora A, pero no respecto de la exportadora B... Por tanto, este panel no tiene competencia para revisar ninguna cuestión que no haya sido planteada en la reclamación de una determinada exportadora, aún cuando la misma cuestión se haya incluido en las reclamaciones de las demás exportadoras. El Panel hace notar que esto difiere de las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual, conforme a una reciente reforma al artículo 238 del Código Fiscal de*

*la Federación, puede examinar y hacer valer de oficio, por tratarse de un asunto de orden público, la incompetencia de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada, así como la ausencia total de fundamentación o motivación de la misma... Si la reclamación no plantea ninguna cuestión respecto de un acto o resolución administrativos en los que se funde algún punto de la resolución definitiva, el Panel no tendrá facultades para revisar esa parte de la resolución definitiva... El Panel no puede ir más allá del texto de la Regla 7 en búsqueda de fines que le permitan ampliar el ámbito de las cuestiones sobre las cuales ejerce competencia... En otras palabras, el Panel está convencido de que el texto actual del TLCAN no le otorga la misma competencia ni las mismas facultades que se han concedido al Tribunal Fiscal de la Federación por lo que debe actuar dentro de los límites expresos de la competencia que se le ha conferido...”*

Aspecto también importante y relacionado con los criterios de revisión que nos ocupan, lo es el hecho de que a los panelistas se les permite realizar otras actividades mientras permanezca integrado el panel respectivo “... siempre que ello no interfiera con el desempeño de sus funciones...”; esto

claramente perjudica a las partes involucradas en el procedimiento de investigación, porque el punto 10 del Anexo 1901.2 que prevé tal situación, no precisa quién calificará si el resto de actividades que se encuentren realizando los panelistas interfiere o no, con el desempeño de sus funciones como tales; lo cual lleva a concluir que serán los mismos quienes decidirán tal situación, resultando ello del todo inapropiado porque en dicho aspecto se convierten en juez y parte; así también, el ocuparse de diversos asuntos o realizar actividades diversas a la relacionada con la investigación correspondiente, evidentemente les resta tiempo, disminuyendo necesariamente la profundidad del análisis del caso concreto, traduciéndose esto por razones obvias en un perjuicio para los involucrados quienes deben soportar tal alteración, con el consabido menoscabo de la seriedad de la actividad en general. Lo ideal sería que la remuneración económica que percibieran los panelistas fuera de tal manera apropiada, que evitara tuviera necesidad de distraer su atención en actividades diversas a la de la propia función, por lo menos durante el lapso en que se desarrollara la investigación, lo cual redundaría en la mejor calidad de sus estudios y resoluciones al efecto; además, debería contarse con una prohibición expresa al respecto. Este

inconveniente no se presenta con los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque como se señaló en párrafos precedentes, por disposición del artículo 10 de la Ley Orgánica del mismo Tribunal, están impedidos para desempeñar cualquier otra actividad diversa a su función (salvo lo señalado en cuanto a actividades de docencia y por causa propia), incluso precisa el numeral referido que “... *estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.*”; lo que otorga la certeza a las partes del Juicio Contencioso Administrativo, de que en principio sus juzgadores están dedicados íntegramente al estudio de su asunto y la confianza de que ello debe reflejarse en la calidad del análisis respectivo, constituyendo esto una clara ventaja para quienes agotan este medio de defensa, frente a los que acuden a los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN.

Otro aspecto relacionado con los criterios de revisión, es el relativo a que la Regla 68 de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN, prevé los casos en que “*El participante que haya presentado un memorial podrá invocar ante el panel: (a) antes de concluir la audiencia, un precedente*

*judicial relevante para la revisión; (b) después de la audiencia y antes de que el panel rinda su decisión; (i) un precedente judicial publicado después de la audiencia, o (ii) con autorización del panel, un precedente judicial relevante para la revisión del cual el representante legal acreditado tuvo conocimiento después de la audiencia...".* Se advierte que la Regla se refiere a "... *precedente judicial...*", lo cual implica por el tratamiento que se consigna en la misma, que durante la substanciación del procedimiento del panel, lo único que puede admitir como pruebas supervenientes son precisamente los precedentes judiciales; esto constituye una limitante muy importante para las partes involucradas, porque se encuentran en total desventaja frente al procedimiento del Juicio Contencioso Administrativo en el cual "*Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia...*"<sup>100</sup> y como tales se entiende "... *los documentos ... que fueren de fecha posterior a la presentación de la demanda y aquellos que, aunque fueron anteriores, bajo protesta de decir verdad, asevere que no tenía*

---

<sup>100</sup> Artículo 230, segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

*conocimiento de ellos*"<sup>101</sup>; en este Juicio las partes pueden en cualquier momento, antes de que se dicte la sentencia definitiva, ofrecer y exhibir todas las pruebas supervenientes que consideren pertinentes sin distinción de qué tipo de pruebas sean; mientras que el panel sólo puede admitir "*precedentes judiciales*", lo cual evidentemente se traduce en una limitante que hace ver que el panel no es una mejor opción que el Juicio en cita.

También se refiere a los criterios de revisión, lo estipulado en la Regla 61 de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN (relacionada con su similar 20 punto 4), que consigna lo relativo a los incidentes que se promueven ante el panel respectivo;<sup>102</sup> tal regulación es por demás imprecisa y genérica frente a lo detallado que respecto al propio tema se consigna en favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los artículos

<sup>101</sup> Artículo 324 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia fiscal, por disposición del artículo 5° del Código Fiscal de la Federación.

<sup>102</sup> "Regla 61. (1) Los incidentes se inician con la presentación de una petición incidental escrita, a menos que por las circunstancias, ello sea innecesario o poco práctico. (2) La petición incidental y cualquier testimonio que la apoye, deberán acompañarse con una propuesta de orden dirigida al panel y serán presentadas al Secretariado responsable con un comprobante de notificación a todos los participantes. (3) La petición incidental deberá contener: (a) el nombre y el número de expediente asignado por el Secretariado al procedimiento de revisión y un título que describa brevemente el motivo de la petición; (b) la pretensión del promovente; (c) los puntos sometidos a discusión, incluyendo cualquier regla, punto de derecho o precedente judicial que se pretenda invocar y una breve relación de los argumentos que motiven la petición; y (d) de ser necesario, la referencia al material probatorio que conste en el expediente administrativo identificado por página, y, cuando sea posible, por línea citada. (4) El carácter subjudice de un incidente no supone alteración alguna a los plazos establecidos en estas Reglas ni a los fijados en las órdenes o decisiones del panel. (5) La petición incidental consentida por todos los participantes se reputará Petición Consentida".

217 a 229 del Código Fiscal de la Federación, toda vez que mientras en aquélla no se precisa qué tipo de incidentes son procedentes, en el Código aludido se precisan los que se pueden interponer en el Juicio correspondiente<sup>103</sup> dando esto certidumbre al procedimiento. En la Regla 61 aludida se otorga a los panelistas arbitrio para determinar cuáles son los incidentes procedentes, lo cual es por demás ilegal en cualquier estado de derecho moderno, dado que por principio, todos los mecanismos de defensa deben encontrarse previstos en alguna disposición jurídica y no como ocurre en la Regla referida, que puede propiciar que si los panelistas que intervienen en la revisión no cuentan con suficiente experiencia en el manejo de aspectos de legalidad, incurran en una privación ilegal de medios de defensa en perjuicio de las partes involucradas en la revisión. Además, en la misma Regla se dispone que el carácter *subjudice* de un incidente no supone alteración alguna a los plazos establecidos en las Reglas, ni en los fijados en las Ordenes o Decisiones del panel; esto implica el riesgo de que se lleven a efecto actos procedimentales que pudieran verse alterados con

---

<sup>103</sup> La incompetencia por razón de territorio; acumulación de autos; nulidad de notificaciones; interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia; recusación por causa de impedimento (respecto de Magistrados y peritos); y falsedad de documentos.

posterioridad, dependiendo de la suerte del incidente que se resolviera. Por otra parte, no se establece ninguna sanción para quienes hagan valer incidentes frívolos o improcedentes, lo cual puede ocurrir con ánimo de entorpecer la labor de los panelistas.

Los inconvenientes citados no se presentan en el Juicio Contencioso Administrativo, en el cual se cuenta con las disposiciones legales necesarias para que las partes respectivas conozcan cuáles incidentes pueden hacer valer en dicho procedimiento, cómo se substancian, qué sanción se aplica a quien promueve incidentes frívolos o improcedentes, en qué plazos se deben resolver los mismos y cuáles de ellos suspenden el juicio y cuáles no.<sup>104</sup> Esto beneficia a los interesados que acuden a la vía contenciosa administrativa porque no están expuestos al arbitrio de los Magistrados para que decidan cuáles incidentes admiten, o cuáles no, ya que por disposición legal están determinados; se tiene la certeza de que el Juicio se suspende en determinados casos, hasta que se resuelve el incidente correspondiente, evitándose así actuaciones que a la postre pudieran resultar contradictorias; y los

---

<sup>104</sup> Artículos del 217 al 229 del Código Fiscal de la Federación.

Magistrados pueden multar a quienes interponen incidentes frívolos o improcedentes, lo que da seguridad tanto a los Juzgadores como a las partes. Esto demuestra una vez más que los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, no constituyen un mejor medio de defensa que el Juicio en cita.

Otro aspecto importante que incide en los criterios de revisión de los paneles, lo constituye el hecho de que para determinar la improcedencia y/o sobreseimiento de una revisión ante uno de ellos, no existe una regulación precisa; tal improcedencia se debe inferir por los panelistas mediante un mecanismo de exclusión; es decir, tomar en cuenta en contra de cuáles actos y con cuáles requisitos sí procede la investigación y así determinar en contra de cuáles no, y ante la ausencia de requisitos exigidos para que sí proceda la revisión, determinar en contra de cuáles no; así los panelistas, a su leal saber y entender, y fuera de lo que sí está previsto en el TLCAN, determinan las situaciones referidas, llevando esto a la incertidumbre jurídica de los involucrados, resultando por demás insuficientes las referencias que al respecto se contienen en las Reglas 58 y 71 de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN; ya que sólo prevén el desechamiento de la instancia cuando

todos los involucrados lo solicitan; y lo ajustado a derecho sería que se puntualizaran todos los supuestos que dieran ocasión a la improcedencia y/o sobreseimiento o al “*desechamiento del procedimiento de revisión*”, porque definitivamente los enunciados en las Reglas del Procedimiento<sup>105</sup> no cubren en lo absoluto todas las hipótesis que pudieran en dado caso presentarse; ejemplo de ello tenemos el supuesto de que quien solicite la revisión no vea afectados sus intereses jurídicos por el acto que pretende combatir; o que se trate de uno que ya haya sido objeto de revisión; o que se hubiera consentido; o que ya se este ventilando por otro panel; o que se hubiera controvertido por medio de algún mecanismo previsto en el derecho interno; o incluso en el Derecho Internacional. Las partes deberían tener la certeza de que no se les convocaría a revisión, por el sólo hecho de que se hubiera presentado una solicitud de revisión; pero esto no es así, por que los panelistas no tienen la facultad de, en cuanto la reciben calificar si resulta procedente o no; y esto evidentemente provoca molestias y gastos realmente innecesarios. Estas situaciones no ocurren en el trámite y resolución del Juicio Contencioso Administrativo porque al efecto existen los artículos 202 y 203 del Código

---

<sup>105</sup> Reglas 58 y 71 de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN.

Fiscal de la Federación y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales facultan a los Magistrados a conocer de inmediato, al recibir la demanda, cuáles si son procedentes y cuáles no, evitando así emplazar a juicio en forma innecesaria, con el ahorro consabido de molestias y gastos para los supuestos demandados.

También se vincula con los criterios de revisión de los panelistas, la limitante que tienen para invocar hechos notorios, porque ya se expuso que su análisis debe sujetarse estrictamente a lo expuesto por las partes, sin tener la facultad de invocar hechos notorios, que en un dado caso podrían inclinar el fiel de la balanza a favor de alguno de los involucrados; beneficio que no se recibe porque los panelistas no cuentan con tal facultad; mientras que los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si cuentan con la misma<sup>106</sup>.

Tampoco pueden los panelistas corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideran violados; y los Magistrados en

---

<sup>106</sup> Artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

comento si tienen dicha facultad. Estas limitantes pueden influir en el sentido de una Decisión, que por ellas podría ser adversa a determinada parte, mientras que de haberse ventilado el mismo asunto ante el Órgano Jurisdiccional aludido, al contarse con tales facultades, la sentencia respectiva bien podría variar en su sentido.

Otro aspecto importante, relacionado con los criterios de revisión que deben observar los panelistas y los propios que acatan los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el relativo a que en el Juicio Contencioso Administrativo, tratándose de actos autoritarios impugnados en los cuales se resuelve un recurso administrativo (como lo es el de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior y el del propio nombre que se consigna en el Código Fiscal de la Federación), si el Tribunal cuenta con elementos suficientes para ello, se puede pronunciar incluso sobre la legalidad del acto combatido en la fase oficiosa administrativa en la parte que no satisfizo el interés jurídico del particular; es decir, este Órgano Jurisdiccional puede ocuparse de las cuestiones no resueltas en la fase

oficiosa administrativa<sup>107</sup>; mientras que los panelistas como se ha expuesto, se deben limitar al análisis de si el acto controvertido ante ellos se ajustó o no, a las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y/o compensatorias, sujetándose al efecto a lo señalado en la aludida Regla 7 de Procedimiento, y esto no implica en lo absoluto un alcance como la facultad referida del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

### **3.4.2. Criterios de solución.**

Los criterios de solución a que deben sujetarse los panelistas se consignan en el punto 8 del artículo 1904, en el Código de Conducta<sup>108</sup> y en las Reglas de Procedimiento.<sup>109</sup>

Según lo dispuesto en el punto referido, el panel al dictar su Decisión podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con la misma;

---

<sup>107</sup> Artículo 237, penúltimo párrafo del Código Fiscal de la Federación.

<sup>108</sup> Artículo 1909.

<sup>109</sup> Artículo 1904 punto 14.

y cuando devuelva el acto impugnado fijará el menor plazo posible para el cumplimiento de lo dispuesto en la devolución, tomando en cuenta al efecto, la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza del fallo; pero en todo caso el plazo no podrá exceder al período máximo señalado por la ley nacional, para que la autoridad investigadora competente emita la resolución definitiva de una investigación.

En nuestro país la autoridad investigadora es la Secretaría de Economía, y la Ley de Comercio Exterior señala que una investigación en materia de cuotas compensatorias y/o *antidumping*, no podrá exceder de doscientos sesenta días contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, de la resolución de inicio de la investigación,<sup>110</sup> lo cual significa que la autoridad investigadora no podrá exceder dicho plazo para dar el cumplimiento respectivo.

La redacción del punto 8 en comento, contiene sin duda una fórmula casi mágica para el panel, porque le permite devolver la resolución combatida

---

<sup>110</sup> Artículo 59.

a la Secretaría de Economía para que “... *adopte medidas no incompatibles con la decisión...*”; lo cual se traduce en la posibilidad perfectamente ajustada al texto del Tratado, de imponerle a la autoridad prácticamente todo lo que considere pertinente. Tenemos como ejemplos, que el panel una vez analizada la resolución controvertida, considerando las constancias del expediente administrativo y valorando los argumentos que se le han expuesto por los interesados, adquiriera la convicción de que:

- El funcionario que emitió aquella, no tiene competencia para dictarla u ordenarla o tramitar el procedimiento del que deriva; en tal caso podría devolverla a la Secretaría para que “... *adopte medidas no incompatibles con su decisión...*”; es decir, que dictara otra en la que adoptara como legal el criterio del panel, o sea, debería dictar otra en la que reconociera que el funcionario que dictó u ordenó el procedimiento del cual derivó aquel acto, no era competente para hacerlo; lo cual técnicamente se podría considerar como una “*Decisión para efectos*”, pero en realidad se trataría de una anulación lisa y llana, ya que la imposición de emitir otro acto autoritario, sería con el fin de que la propia autoridad reconociera

la incompetencia aludida, traduciéndose ello en la no repetición, (al menos por el mismo funcionario), del acto controvertido o sus antecedentes (o sea su anulación lisa y llana).

- Se omitieron los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectaron las defensas de los interesados, y ello trascendió al sentido de la resolución impugnada; podría devolverla a la Secretaría para que dictara otra en la que se reconociera dicha situación y ordenara se subsanaran tales omisiones; lo cual se traduciría en una Decisión técnica y jurídicamente “*para efectos*”, porque su fin sería que la autoridad repusiera su actuación sin omitir los requisitos formales que le impusieran las leyes.

Así como con estos razonamientos, pueden cubrirse todas las hipótesis posibles, porque es claro que cualquiera que fuera la situación sometida al análisis y resolución del panel, encuadraría necesariamente en una anulación lisa y llana, o para determinados efectos; por supuesto que ello dependería forzosamente del cuidado del propio panel al formular su Decisión, porque debería contener todos los elementos necesarios para que la autoridad, al

adoptar “... *medidas no incompatibles con su decisión...*”, no tuviera más opción que darle el efecto deseado por aquél, ya fuera la anulación lisa y llana o para determinados efectos, y esto dependería de que en la Decisión se aclarara fundada y motivadamente, cuál es la opinión del panel respecto a la situación que pretendiera anular lisa y llanamente o para determinados efectos; sin embargo, los panelistas no logran desentrañar el alcance de esta disposición y como ejemplo baste mencionar el citado caso MEX.94-1904-02, en el cual, en relación a este tema asentaron, “*Este Panel está sujeto a la competencia y a las facultades previstas en el artículo 1904 (8) del TLCAN, disposición que lo autoriza a confirmar la resolución definitiva de SECOFI, o a devolverla para la continuación del procedimiento, pero no le confiere facultades para anular dicha resolución, como sí se las otorga en específico el artículo 239 al Tribunal Fiscal de la Federación...*”.

Se hizo evidente al analizar el caso MEX-94-1904-02, de acero en hoja, lo peligroso que resultó que los panelistas respectivos consideraran conjuntamente para efectos del “criterio de revisión” a los artículos 238, 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación, porque además de lo ya apuntado al

respecto, este criterio sería aplicable no sólo a los “*criterios de revisión*”, sino además a los de solución, porque el último de los numerales aludidos consigna lo que al efecto observa el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y este numeral se encuentra vinculado necesariamente a su similar 238.

El artículo 238 en cita se relaciona íntimamente con los diversos 237 y 239 del mismo Ordenamiento Legal y contienen la obligación de estudiar y resolver todos los argumentos y los posibles sentidos de las sentencias que dicta el tribunal, y éstos no coinciden con las facultades de Decisión del panel, previstas en el punto 8 del artículo 1904 del TLCAN, ya que aquél puede reconocer la validez de la resolución impugnada; declarar su nulidad lisa y llanamente y/o declarar su nulidad para determinados efectos, precisando con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir (salvo que se trate de facultades discrecionales); y declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación; mientras que el panel, según el punto 8 aludido puede “....*confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten*

*medidas no incompatibles con su decisión...”, facultad que manejada como se expuso, bien podría resultar equivalente, pero que de hecho no se ha entendido ni aprovechado por los panelistas, y así se constata en el caso MEX-96-1904-03 *Revisión de la Resolución Definitiva de la investigación antidumping sobre las importaciones de Lámina Rolada en Caliente originarias y procedentes de Canadá*; en donde los panelistas afirmaron, entre otras cuestiones “... El TLCAN mantiene la integridad de las legislaciones nacionales antidumping de las Partes. Asimismo, establece ciertas disposiciones particulares... 2.- Excluye de las facultades de los paneles la de anular las resoluciones de la autoridad... constriñe al panel a reconocer la validez de la resolución impugnada o a devolverla a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para determinados efectos...”<sup>111</sup>*

Esto ha provocado cierta confusión, porque al señalar el Anexo 1911, que el criterio de revisión del panel se sujetará a lo dispuesto por el aludido

---

<sup>111</sup> Cfr. ORTÍZ AHLF, Loretta, VAZQUEZ PANDO, Fernando, DÍAZ, Luis Miguel, “*Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus Acuerdos paralelos*”, Segunda Edición, Editorial THEMIS, México 1998, p. 259.

artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, y al ser éste de vinculación forzosa para el tribunal en comento con su similar 239, se ha entendido que de cierta forma éste también puede adoptarlo el panel, lo cual no es legal.

El análisis del punto 8 del artículo 1904, que nos ocupa nos lleva a advertir que no existe relación entre el panel y el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, sino que su actuación se limita, como le impone el Anexo 1911, a tomar en consideración en su actuar lo previsto en el diverso artículo 238, que relacionado con el punto referido le da los elementos suficientes para emitir Decisiones técnicamente para efectos, pero jurídicamente de anulación lisa y llana, y técnica y jurídicamente para determinados efectos.

Este tema se clarifica si se considera que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación se vincula con su similar 239, porque el primero contiene las hipótesis que se deben satisfacer para que se declare ilegal una resolución administrativa, y el segundo se refiere al efecto de dicha anulación o determinación de ilegalidad, pero ambos, y no sólo ellos, sino todo el Título

VI del propio cuerpo legal, fueron creados por el Legislador para regular la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (junto a su Ley Orgánica), resultando tal Código su Ley Especial, mientras que los paneles no tienen porqué considerar el aludido artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, ya que el texto del Tratado claramente establece que ajustarán su criterio de revisión a lo previsto en el aludido artículo 238 (artículo 1904 punto 3 y Anexo 1911 segundo inciso c)); así como también dispone el efecto que pueden tener sus Decisiones (artículo 1904 punto 8), por lo que no tienen que recurrir a ninguna supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, salvo en lo claramente dispuesto al respecto, y que es el tantas veces aludido artículo 238.

El panel dentro de sus facultades de decisión, cuenta con la relativa a dictar una Orden desechando el procedimiento de revisión, siempre que exista una petición incidental de la totalidad de participantes.<sup>112</sup> Esta facultad tan restringida no se explica, porque es inadmisibile que los panelistas sólo puedan desechar el procedimiento de revisión en esta circunstancia; además,

---

<sup>112</sup> Regla de Procedimiento 71.

no se precisa en cuáles supuestos resultaría procedente el desechamiento de la vía, ni los requisitos que debiera satisfacer la solicitud primeramente invocada, ni las cuestiones procedimentales inherentes a tal trámite; todo lo cual coloca a este mecanismo de defensa, en clara desventaja frente al medio de impugnación alterno, o sea el Juicio Contencioso Administrativo, ya que en este procedimiento los Magistrados Instructores cuentan con amplias facultades al efecto, perfectamente reguladas en el Código Fiscal de la Federación como se contempla en sus artículos 202, 203, 208, 209, 210, 213, 214 y 218 en los cuales se precisan los casos, causas y procedimientos en los que se puede desechar la demanda inicial o su ampliación, y los supuestos de improcedencia y sobreseimiento de la propia demanda.

Dentro de los criterios de solución tenemos también que la Regla de Procedimiento 72, dispone que la Decisión que dicte el panel deberá ser por escrito y encontrarse fundada, motivada y adjuntársele las opiniones disidentes o concurrentes de los panelistas, debiéndose comunicar al mediodía

de la fecha en que se rindió, correspondiéndole al Secretario responsable que se publicite en la publicación oficial de las partes implicadas.<sup>113</sup>

### 3.4.3. Obligatoriedad de la Decisión.

Este tema se vincula necesariamente con lo que dispone el ya analizado punto 8 del artículo 1904 del TLCAN, virtud a que en él se puntualiza que cuando el panel devuelva una resolución definitiva, fijará el menor plazo razonablemente posible para el cumplimiento de lo dispuesto en la devolución, tomando en cuenta la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza del fallo del panel. El propio numeral establece que en ningún caso el plazo aludido excederá al período máximo señalado por la ley para que la autoridad investigadora competente en cuestión, emita una resolución definitiva en una investigación (ya se señaló que son doscientos sesenta días).<sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Reglas de Procedimiento 70 y 71.

<sup>114</sup> En lo que concierne al carácter vinculatorio de la decisión panelística, véase: HORLICK, Gary N, y DEBURSK, Amanda, "Dispute Resolution under NAFTA: Building on the U.S.- Canada FTA, GATT and ICSID", *Journal of World Trade*, vol. 27, No. 1, Geneva, 1993, p. 39.

Por su parte el punto 9 del mismo artículo 1904, dispone que el fallo de un panel será obligatorio para las partes implicadas con relación al asunto concreto entre esas partes que se haya sometido al panel. Al efecto también las Reglas de Procedimiento 73 y 74 se refieren al tema, aludiendo a que corresponderá a la autoridad investigadora presentar al Secretariado responsable un Informe de Devolución que precise los actos realizados como consecuencia de la devolución por el panel y si las partes no lo impugnan, el panel confirmará en sus términos dicho Informe; si se presenta inconformidad con el Informe el panel deberá, dentro de los noventa días siguientes al de la presentación del Informe de Devolución, dictar una Decisión en la cual podrá confirmar el propio Informe o devolverlo a la autoridad investigadora. Si se resuelve confirmar el Informe de Devolución, el panel solicitará al Secretariado responsable que emita un Aviso de Acción Final del Panel y lo deberá hacer siempre que no exista una solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria.

De lo hasta aquí expuesto se advierten diversas cuestiones como son:

- No se precisa qué se debe entender por “*menor plazo razonablemente posible*”, y si bien se establece un plazo máximo, no se establece lo anterior, dejando a las partes un tanto indefensas ante esta situación; porque no se prevén tampoco medios para que ellos recurran en caso de que consideren que el plazo otorgado a la autoridad investigadora resulte excesivo; lo que pueden controvertir es el Informe de Devolución, pero en su contenido, más otras situaciones como la apuntada no.
- Es muy cuestionable el resultado del ejercicio de la facultad de los panelistas, relativa a que para fijar el plazo de cumplimiento de su Decisión analizarán la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas; por que como se apuntó en el Apartado de Criterios de revisión, no son especialistas ni en los temas específicos que les son sometidos (como podrían ser: aceros planos recubiertos; placa de acero en hoja; poliestireno tipo cristal e impacto; tubería petrolera; flores secas), ni en el ejercicio de la impartición de justicia,

por ende su valoración respecto a los elementos primeramente citados no es sustentable.

- No se establece qué procedimiento debe seguirse en caso de que el panel, ante la inconformidad de las partes con el Informe de Devolución, considere fundada la impugnación y devuelva el propio Informe.

En cuanto a los efectos de las Decisiones dictadas por los paneles, éstas, de acuerdo al punto 9 del artículo 1904 del TLCAN, sólo serán obligatorias para las partes implicadas, con relación al asunto concreto entre las partes que se hayan sometido al panel; es decir, no tienen efectos *erga omnes*, lo que significa que cualquier interesado en favorecerse con algún criterio adoptado por los panelistas, tendrá que hacerlo valer necesariamente en tal instancia; así se constata del caso MEX-96-1904-03 ya invocado, en el cual los panelistas sostuvieron que “*El TLCAN claramente limita los efectos de las decisiones de un panel al asunto específico y a las partes ante el panel...*”.

Tal limitante, no se presenta en los efectos de las sentencias dictadas en el Juicio Contencioso Administrativo, éllas surten efectos *erga omnes* en materia de prácticas desleales de comercio exterior como se sostiene en la Tesis IV-P-2ªS-2000, publicada en la Revista No. 19 del entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarta Epoca, Año III, Febrero 2000, página 121 que a la letra reza *“EFECTOS “ERGA OMNES” DE LAS SENTENCIAS QUE DECLARAN LA NULIDAD DE UNA RESOLUCIÓN QUE ESTABLECE O CONFIRMA UNA CUOTA COMPENSATORIA DEFINITIVA.- Las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación normalmente limitan sus efectos a las partes en el juicio; sin embargo, de la misma manera que los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todas las personas en las acciones sobre estado civil y disposiciones reglamentarias y, en derecho público, las resoluciones dictadas por el Tribunal Federal Electoral afectan a todos los participantes en una elección, así en materia de prácticas desleales al comercio exterior, cuando se declara la nulidad de una resolución que establece o confirma una cuota compensatoria definitiva, la sentencia también tiene efectos generales. Los efectos generales o como señalan las partes: “erga omnes”, son*

*excepcionales y únicamente se dan cuando la naturaleza de lo resuelto no puede lograrse sin dichos efectos. Las resoluciones administrativas antes citadas, cuya nulidad se decreta por este Tribunal, derivan de un procedimiento en forma de juicio el cual, de conformidad con la ley y los tratados suscritos por México, contienen algunas características excepcionales: intereses colectivos o difusos, cuasi acciones de clase (puesto que se da en sede administrativa) y resoluciones con efectos generales. En efecto, el procedimiento se inicia por cualquier productor o conjunto de productores que representen por sí mismos o agrupados, cuando menos el 25% de la producción afectada; se instruye con la participación de las denominadas partes interesadas, entendiéndose por las mismas, a los productores, importadores y exportadores de la mercancía correspondiente; finalmente, se resuelve con resoluciones con efectos "erga omnes". Las disposiciones reglamentarias, por su parte, prevén un procedimiento posterior a la sentencia, disponible para las demás partes interesadas, no participantes en el juicio, el cual tiene como propósito proteger los intereses de dichas personas".*

Hasta aquí podemos sostener que para determinar si la Decisión del panel es o no forzosamente acatada por la Autoridad Investigadora, debemos analizar el Procedimiento de Investigación Extraordinario, por que éste es el medio de defensa con que se cuenta para modificar, o anular tal Decisión.

En este tema es importante destacar, que otra desventaja para los interesados en acudir al panel como mecanismo de solución de controversias, es que el punto 11 del artículo 1904, dispone que la Decisión del mismo no podrá impugnarse ante un tribunal nacional, entendiéndose en México ante el Poder Judicial Federal; mientras que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por disposición del artículo 158 de la Ley de Amparo claramente pueden recurrirse vía Amparo Directo; lo que se traduce en que quien acuda al Juicio Contencioso Administrativo, contará con una vía de impugnación perfectamente regulada en las leyes nacionales; mientras que los afectados por la Decisión de un panel no pueden acceder a ello fácilmente; así se corrobora con el ejemplo de *USX Corporation e Inland Steel Company*, quienes promovieron un Juicio de Amparo Indirecto en contra de la Decisión que dictara el panel del caso

MEX-94-1904-01; y en la sentencia respectiva dictada el 26 de noviembre de 1996 en el expediente P-574/96 del Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el C. Juez Jorge Antonio Cruz concluyó, por una parte, que sí procedía la vía del Amparo Indirecto en contra de la Decisión del panel del caso aludido (MEX-94-1904-01), porque el factor determinante para ello no era tanto la existencia de una autoridad, sino de un acto de autoridad, y que si el TLCAN al haberse celebrado por el C. Presidente de la República y aprobarse por el Senado, formaba parte del derecho interno mexicano y si en aquél se establecía un tribunal *ad hoc*, éste se había integrado también al orden jurídico nacional con la entrada en vigor del Tratado, por ende sus laudos o Decisiones constituían un acto autoritario impugnabile vía el Amparo Indirecto; sin embargo concluyó, por otra parte, que la Decisión recurrida no tenía el carácter de definitiva, requisito éste indispensable de satisfacerse para la procedencia de la vía del Amparo; dado que el acto impugnado ordenaba a la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizar determinadas actuaciones, lo que evidenciaba que sólo podría considerarse como definitiva la resolución que al efecto dictara dicha Secretaría de Estado.

De este último razonamiento vertido por el C. Juez Séptimo de Distrito se desprenden varios cuestionamientos; si concluyó que la Decisión emitida por el panel en el caso MEX-94-1904-01, que constituía el acto reclamado en el Amparo, no era una resolución definitiva porque el propio panel había determinado en la misma que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial realizara algunos actos posteriores; ello nos llevaría a deducir que si la Decisión del panel en cita, hubiera sido en el sentido de confirmar la resolución definitiva que fue sometida a su revisión, y por ende la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no estuviera obligada a realizar ningún acto ulterior, entonces sí se debería considerar la Decisión del panel como una resolución definitiva, y en consecuencia si resultaría procedente en su contra el Amparo; pero aún en este supuesto, ¿no se podría mantener el mismo criterio en el sentido de que la Decisión no constituía una resolución definitiva, porque el punto 13 del artículo 1904 del TLCAN, prevé que en contra de la Decisión dictada por un panel, la Parte interesada podrá, “... en un plazo razonable...”, acudir a impugnarla al Procedimiento de Impugnación Extraordinaria previsto en el Anexo 1904.13?. Esto es

importante porque con la misma razón aducida por el C. Juez Séptimo de Distrito, para determinar que la Decisión del panel del caso MEX-94-1904-01, no era una resolución definitiva, también tendría que arribarse a la propia conclusión, aún en el supuesto de que la Decisión en cita hubiera confirmado la resolución que revisó y no existiera la obligación de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de realizar actuaciones posteriores; lo que necesariamente implica que mientras exista en el Tratado algún mecanismo para impugnar la Decisión de un panel, y en tanto ésta sea susceptible de modificarse, no se podrá calificar como una resolución definitiva impugnable vía Amparo Indirecto.

Esta situación no ha sido objeto de análisis por ningún Juzgado de Distrito en Materia Administrativa; es decir, no se ha interpuesto ningún Amparo Indirecto en contra de la Decisión de un panel que confirme el acto de Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, y por ello no tenga que realizar actos posteriores; pero por lo resuelto en el caso del Amparo Indirecto P-574/96 que nos ocupa, es evidente el resultado de su interposición. Que también podría resolverse la situación de

una manera diferente, porque como lo sostiene el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, *“Pues bien, estudiaremos ahora algunos casos que nos llevarán a concluir que también en el amparo en materia administrativa, como en la historia, existen elementos impredecibles, que impiden que pueda hablarse de conceptos jurídicos fijos. Si esto no fuera así, como lo es, los conceptos jurídicos serían inmutables.”*<sup>115</sup>

Las razones apuntadas sostienen la afirmación, en el sentido de que también en el aspecto de seguridad jurídica para los interesados, en cuanto a la procedencia de medios de impugnación que puedan propiciar la modificación definitiva de una resolución que imponga cuotas compensatorias y/o *antidumping*, resulta mejor la vía del Juicio Contencioso Administrativo que el panel previsto en el artículo 1904 del TLCAN.

---

<sup>115</sup> GÓNGORA PIMENTEL, GENARO, *“Introducción al estudio del Juicio de Amparo.”* Sexta Edición, Porrúa, México, 1997, p. XXI.

#### **4. Procedimiento de Impugnación Extraordinaria.**

El Procedimiento de Impugnación Extraordinaria se encuentra previsto en el artículo 1904 puntos 13 y 14 del TLCAN; Anexo 1904.13 y Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Una vez que el panel dicta su Decisión, los interesados cuentan con treinta días, computados a partir del día siguiente del Aviso de Acción Final del Panel, para impugnarla. La solicitud respectiva deberá presentarse ante el Secretariado responsable precisamente en tal lapso, o bien una vez transcurrido éste, puede entregarse dentro de los treinta días siguientes a aquel en que alguna de las partes tenga conocimiento de los actos del panelista que motiva la impugnación, siempre que no hayan transcurrido dos años a partir del día en que surtió efectos el Aviso de Terminación respectivo. Estos plazos pueden suspenderse si concurren los supuestos del artículo 1905 punto 11.

La solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria procederá en los casos previstos en el artículo 1904 punto 13 del TLCAN; constará por escrito y deberá contener una relación precisa de los argumentos que sustentan la solicitud y un pronunciamiento preciso sobre la forma en que los actos invocados materialmente afectan el fallo del panel y amenazan la integridad del procedimiento de revisión ante el mismo; el nombre de la parte en el procedimiento de revisión ante el panel; el nombre de los representantes; el domicilio para oír y recibir notificaciones y el número telefónico. Se deben adjuntar a la solicitud respectiva, los documentos del expediente del procedimiento de revisión ante el panel que sean pertinentes a los alegatos esgrimidos; un índice de los documentos aportados como pruebas; cualquier otro material pertinente a los alegatos y un testimonio certificando que la parte tuvo conocimiento de que los actos del panelista que motivan la solicitud, ocurrieron dentro de los treinta días anteriores a aquel en que se presenta la solicitud.

Las Partes implicadas establecerán un Comité de Impugnación Extraordinaria integrado por tres miembros, dentro del plazo de quince días a

partir de la solicitud respectiva. Los integrantes del Comité se seleccionarán de una lista integrada por quince jueces o personas que lo hayan sido, de un tribunal judicial federal de México; cada Parte designará uno y el tercero se decidirá por sorteo cuál Parte lo seleccionará.

Los detalles de procedimiento se consignan en las Reglas de Procedimiento citadas al inicio del presente Apartado, y los aspectos en cuanto a la culminación de este procedimiento se contemplan tanto en éstas, como en el Anexo 1904.13 del TLCAN.

Las Órdenes y Decisiones del Comité deberán ser tomadas por mayoría de votos de los miembros del Comité. El procedimiento puede concluir cuando obre en autos testimonio de la concurrencia de todos los participantes con la petición incidental de solicitud de desechamiento.

La Decisión final del Comité deberá confirmar la Decisión del panel; anularla o devolvérsela para que cumpla con la Decisión final del mismo;

deberá constar por escrito, encontrarse fundada y motivada y adjuntarse las opiniones disidentes o concurrentes de los miembros del Comité.

Cuando se deseche el procedimiento de Impugnación Extraordinaria, el Secretario responsable tramitará el Aviso de Terminación de una Impugnación Extraordinaria en las publicaciones oficiales de las partes implicadas; igual obligación tiene en tratándose de la Decisión final del Comité. Los miembros del Comité quedan liberados de su encargo el día en que surte efectos el Aviso de Terminación respectivo.

### **5. Procedimiento de salvaguarda del panel.**

Cuando una Parte alegue que la aplicación del derecho interno de otra de las Partes ha impedido la integración de un panel solicitado por la propia reclamante; o bien, ha imposibilitado que el panel solicitado por la reclamante dicte un fallo definitivo; o que ha inhibido que se ejecute la Decisión del panel, o le ha negado fuerza y efecto obligatorios respecto al asunto particular

examinado; o no ha concedido la oportunidad de revisión de una resolución definitiva por un tribunal o panel; la Parte interesada podrá solicitar por escrito consultas con la otra Parte respecto de tales afirmaciones. Las consultas comenzarán dentro de los quince días siguientes a la fecha de solicitud de las mismas; si el asunto no ha sido resuelto dentro de los cuarenta y cinco días de la solicitud de consultas o en cualquier otro plazo que las Partes consultantes hubieran convenido, la Parte reclamante podrá solicitar la instalación de un Comité Especial que se instalará, a menos de acuerdo en contrario, dentro de los quince días siguientes a la solicitud.<sup>116</sup>

Los integrantes del Comité Especial serán tres, y se elegirán bajo las mismas reglas que los integrantes del Comité de Impugnación Extraordinaria.<sup>117</sup>

En el punto 6 del artículo 1905, las Partes firmantes acordaron fijar  
*“... reglas de procedimiento de acuerdo con los principios establecidos en el*

---

<sup>116</sup> Artículo 1905 puntos 1, 2 y 3. Ver también MEDINA MORA, Eduardo, “*Salvaguadas, Derechos Antidumping e Impuestos Compensatorios. Algunas Reflexiones desde la Perspectiva Jurídica ante la Negociación de un Tratado de Libre Comercio*”, *Revista de Derecho Privado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año 3, número 7, México 1992.

<sup>117</sup> Artículo 1905 punto 4.

*Anexo 1905.6.” y éste en su punto 1 precisó “A más tardar en la fecha de entrada en vigor de este Tratado, las Partes establecerán reglas de procedimiento, de conformidad con los siguientes principios...”. Pero es el caso que dichas Reglas de Procedimiento no existen, las únicas que fueron formuladas, y por cierto extemporáneamente, son las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las del Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria del propio Tratado, las cuales hemos abordado en Apartados previos; pero no se han formulado las Reglas de Procedimiento del Comité Especial de Salvaguarda del sistema de revisión del panel. El mismo artículo 1905 no prevé el desahogo del procedimiento al que se deben sujetar, tanto el Comité Especial, como las Partes interesadas, constituyendo esto un vacío legal importante que debiera subsanarse.*

Si a juicio de los integrantes del Comité, resulta fundada la causa invocada por la promovente, ordenará se realicen entre las Partes, consultas en un plazo no mayor de diez días y éstas deben procurar llegar a una

solución mutuamente satisfactoria, dentro de los sesenta días posteriores a la emisión de la determinación del Comité.<sup>118</sup>

Si en el plazo de los sesenta días precitados, las Partes no llegan a una solución mutuamente satisfactoria, o la Parte demandada no ha demostrado, a satisfacción del Comité Especial, haber corregido el problema o los problemas respecto a los cuales el Comité ha formulado un dictamen positivo, la Parte reclamante podrá suspender, respecto de la demandada, el funcionamiento del artículo 1904 o la aplicación de aquellos beneficios derivados del Tratado; si la reclamante decide conducirse de tal modo, deberá hacerlo en los treinta días posteriores a la terminación de los sesenta días para consultas. En el caso de que se suspenda el funcionamiento del artículo 1904, la Parte afectada podrá hacer lo propio en los treinta días siguientes a la suspensión; en ambos casos las Partes deberán notificarlo por escrito a su contraparte.<sup>119</sup> Es de hacerse notar que ante una situación tan delicada y trascendente como lo es la suspensión del funcionamiento del artículo 1904 o la de los beneficios derivados del tratado, debería precisarse en qué fecha se

---

<sup>118</sup> Punto 7 del Artículo 1905.

<sup>119</sup> Artículo 1905 puntos 8 y 9.

debe enterar a la afectada que ello ocurrirá y no dejarlo a la consideración parcial de la Parte respectiva.

El Comité Especial podrá reunirse de nuevo, a solicitud de la Parte demandada, para determinar si la suspensión de beneficios por la Parte reclamante es ostensiblemente excesiva; o si la Parte demandada ha corregido el problema o problemas respecto a los cuales el Comité formuló un dictamen positivo; y dentro de los cuarenta y cinco días posteriores a la solicitud correspondiente, rendirá un informe a las Partes al respecto; si concluye que se ha corregido el problema o los problemas, dará por terminada la suspensión.<sup>120</sup> Se aprecia que no se precisa qué plazo tienen las Partes para solicitar que el Comité Especial se vuelva a reunir, lo cual acarrea una perenne incertidumbre jurídica, al no concluir nunca el riesgo para la Parte respectiva, de que se modifique su situación en forma desfavorable a sus intereses; además, no se prevé el supuesto de cómo debe actuar el Comité en el caso de que la suspensión de beneficios sea excesiva, pero no de manera

---

<sup>120</sup> Artículo 1905 punto 10.

“*ostensible*” como se establece en el precepto analizado, lo cual también perjudica, sobre todo a la Parte que sufre la suspensión citada.

Si cualquiera de las Partes suspende el funcionamiento del artículo 1904, se dará por terminada la revisión que se encuentre en trámite ante un panel y se remitirá al tribunal interno para su resolución.<sup>121</sup> En México el Tribunal competente al efecto lo es, como ya se expuso, el Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo ni su Ley Orgánica, ni el Título VI del Código Fiscal de la Federación, establecen cómo se regularía una situación de esta naturaleza, por ende lo pertinente sería adicionar lo conducente, para evitar que al presentarse una situación de las referidas no se cuente con la regulación suficiente al respecto.

Una vez analizadas la totalidad de Decisiones dictadas en los casos en que los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN constituyeron el medio de impugnación alternativo del Juicio Contencioso Administrativo, podemos válidamente concluir que las facultades con que cuentan los

---

<sup>121</sup> Punto 12 del Artículo 1905.

panelistas, y la regulación en sí de los paneles aludidos, son ostensiblemente inferiores a las facultades de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a la reglamentación del Juicio Contencioso Administrativo; por ende, se comprueba la hipótesis de que los paneles aludidos, no constituyen una mejor opción frente al juicio referido.

Las ventajas que respecto de los paneles en trato, presenta tanto la regulación de Juicio Contencioso Administrativo, así como las facultades de que gozan los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no son sino producto de sesenta y cuatro años de perfeccionamiento en ambos aspectos; es decir, se trata del desarrollo de uno de los Tribunales federales de mayor prestigio en el país, y a ello nos referimos en el próximo Capítulo.

## **Capítulo IV**

### **EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

#### **SUMARIO**

- 1. Antecedentes. (Consejo de Estado francés).**
- 2. Origen y Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .**

## 1. Antecedentes.

Desde que el ser humano se percató de que la mejor forma de convivir en comunidad era dividiéndose en gobernantes y gobernados (*lato sensu*), sometiendo intereses y voluntades particulares a los de la comunidad e imponiendo límites, tanto a los encargados de dirigir la evolución de los grupos comunitarios, como a los integrantes de éstos;<sup>122</sup> las reglamentaciones relativas se fueron perfeccionando por evolución natural de pensamiento, experiencias e interés en lograr una convivencia de mejor calidad, en todos aspectos para sus integrantes, hasta lograr que los gobernantes y los gobernados no actuaran más allá de los límites que se les impusieran por los encargados al efecto, y de ser así, existiera la forma y el órgano para lograr que se restituyera el orden contenido en las disposiciones respectivas; además de existir quien organizara todo lo relativo a la administración del ente colectivo. Derivado de tal evolución se llegó a la existencia de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero resulta incuestionable que ante lo complejo de la vida gregaria, se ha hecho necesario que los límites

---

<sup>122</sup> Se comparte la opinión de BURGOA, Ignacio, "Las garantías individuales", Séptima Edición, Porrúa, México, 1972, p. 23.

entre ellos se flexibilicen, permitiéndose incluso interferencias ineludibles, como el que se deleguen en el Ejecutivo facultades para expedir normas de carácter general, o que el Judicial no sólo dirima contiendas entre particulares, sino también entre éstos y sus gobernantes, y otras situaciones de análoga naturaleza, que propician la aceptación de la teoría no de separación de poderes, sino de colaboración de los mismos.

La “justicia administrativa” o el procedimiento “contencioso administrativo” en México, tienen su origen y antecedente concreto en la teoría constitucional de Charles-Louis de Secondant, Barón de Brede y de Montesquieu, creador del Espíritu de las Leyes en 1748 y de la propuesta de la división de poderes<sup>123</sup>.

Cuando la Revolución Francesa impuso la adopción del principio de la división de poderes, se advirtió que pese a la resistencia presentada por los Parlamentos Judiciales al Soberano y al Clero, sus pretensiones no resultaban compatibles con los ideales que motivaron la rebelión, ya que se

---

<sup>123</sup> Sería prolijo señalar el carácter subsidiario de esta obra respecto de la doctrina de Jack Lucke, de la cual Montesquieu tomó el modelo.

autocalificaban como “no iguales al pueblo” o “aristócratas”, por no utilizar el término de “nobles”, que resultaba odioso en aquellos momentos, por ende, los revolucionarios acertadamente concluyeron que ese tipo de poder judicial no era el ideal para iniciar, ya no una división de poderes, sino una separación absoluta de los mismos; que era lo que se requería para garantizar la permanencia exitosa de los ideales revolucionarios; de esta forma se supera la teoría base de división de poderes y se asume la de separación de los mismos. Se instituye la autonomía jurídica de la Administración y surge el Ejecutivo, encargado de la Administración, cuya función fue lograr el bienestar general de todos los ciudadanos, lo que exigía un estatuto jurídico y político adecuado, es decir, la Justicia Administrativa, la dictada por su propios órganos jurisdiccionales, además de la separación del Poder Legislativo, tanto del Ejecutivo como del Judicial, para lograr así el equilibrio necesario para el buen ejercicio del poder en general. Conclusiones a las cuales se arribó tras dolorosas experiencias de todo tipo, y en el aspecto de impartición de justicia, después de haber soportado la función del Consejo de Ministros del Rey, que a la postre se convirtió en Consejo de Estado al que se confiaron funciones como la de preparar iniciativas de ley, redactar reglamentos, asesorar a la

administración pública en decisiones importantes, mantener una escuela de alta administración, y a partir de 1806, la de conocer y decidir a través de un órgano especial, recursos contra actos administrativos; facultad fortalecida hacia 1830 por el celo de Napoleón Bonaparte al negarse a que el poder judicial tuviera injerencia en los aspectos de su gestión administrativa,<sup>124</sup> presentándose así el cuestionamiento de quién determinaría la distribución de funciones jurisdiccionales entre los tribunales judiciales y los administrativos, creándose hacia 1872 el Tribunal de Conflictos, compuesto por cuatro miembros de la Corte de Casación y otros tantos del Consejo de Estado; éste, al correr del tiempo venció la desconfianza de los administrados, quienes recelaban de un órgano de impartición de justicia que juzgaba a la administración pública y al propio tiempo formaba parte de la misma, logrando en 1872 la independencia necesaria para ejercer por sí la justicia delegada, antes retenida por el titular del Ejecutivo.

Así nace la Justicia Administrativa y con ella el órgano necesario

---

<sup>124</sup> Cf. DONNAT, Francis, "*Competencia de la Jurisdicción Administrativa Francesa*.", *El Contencioso Administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 187.

para aplicarla y hacerla valer, el Consejo de Estado francés. Resulta por demás peculiar, que el origen del Consejo de Estado francés obedeciera más al recelo del Ejecutivo de ser juzgado por el Judicial,<sup>125</sup> que a la necesidad de los gobernados de contar con un órgano de impartición de justicia en contra de la Administración, lo cual finalmente ha imperado. No obstante, es imposible realizar una tipología estricta de los Consejos de Estado en el derecho comparado. Así, v.gr. el Consejo de Estado del Cantón de Ginebra, más que un órgano de control de legalidad administrativa, se presenta como el sustitutivo del Ejecutivo Local.

*“El Consejo de Estado francés es el más importante de los tribunales administrativos franceses y a la vez, consejero del Poder Central.”*<sup>126</sup> La posición dentro del Poder Ejecutivo, le ha otorgado la denominación de “tribunal administrativo”; al respecto sostiene Alfonso Nava Negrete “... *el tribunal administrativo es parte formal del Poder Ejecutivo y no parte funcional de la función administrativa, es un organismo que está en la zona*

<sup>125</sup> Bonaparte le da un doble papel, legislativo y administrativo y por otra parte, contencioso. Cfr. DONNAT, Francis, *“Organización y Estructura de la Jurisdicción Administrativa en Francia.” El Contencioso Administrativo México-Francia.* Memoria del Seminario Internacional 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 159.

<sup>126</sup> *Enciclopedia Jurídica OMEBA*, Tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1959, Tomo X, p. 874.

*de la Administración y no un órgano de la Administración...”*<sup>127</sup>; además de su ubicación en la esfera de la Administración, también se le puede catalogar como tribunal administrativo por la naturaleza de los asuntos que son sometidos a su conocimiento, los cuales son emitidos precisamente por la Administración e inciden en la esfera jurídica de los administrados “... fue el derecho administrativo francés quien con el largo y brillante historial de su Consejo de Estado impuso la expresión tribunal administrativo para significar un tribunal sito en el Poder Ejecutivo, y fuera poco decir si no trajera a colación el hecho de que el Consejo de Estado francés es modelo de todo un sistema de justicia administrativa, cuya influencia en numerosas legislaciones es indiscutible...”<sup>128</sup>.

En la Justicia Administrativa francesa, el Tribunal Supremo es precisamente el Consejo de Estado, existen además pero en plano inferior, otros tribunales administrativos cuyas actuaciones son susceptibles de revisarse por aquél, vía apelación o casación (también funge como juez de primera instancia). El Consejo de Estado cuenta con facultades de consulta y

---

<sup>127</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Derecho Procesal Administrativo*”, Editorial Porrúa, S.A., México, 1959, p. 186.

<sup>128</sup> *Ibíd.*, p. 187.

contenciosas; se integra por un presidente (Primer Ministro), un vicepresidente, consejeros (ordinarios y extraordinarios atendiendo a su injerencia en los asuntos de análoga naturaleza), auditores, secretario general y especial.

#### El Consejo de Estado.

La organización del Consejo de Estado se caracteriza por la interpretación de la administración y de la jurisdicción en el seno de una misma institución.<sup>129</sup> Esta interpretación es:

1. Orgánica: Una parte de los magistrados y de los consejeros (que forman con los auditores el personal de carrera del Consejo de Estado), puede ser escogida por el gobierno, entre altos funcionarios u otras personalidades. Por otro lado, los consejeros en servicio extraordinario son

---

<sup>129</sup> Para el análisis de la estructura y funciones del Consejo de Estado en la V República (1958), Cfr "Le Jsdice et ses institutions". Dalloz, Paris, 1985.

designados temporalmente, entre personalidades calificadas en los diferentes ámbitos de la actividad nacional.

2. Funcional: Los miembros del Consejo de Estado, pueden participar en actividades administrativas, y especialmente estar encargados de funciones en las oficinas ministeriales. (En el seno mismo del Consejo, la reforma de julio de 1963 acentuó la mezcla de sus miembros, al prever sistemáticamente, al menos desde el inicio de su carrera, su participación en la formación administrativa y contenciosa en la cual la dualidad, es una de las características originales del Consejo de Estado, al permitir conjugar todo y simultáneamente distinguiendo sus tareas en consultivas y jurisdiccionales).

#### Formaciones administrativas.

Secciones administrativas.- El Consejo de Estado es consultado por el gobierno, obligatoriamente o potestativamente, respecto de los textos y decisiones en preparación, o sobre las dificultades que pueden surgir en

relación con la actividad administrativa. En razón de la diversidad de problemas, este papel de consejero jurídico ha requerido en su ejercicio de una especialización que consagra la existencia de cinco secciones administrativas, de las cuales cuatro corresponden directamente a esta función: Interior, Finanzas, Obras Públicas y Sector Social. Una resolución del Primer Ministro fija el ámbito competencial de cada una. Su personal no le es propio mas que en parte, en razón de la doble afectación, en las secciones administrativas y en la sección del contencioso.

Si la cuestión lo exige, dos o más secciones pueden avocarse al examen del expediente.

La quinta sección administrativa, la de Informe y de Estudios, tiene una función particular.

Sección de Informe y de Estudios.

Esta sección surge de la creación por fragmentos de la comisión del mismo nombre, que existía con un papel más modesto antes del Decreto 85-

90 del 24 de enero de 1985. Además, la preparación del informe anual de actividades del Consejo de Estado y de los estudios, mismo que puede ser encomendado por el Primer Ministro o por el vicepresidente del Consejo de Estado, tiene como misión, atraer la atención de los poderes públicos sobre las reformas legislativas o reglamentarias o administrativas que parezcan oportunas, así como arreglar las dificultades de ejecución de las decisiones jurisdiccionales dictadas por el Consejo de Estado y por las otras jurisdicciones administrativas.

#### Asamblea General y Comisión Permanente.

Los textos más importantes, como los proyectos de leyes, los reglamentos, los decretos, no son examinados por las secciones, sino por la Asamblea General, quien también agrupa a miembros de las formaciones administrativas y contenciosas, y puede sesionar en dos formaciones:

La Asamblea General plenaria, que al agrupar a todos los consejeros de estado puede ascender teóricamente a un centenar de personas; la

Asamblea General ordinaria, la cual representa la formación normal, y en la cual el número efectivo es de alrededor de treinta y cinco miembros.

En casos de urgencia, el examen de los proyectos de leyes o de reglamentos puede ser excepcionalmente llevado ante la Comisión Permanente, la cual está en posibilidad de sesionar en tres breves plazos.

Formaciones contenciosas.

Generalidades. Más adelante se constatará la amplitud de la función jurisdiccional del Consejo de Estado, esta jurisdicción única es a la vez juez de primera instancia, juez de atribución, juez de apelación (salvo casos particulares), y juez de casación. El Consejo no puede hacer frente a sus competencias mas que por su desmembramiento en una docena de formaciones jurisdiccionales, llamadas formaciones contenciosas, más aún, si se tiene en cuenta a las asociaciones que pueden ser realizadas entre ellas.

Sin embargo, no se constatan divergencias sensibles de jurisprudencia en su seno, gracias tanto a la circulación rápida de la información jurisprudencial, como a los contactos personales organizados entre sus miembros, y a la posibilidad ampliamente utilizada, abierta a las formaciones elementales, de llevar los asuntos más delicados a un nivel superior del juicio.

#### Sección Contenciosa.

De conformidad con el Decreto 63-766 del 30 de julio de 1963, que planteó, en principio al menos, la regla de la doble afectación, la mayor parte de su personal, es común con las otras secciones administrativas. Sin embargo, los consejeros en servicio extraordinario no sesionaban ahí. En febrero de 1981 ella contaba con 143 miembros del Consejo de Estado (sobre un total de 189).

Conviene subrayar que el término “Sección Contenciosa” presenta una cierta ambigüedad, en la medida en la que se aplica a dos entidades distintas:

1. Al conjunto de miembros del Consejo de Estado orientados al conocimiento de los asuntos contenciosos (en general como se acaba de ver, ellos comparten una parte de sus servicios con las formaciones administrativas). En este sentido, la Sección Contenciosa es una de las seis divisiones del Consejo de Estado, aunada a las cinco secciones administrativas. Ella está dividida en diez secciones, que tienen un doble papel:

- Cada subsección constituye un órgano de instrucción de los asuntos para las diferentes formaciones de juicio.
- Ella representa también la formación ordinaria de juicio del Consejo de Estado, para los asuntos que no llevan a reenvío ante la sección, o ante la Asamblea del Contencioso. Hasta 1980, los órganos de juicio estaban constituidos por la reunión de dos o de tres subsecciones. Actualmente, si esta organización se mantiene, otra más se le agregará a cada una de las diez subsecciones, lo que podría acelerar la resolución de los asuntos.

2. Una formación particular de juicio, más solemne que las subsecciones, pero menos que la Asamblea del Contencioso es la siguiente: Comprende al Presidente de la Sección del Contencioso, sus presidentes adjuntos, los presidentes de las diez subsecciones, dos consejeros pertenecientes al propio tiempo a las secciones administrativas y el relator del caso. La Sección del Contencioso no es una formación habitual de juicio, sino una transformación de reenvío, a la cual los asuntos son transmitidos si estos presentan particular importancia, o una dificultad de principio.

#### Asamblea del Contencioso.

Representa la formación de juicio más solemne del Consejo de Estado, pero no la más numerosa, ya que se integra con tan sólo diez miembros, contra diecisiete de la Sección del Contencioso. Ella no debe confundirse con la Asamblea General del Consejo de Estado, la cual es una formación administrativa. La Asamblea del Contencioso, presidida por el vicepresidente del Consejo de Estado, comprende a los presidentes de las cuatro secciones

administrativas y de la Sección del Contencioso, dos presidentes adjuntos de esta última, al presidente de la subsección en donde se instruyó el asunto y el relator. Aproximadamente cada seis semanas se reúne. Se le reenvían solamente los asuntos que presentan importancia particular por razones jurídicas u otras; la ley del 7 de julio de 1977 (artículo 25), le atribuye competencia para las controversias derivadas de la elección de los representantes franceses ante el Parlamento europeo.

El Presidente de la Sección del Contencioso.

Además de las atribuciones administrativas que posee como jefe de esta sección (como la repartición de los miembros de ésta entre las secciones, o la distribución de los asuntos entre ellas), está investido de competencias jurisdiccionales importantes:

- A) Resuelve las controversias de competencia entre los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, así

como los problemas de competencia territorial entre los tribunales administrativos;

- B) Designa a otro tribunal administrativo para conocer de los litigios en los cuales, se controvierte un miembro de éste, el cual normalmente sería territorialmente competente;
- C) Puede poner fin provisionalmente, a la ejecución de una decisión controvertida impugnada ante un tribunal administrativo;
- D) Es el juez administrativo de referencia, cuando el procedimiento se encuentra en revisión ante el Consejo de Estado.

### Competencia.

El Consejo de Estado representa una jurisdicción atípica, que rompe radicalmente con la especialización que caracteriza a las jurisdicciones

judiciales. En efecto, acumula las funciones de juez de primera instancia, juez de atribución, juez de apelación y de juez de casación.

El Consejo de Estado. Juez de primera instancia.

En todos los casos en los que el Consejo de Estado es juez de primera instancia, necesariamente existe supresión del principio de doble instancia de la jurisdicción, ya que representa la jurisdicción administrativa más elevada. Conoce también en primera y última instancia, de los asuntos directamente llevados ante él, lo que no altera la práctica de las garantías del gobernado en razón de la calidad de sus sentencias.

El Consejo de Estado. Juez de Atribución.

Pese a la reforma de 1953, el Consejo de Estado conservó los títulos competenciales derivados tanto en razón de la importancia dada a ciertos asuntos, como para evitar los riesgos de las contradicciones en las decisiones.

Sin presentar el conjunto de estas hipótesis de competencia de primer nivel (alrededor de una quincena), se pueden señalar aquí las más generales:

1. Recursos por exceso de poder entablados en contra de los decretos, reglamentarios o individuales; por el contrario, el recurso de indemnización (recurso de plena jurisdicción), basado sobre el daño causado al demandante por efectos de un decreto, no compete al Consejo de Estado;
2. Recursos por exceso de poder en contra de los actos reglamentarios de los ministros, y en contra de sus actos administrativos, tomados obligatoriamente tras la opinión del Consejo de Estado;
3. Litigios relativos a la situación individual de los funcionarios nombrados por decreto del Presidente de la República, con fundamento en el artículo 13, parágrafo 3 de la Constitución de la República y de los artículos 1 y 2 del Reglamento Orgánico número 58-1136 del 28 de noviembre de 1958; este es el caso por ejemplo, de los miembros del Consejo de

Estado y del Tribunal de Cuentas, de los magistrados judiciales, de los oficiales, de los profesores de universidad;

4. Recursos dirigidos contra actos administrativos, unilaterales, reglamentarios o individualizados, en los cuales el campo de aplicación excede el ámbito territorial de un solo tribunal administrativo;
5. Recursos en anulación dirigidos en contra de las decisiones administrativas de los organismos colegiados de competencia nacional;
6. Recursos de interpretación, o en apreciación de legalidad, relativos a los actos en los cuales la contienda incumbe directamente al Consejo de Estado;
7. Prórroga de jurisdicción en caso de conexidad, si eventualmente un asunto cae en la competencia del Consejo de Estado, el demandante plantea conclusiones relativas a un acto conexo, pero que ordinariamente caen en la competencia de un tribunal administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer de las demandas en su conjunto.

8. Recurso contra la elección de los representantes franceses al Parlamento europeo;
9. Litigios nacidos fuera de una zona territorial que compete a tribunales administrativos y a los Consejos de lo contencioso administrativo (por ejemplo alta mar);
10. Litigios nacidos en un territorio cuya competencia es atribuible geográficamente a uno de los Consejos de lo contencioso administrativo, pero que escapa en razón de su objeto a la competencia de éste (se trata por ejemplo de un litigio relativo a un acto de un funcionario instalado en un territorio de ultramar).

**Aspecto importante:**

En ciertos casos, el gobernado puede titubear entre la competencia del Consejo de Estado y la de otra jurisdicción (tribunal administrativo, tribunal regional de pensiones, etc.), en caso de error, la jurisdicción se declaraba incompetente (sin que se señalara cuál era según ella la instancia competente),

y varios meses después, el gobernado debía iniciar un nuevo procedimiento ante otro juez administrativo. Su sola salvaguardia estaba representada por el principio de jurisprudencia constante, según el cual un recurso planteado ante una jurisdicción incompetente conserva los plazos normales de los recursos contenciosos susceptibles de ser introducidos ante el juez competente.

El Decreto del 22 de febrero de 1972, convierte al Consejo de Estado en una placa giratoria, de suerte que si le es presentado un asunto que el Consejo estima que cae en la competencia de un tribunal administrativo, aquél se lo transmite y viceversa.

El Consejo de Estado, Juez de Apelación.

El Consejo de Estado es en el orden administrativo, la jurisdicción de apelación más importante. Esto permite oponer en una presentación simplificada, la unidad del juez de apelación administrativa a la pluralidad de las cortes de apelación de orden judicial, que son en número aproximadamente una treintena. Sin embargo, el Consejo de Estado no es el

único juez de apelación administrativa, empero, la distribución de los asuntos entre las jurisdicciones de apelación, reposa sobre criterios diferentes en cada uno de los dos órdenes.

En el orden judicial, el criterio es geográfico. Cada Corte de Apelación es competente respecto de las jurisdicciones de primera instancia situadas en su ámbito territorial.

En el orden administrativo, ello reposa generalmente sobre la naturaleza de los asuntos. Para algunos contenciosos en particular, existe una jerarquía de jurisdicciones representada por las jurisdicciones de primer nivel repartidas sobre el conjunto de territorio, con una jurisdicción de apelación central competente. Estos contenciosos especializados dotados de una jurisdicción propia de apelación (subordinada al Consejo de Estado por la vía de casación), son poco numerosos.

El Consejo de Estado, Juez de Casación.

El Consejo de Estado francés funge como juez de casación cuando se controvierten las decisiones del Tribunal de Cuentas y del Consejo Superior de Instrucción Pública.

Este panorama del Consejo de Estado francés, nos ubica en los antecedentes que propiciaron la existencia de una Justicia Administrativa; y la reseña de sus funciones nos coloca ante el hecho irrefutable de que a pesar de constituir el antecedente de los actuales Tribunales Administrativos,<sup>130</sup> es evidente que éstos no cuentan con dichas atribuciones.

---

<sup>130</sup> Cfr. VILLALOBOS ORTÍZ, María del Consuelo, "La eficacia de la jurisdicción contencioso administrativa en México y la ejecución de las sentencias." *El Contencioso Administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 265. Consúltese MARTÍNEZ LARA, Ramón, "El sistema contencioso administrativo en México." Editorial Trillas, México, 1990, p. 61. Cfr. ACERO RODRÍGUEZ, José Gustavo, "Conceder la facultad al Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar el oportuno y correcto cumplimiento de sus sentencias." *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 173.

## **2. Origen y Evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

La referencia histórica en cuanto a la creación del, hasta el 31 de diciembre de 2000 denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la ubicaremos en el México independiente,<sup>131</sup> cuando la teoría de la división de poderes se asimilaba totalmente en su esencia, y esto conllevaba a la total descalificación de la sola idea de la existencia de un órgano jurisdiccional encargado de conocer conflictos entre los administrados y el Poder Ejecutivo, que se ubicara fuera del Poder Judicial. En la Constitución de 1824 se contempló la existencia de un Consejo de Gobierno, pero carecía de facultades jurisdiccionales, únicamente se ocupaba de resolver las consultas que le formulaba el Ejecutivo y de ciertos asuntos de la administración pública, asemejándose al Consejo de Estado francés únicamente en dicha facultad de resolver las consultas; en 1836 una de las Siete Leyes Constitucionales estableció los Tribunales de Hacienda que dependían del Poder Judicial; en

---

<sup>131</sup> Para profundizar sobre el proceso evolutivo de las instancias administrativas mexicanas hasta la consolidación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Cfr., CARBALLO BALVENERA, Luis, "Nuevo Avance en jurisdicción Administrativa Federal", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 100, México 2001, p.p. 48 y 49.

1837, el 20 de enero, cobró vigencia la ley que refrendó el fuero del Poder Judicial para conocer asuntos contenciosos hacendarios, condicionando la procedencia de la vía a la previa garantía mediante depósito o embargo, de la prestación exigida; las Bases Orgánicas de 1843, facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de las demandas interpuestas por un gobernado en contra de la autoridad y ordenó que subsistieran los tribunales hacendarios, al lado de los civiles y penales. En 1853 se estableció un Consejo de Estado, únicamente con funciones de consulta, asesoría y dictamen (como el Consejo de Gobierno de 1824), y se instituyó un Procurador General de la Nación para proveer cuanto resultara benéfico para la Hacienda Pública; para el 25 de mayo del mismo año, una Ley secundaria y su Reglamento atribuyeron al Consejo de Estado facultades jurisdiccionales, constituyéndose así, como el primer tribunal administrativo en México que contaba con competencia jurisdiccional, conociendo de aspectos como:

*“a) Controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales;*

- b) *controversias relativas a actos administrativos de policía, agricultura, comercio e industria, siempre que tuvieran por objeto el interés general; y*
- c) *interpretación, cumplimiento y ejecución de otros actos administrativos en general.*”<sup>132</sup>

Ya para 1851, don Teodosio Lares<sup>133</sup> dicta sus magistrales lecciones de Derecho Administrativo, en las cuales establece la distinción entre Gobierno y Administración, y gracias a su creciente y constante interés en justificar dicha distinción, y su influencia política, se publica en 1853 la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, conocida como la Ley Lares; en la misma se precisa en su primer artículo, que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas, aclarándose en el segundo numeral, que por éstas debían entenderse las relativas a obras públicas, ajustes y contratos celebrados por la

<sup>132</sup> HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, *“Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación”*, Cía. Editorial Continental, S.A., México, 1961, p. 46.

<sup>133</sup> “... entusiasta conocedor del entonces moderno derecho administrativo Francés, histórico origen de este concepto jurisdiccional...” Cfr. AGUIRRE SORIA, Ma. Guadalupe, *“Organización y Estructura de la Justicia Administrativa en México.” El Contencioso Administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999, p. 175.

Administración, las rentas nacionales, los actos administrativos en materia de policía, comercio e industria que tuvieran por objeto el interés general de la sociedad; en su artículo tercero se establecía que los ministros de estado, el Consejo, los Gobernadores de los estados y distrito y Jefes Políticos de los territorios, conocerían de las cuestiones administrativas, disponiéndose en el numeral cuatro, que en el Consejo de Estado existiría una sección que conocería de lo contencioso administrativo; y en su artículo trece se dispuso que los tribunales judiciales no podrían proceder contra los agentes de la Administración, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de las autoridades administrativas. La esencia de tal Ley coincide con lo apuntado en el Apartado que antecede, relativo al Consejo de Estado francés, al darle en México un trato independiente a la justicia en materia administrativa; sin embargo, la caída del Imperio propicia la renovación de ideas en todos aspectos, incluida naturalmente la relativa a la justicia, así Ignacio Vallarta opone al manejo de la justicia administrativa independiente, el principio de división de poderes prevaleciente en el sistema norteamericano, de esta forma en la Constitución de 1857 se prohibió que los poderes Ejecutivo y Judicial se reunieran en una

sola persona y se otorgó competencia a los tribunales federales para conocer controversias entre la Administración y los gobernados.

Hubieron de transcurrir setenta y nueve años a partir de la reforma aludida, para que madurara la idea de que la Administración Pública requería de una rama del derecho especial, Derecho Administrativo, y con ello la imperiosa necesidad de contar con una jurisdicción propia.<sup>134</sup>

El 27 de agosto de 1936 el C. Presidente de la República don Lazáro Cárdenas Del Río, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le había concedido el Congreso de la Unión,<sup>135</sup> tuvo a bien expedir la Ley de Justicia Fiscal, misma que dio vida dentro del derecho mexicano al entonces

<sup>134</sup> En 1875 Don José María del Castillo Velasco publica su famoso Ensayo sobre Derecho Administrativo Mexicano y sostiene precisamente que "... Como regla general puede asegurarse que todo lo que constituye las cuestiones de lo contencioso-administrativo, se resuelve en México por el recurso de amparo.", confirmándose la imperiosa necesidad de la existencia de la Justicia Administrativa. Ver CASTILLO VELASCO, José María, "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", Primera versión facsimilar, Universidad Nacional Autónoma de México, Tomo I, México, 1994, p. 275.

<sup>135</sup> Tales facultades extraordinarias se referían a la organización de los servicios hacendarios, concedidas al Poder Ejecutivo por el Congreso General en Decreto de 30 de diciembre de 1935. (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1936).

denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>136</sup>

Para el año de 1936, el establecimiento de un tribunal administrativo constituyó el paradigma que propiciaría la ruptura epistemológica del hasta entonces sistema de impartición de justicia en México, en materia fiscal. No es el objetivo del presente estudio analizar el sistema de impartición de justicia en México en materia fiscal desde su origen; análisis que de suyo resultaría por demás interesante a más de ilustrativo, porque ello daría ocasión a retrotraernos a la cultura Azteca, los Nahuatlacas, la época de La Colonia, el Imperialismo y el México Independiente; sin embargo, es indispensable para comprender lo meritorio de la evolución del tribunal en cita, referirse a los medios de defensa con que contaban los gobernados para controvertir las actuaciones de las autoridades fiscales a partir de la Constitución de 1917.

---

<sup>136</sup> El artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal disponía: “*ARTÍCULO 1.- Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquiera otra autoridad administrativa.*”.

La Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1926 (*Diario Oficial de la Federación* de 1º de marzo de 1926), preveía el Juicio Sumario de Oposición que se tramitaba ante el Juzgado de Distrito, dicho medio de impugnación se encontraba también en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación de 30 de diciembre de 1932 (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1932).

La Ley para la Clasificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las penas correspondientes (*Diario Oficial de la Federación* de 16 de abril de 1924), creó el Jurado de Penas Fiscales encargado de imponer multas con importe mayor a veinte pesos, mismas que se podían combatir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicho cuerpo legal fue abrogado por la Ley de 9 de julio de 1924 (*Diario Oficial de la Federación* de 6 de agosto del propio año), que atribuyó al Jurado de Penas Fiscales la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto en contra de las multas impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en el *Diario Oficial de la Federación* de 7 de junio de 1926 se

cambia la denominación del Jurado citado, a la de Jurado de Infracciones Fiscales).

El Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas de 21 de febrero de 1924 (*Diario Oficial de la Federación* de 28 de febrero de 1924), establecía el Recurso de Revisión ante la Junta Revisora (que se integraba por el Secretario de Hacienda o su representante, el representante de la Secretaría de Industria y Comercio, el Director General del Timbre o su representante y dos personas más designadas por el primeramente citado), tal medio de impugnación podía ser interpuesto tanto por el contribuyente, como por la autoridad fiscal (artículo 26).

La Ley del Impuesto sobre la Renta de 18 de marzo de 1925 establecía que “*una Junta Revisora conocerá, en última instancia de las inconformidades de los causantes*” contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras (artículo 40).

La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 11 de febrero de 1929 (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de marzo de 1929), disponía que el Jurado de Revisión “*supremo órgano administrativo fiscal para conocer el recurso de revisión,*” establecido por la propia ley y en contra de lo resuelto en los aludidos mecanismos de defensa, se podía interponer el Juicio de Amparo.

Todos los preceptos legales citados que contemplaban algún recurso administrativo, fueron abrogados por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 (en vigor a partir del día 1 de enero de 1937), por disposición expresa de sus artículos 3° y 5° Transitorios.

El Juicio de Amparo constituyó, hasta el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el medio de impugnación idóneo para controvertir los actos de las autoridades fiscales, y aún cuando al propio efecto existían algunos recursos previstos en leyes administrativas, éstos no se ejercían al ser optativo su agotamiento antes de acudir a la vía de Amparo; resultando natural que los

gobernados consideraran que existía más imparcialidad y objetividad en el juzgador que era independiente totalmente de la autoridad emisora del acto combatido, que la que pudiera existir en la misma autoridad o su superior jerárquico. Así las cosas, el obtener una sentencia firme en materia fiscal implicaba esperar varios años, debido al índice tan alto de demandas que de diversas materias ingresaban diariamente a los tribunales judiciales federales, además de la circunstancia del dinamismo de la materia fiscal, lo que ocasionaba que los juzgadores no siempre estuvieran al tanto de la legislación vigente aplicable a los casos concretos; de lo cual se puede concluir que no existía en México un mecanismo apropiado que sirviera eficazmente a los gobernados para controvertir los actos de las autoridades fiscales.

En ese contexto, los abogados Alfonso Cortina Gutiérrez, Antonio Carrillo Flores y Manuel Sánchez Cuén, convencidos de las bondades de los tribunales administrativos e imitando un tanto la esencia de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley de Lares de 1853), y el Derecho francés (Consejo de Estado francés), formularon el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal y su Exposición de Motivos, sometiéndolas a la

consideración del entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien en el año de 1935 lo era el Licenciado Narciso Bassols, y en 1936 lo fue don Eduardo Suárez, quien las hizo llegar a las vías conducentes para su estudio y aprobación.

De esta forma y en medio de la mirada escéptica de connotados jurisconsultos y en otros casos con el pronóstico del fracaso, nació a la vida jurídica de México, el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>137</sup>

Este Tribunal nació con competencia estrictamente fiscal<sup>138</sup> sólo conocería de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo, que determinaran la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; contra resoluciones que contuvieran responsabilidades administrativas en

<sup>137</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1936.

<sup>138</sup> Cfr. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "*La nueva competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.*" *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 13. El artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal precisaba la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

materia fiscal, sanciones por infracciones a las leyes fiscales; resoluciones diversas que causaran agravio en materia fiscal (no reparable mediante recurso administrativo); contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva; contra la negativa de la autoridad para devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; así mismo contaba con competencia para nulificar una resolución administrativa favorable a un particular.

Se cuestionó duramente la constitucionalidad del tribunal aludido, toda vez que el artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos texto vigente en 1936, establecía como competencia de los tribunales de la Federación, conocer de todas las controversias que se suscitaran sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Cf. MAGAÑA HERREJÓN, Rolando, "ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN." *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México 1994, p. 70. El texto del artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente en 1936, en la parte que interesa, fue: "ARTICULO 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras".

Los redactores de la Ley de Justicia Fiscal previeron este tipo de cuestionamientos, y en la Exposición de Motivos expresaron que no existía disposición constitucional que prohibiera la existencia de tribunales administrativos, independientemente de que las partes contaban con el derecho de acudir ante el Poder Judicial federal en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, respetándose así cabalmente la Carta Magna.<sup>140</sup>

Los argumentos expuestos para respaldar la constitucionalidad del Órgano Colegiado en cita eran sólidos y se vieron respaldados por la adición que en 1946 se realizó al artículo 104 Constitucional,<sup>141</sup> porque se estableció que en los juicios en que la federación estuviera interesada (como evidentemente lo estaba en los que se tramitaba ante el entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, al ser parte), las leyes podrían establecer recurso ante la Suprema Corte de Justicia, contra sentencias de tribunales

---

<sup>140</sup> Hubiera sido más discutible el hecho de que el artículo 104, fracción I Constitucional aludía a “*controversias... que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales*”, y si la competencia que se atribuía al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era sobre la materia fiscal, y la misma se basaba en leyes federales, ello daría lugar a la controversia respectiva, más que otra cuestión.

<sup>141</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1946. “ARTÍCULO 104.- II.- En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra la de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”

administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía; con ello se evidenció la constitucionalidad del tribunal en comento.

El legislador en el año de 1967 reformó y adicionó la fracción I del artículo 104 Constitucional,<sup>142</sup> y con claridad meridiana dispuso que las leyes federales podrían instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir controversias que se suscitaran entre la Administración Pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos procedentes contra sus resoluciones; ante ello, no existió más resquicio de duda sobre la constitucionalidad del citado tribunal.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIX-H de la Carta Magna otorga facultad al Congreso de expedir leyes que instituyan tribunales de lo

---

<sup>142</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1967. "ARTÍCULO 104.- I.- Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones....".

contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.<sup>143</sup>

Pero si la lucha del Cuerpo Colegiado referido por probar su constitucionalidad no fue fácil, menos lo fue justificar y acreditar que cumplía cabalmente con el fin para el cual fue creado. Desde su nacimiento (27 de agosto de 1936), se condicionó la posibilidad de ampliar sus facultades dependiendo de su eficaz labor, manifestándose textualmente en el discurso que pronunciara don Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público, con motivo de la instalación del mismo Órgano, lo siguiente:

*“Es este en nuestro país el primer ensayo que se hace de un Tribunal Administrativo, que sin romper el sistema de separación de poderes permite con mayor rapidez resolver las cuestiones fiscales por jueces que por su propia reputación están familiarizados con sus problemas de muy compleja estructura. De su eficaz labor dependerá la posibilidad de ampliar las facultades del mismo o dar vida a nuevos organismos cuyo funcionamiento*

---

<sup>143</sup> Cf. MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, “*Los principios del Contencioso Administrativo.*” *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México 2001, p. 213.

*establecerá las firmes bases en que deben apoyarse en este orden las relaciones de los particulares con el Gobierno.*”<sup>144</sup>

Veamos pues, si la labor del tribunal en cuestión ha sido lo suficientemente eficaz como para lograr que se incrementara su competencia.

Los meses de agosto a diciembre de 1936, y los años 1937 a 1941, el tribunal mantuvo como su única competencia estrictamente la materia fiscal, observándose que en el primer Código Fiscal de la Federación, el de 1938,<sup>145</sup> se estableció la posibilidad de que el Órgano Juzgador conociera sobre la impugnación de cualquier resolución diversa de las que originalmente conocía y cuya competencia le fuera atribuida por cualquier ley especial (artículo 160 fracción XII), constituyendo tal situación la llave mágica que

---

<sup>144</sup> Fragmento del Discurso pronunciado por el Licenciado Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda y Crédito Público a nombre del C. Presidente de la República, con motivo de la instalación del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Cd. de México, D.F., el 27 de agosto de 1936. (lo subrayado es añadido).

<sup>145</sup> El primer Código Fiscal de la Federación, abrogó a la Ley de Justicia Fiscal; se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el día 31 de diciembre de 1938, y en su artículo SEGUNDO Transitorio dispuso “*Se derogan todas las leyes y disposiciones fiscales en lo que se opongan a este Código. En particular se derogan la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.*”

permitiría al Órgano Jurisdiccional, ampliar la competencia referida sin necesidad de reformar constantemente el cuerpo legal aludido.

- Precisamente con fundamento en tal disposición legal, la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, vigente a partir del día 1° de enero de 1942,<sup>146</sup> atribuyó al tribunal la depuración de créditos a cargo del citado gobierno, siempre que las prestaciones gravitaran sobre el erario federal. Con tal atribución, el Órgano Juzgador rebasó los límites de la materia fiscal cuyo conocimiento le fuera atribuido de origen, constituyendo este acontecimiento su primer paso hacia la conversión de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo.<sup>147</sup>
- En el año de 1947, se atribuyó a la Secretaría de Hacienda el manejo de la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal, incluyéndose así a la competencia del Tribunal Fiscal las controversias derivadas de ello.

---

<sup>146</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1941. Ver artículo 10 de la Ley aludida.

<sup>147</sup> El 14 de enero de 1988 se derogó dicha Ley, implicando ello un gran retroceso en esta materia.

- Para febrero de 1949 se reformó la Ley del Seguro Social, y se atribuyó al Instituto Mexicano del Seguro Social la naturaleza de organismo fiscal autónomo, considerándose que la obligación de pagar las cuotas obrero patronales, capitales constitutivos y sus accesorios tendrían en adelante carácter fiscal, por ende, correspondió a las Oficinas Federales de Hacienda el ejercicio de la facultad económico-coactiva y consecuentemente correspondería, en lo sucesivo, al entonces llamado Tribunal Fiscal de la Federación, conocer de los conflictos derivados de ello.
- Hacia el año de 1954, se reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, estableciéndose un procedimiento para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito Federal, los Estados y los Municipios y se facultó a las Instituciones aludidas para recurrir ante el Órgano Colegiado en cita en caso de inconformidad con el requerimiento de pago respectivo.<sup>148</sup>

---

<sup>148</sup> Ver artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

- En 1958 la Ley Orgánica de la Educación Pública, confirió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patrones estaban obligados a efectuar para el establecimiento y sostenimiento de las escuelas primarias, y su Reglamento estableció que tales aportaciones serían exigibles en términos del Código Fiscal de la Federación, por ende el tribunal aludido sería competente para conocer de las controversias derivadas de ello.
- La interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal, fue otro incremento a las facultades del repetido tribunal, ocurrido por reforma al Código Fiscal de la Federación y que entró en vigor el 1° de enero de 1962.<sup>149</sup>
- Un incremento importante a la competencia del Órgano Juzgador aludido ocurrió en el año de 1966, en que se le otorgó la facultad de conocer los juicios que se promovieran en contra de las multas impuestas por las autoridades

---

<sup>149</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1961. Ver artículo 160, fracción IX.

administrativas, fincadas por infracciones a las leyes y reglamentos federales y del Distrito Federal. Con esta atribución el tribunal conocería cuestiones de comunicaciones y transportes, salubridad, trabajo y previsión social, pesas y medidas, etc.

- Con el nacimiento de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (I.N.F.O.N.A.V.I.T.)<sup>150</sup> se incrementó la competencia del Cuerpo Colegiado que nos ocupa, dicho ordenamiento legal dispuso que las obligaciones de enterar aportaciones y la de enterar descuentos, tendrían el carácter de fiscales y su cobro y ejecución estarían a cargo de las Oficinas Federales de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto al efecto por el Código Fiscal de la Federación, y las controversias entre patrones y el propio Instituto se resolverían por el tribunal de referencia.
- El 1° de enero de 1980 se incrementó la competencia del Órgano Jurisdiccional multicitado, al atribuírsele los juicios

---

<sup>150</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 30 de diciembre de 1961. Ver artículo 160, fracción IX.

que versaran sobre resoluciones en las cuales se fincaran responsabilidades a funcionarios y empleados de los organismos públicos descentralizados federales y del Departamento del Distrito Federal.<sup>151</sup>

- Fue la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 30 de diciembre de 1982,<sup>152</sup> la que confirió al Órgano de Impartición de Justicia en cita, la competencia para conocer de la impugnación de las resoluciones administrativas por las que se impusieran las sanciones establecidas en la propia Ley.
- En 1984 la Ley Orgánica del Banco de México<sup>153</sup> dispuso que en contra de resoluciones administrativas que impusieran multas por infracciones al régimen de control de cambios, procedería el Recurso de Revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación y en contra de su resolución, el Juicio Contencioso Administrativo ante el multicitado tribunal.

---

<sup>151</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 4 de enero de 1980.

<sup>152</sup> Ver artículo 70 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

<sup>153</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 14 de diciembre de 1983.

- En la Ley de Comercio Exterior de 1993,<sup>154</sup> se amplió la competencia con que gozaba el tribunal, en materia de Comercio Exterior, ya que con la anterior Ley sólo podía conocer respecto de controversias derivadas de resoluciones dictadas con motivo de recursos en materia de determinación y aplicación de cuotas compensatorias, mientras que con la entrada en vigor de la ley primeramente enunciada, podría conocer además de lo señalado, de nueve tipos de resoluciones<sup>155</sup> todas ellas relacionadas con el comercio exterior.
- El 10 de enero de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la miscelánea conocida como “Ley Miscelánea en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos”.<sup>156</sup>

Evidentemente el incremento competencial del tribunal ha ido acompañado de su evolución en el aspecto orgánico, porque cuando nació a la vida jurídica se integraba por:

---

<sup>154</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 27 de julio de 1993.

<sup>155</sup> Ver artículos 77 bis y 78.

<sup>156</sup> URBY GENEL Nora Elizabeth, “*El Tribunal Fiscal de la Federación, otro voto de confianza*,” Revista *Lex* 4to. Aniversario, 3ª Epoca, Año V, Junio-Julio 1999, Número 48-49, p. 110.

- Quince Magistrados que funcionaban en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una (estructura prevista en la Ley de Justicia Fiscal).
- Para 1946 se incrementaron dos Salas ante la competencia que se otorgó relativa a la Hacienda Pública del Departamento del Distrito Federal (Decreto de 28 de diciembre de 1946).
- En 1967 se estableció que el tribunal se compondría de veintidós Magistrados en siete Salas, más un Presidente (Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1° de abril de 1967).
- Se separó la función instructora y juzgadora de primera instancia que correspondía a las Salas Regionales, once en total y una Sala Superior con nueve Magistrados revisores (Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1° de agosto de 1978); de acuerdo a las disposiciones transitorias de la ley respectiva, empezaron a funcionar la Sala Superior

aludida y seis Salas Regionales llamadas Metropolitanas con sede en el Distrito Federal.

- En enero de 1979 iniciaron actividades tres Salas Regionales más, la Norte-Centro (en Torreón, Coah.), la Noreste (Monterrey, N.L.) y la de Occidente (Guadalajara, Jal.).
- En 1980 iniciaron funciones las Salas Regionales del Golfo-Centro (Puebla, Pue.), del Centro (Celaya, Gto.) y Noreste (Obregón, Son.).
- En abril de 1982 entraron en funciones las Salas Regionales del Pacífico-Centro (Cuernavaca, Mor.), del Sureste (Oaxaca, Oax.), la Peninsular (Mérida, Yuc.) e Hidalgo-México (Tlalnepantla, Edo. de México).
- En 1990 se creó una segunda Sala Hidalgo México (Tlalnepantla, Edo. de México).
- En 1993 inició actividades la Sala Regional de Guerrero (Acapulco, Gro.).
- En 1997 se incrementó el número de Magistrados de Sala Superior, de nueve a once, integrándose en dos Secciones de

cinco cada una y el Presidente, que no integraba Sección. También iniciaron funciones dos Salas Regionales Metropolitanas más (Séptima y Octava).

- En 1998 entraron en funciones tres Salas Regionales Metropolitanas más (Novena, Décima y Onceava), y la Segunda Sala Regional del Noreste (Tijuana), Segunda del Centro (Querétaro), y Segunda Noreste (Monterrey).
- En 1999 iniciaron la Segunda Sala Regional Norte Centro (Chihuahua), las Segunda y Tercera del Golfo Centro (Jalapa y Puebla) y las Segunda y Tercera de Occidente (Guadalajara).
- Para el año 2000 se autorizó en el presupuesto del Tribunal referido, el importe necesario para la apertura de tres Salas Regionales más, la Tercera Sala Regional del Noreste (Culiacán, Sin.), la entonces denominada Tercera Sala Regional del Norte Centro (Torreón, Coah.), y la Tercera Sala Regional Hidalgo-México (Tlalnepantla, Edo. de México); mismas que iniciaron sus actividades el 1º de noviembre del año citado.

El ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta actualmente con treinta y tres Salas Regionales y una Sala Superior; o sea, 99 Magistrados de Salas Regionales y 11 de Sala Superior.

El constante incremento competencial y crecimiento orgánico del que ha sido objeto el Tribunal referido, es prueba fehaciente de la credulidad que el Poder Legislativo, las autoridades administrativas y los gobernados, han tenido en su desempeño,<sup>157</sup> y tal confianza no es sino el reconocimiento a la eficaz labor que durante sesenta y cuatro años ha desempeñado con una honestidad intelectual notable, reconocida tanto por las partes que contienden ante el mismo, como por el Poder Judicial y los gobernados en general.<sup>158</sup>

<sup>157</sup> Cfr. DOMÍNGUEZ BELLOC, Guillermo, "Comentarios sobre la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación." *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994, p. 93. También Consúltese NAVA NEGRETE, Alfonso. "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación." *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994. p. 103. Consúltese ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "La jurisdicción contencioso administrativa en México." *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, 2001, p. 16.

<sup>158</sup> A pesar de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tuvo como ejemplo a seguir al Consejo de Estado francés, resulta evidente que sus facultades, ni con todo el incremento del que ha sido objeto, se asemejan siquiera a las de aquél, resultando fácil advertir esta situación con la sola lectura de las facultades con que cuentan uno y otro. Sin embargo, es de todos conocido que a la fecha, es mayor el número de resoluciones definitivas que en materia de *antidumping* y subvenciones se combaten ante el mismo Tribunal, que las que se impugnan vía paneles del Capítulo XIX del TLCAN.

El Tribunal en estudio es uno de los tribunales federales de mayor prestigio en el país,<sup>159</sup> y ello no es fortuito ni gratuito, le ha representado sesenta y cuatro años de impartir justicia, dando a cada quien lo que le correspondía atendiendo siempre a lo solicitado y fehacientemente probado, sin importar que alguna de las partes contendientes fuera una autoridad fiscal o administrativa, lo que evidentemente en principio provocó molestias, y a *posteriori* respeto y admiración.

La impartición de justicia en estos términos, no ha sido tarea fácil para el Órgano aludido, en principio porque la materia fiscal cuya competencia le correspondió de origen es celosa, requiere de actualización permanente por su peculiaridad de transformación constante, y además porque el sustraerse a creencias o convicciones personales e imbuirse en el conocimiento reflexivo de los hechos u omisiones probados nunca ha sido sencillo, pese a ello el Cuerpo Jurisdiccional en cita ha probado suficientemente su fortaleza, autonomía y capacidad para alcanzar y superar la meta que se le fijó en su

---

<sup>159</sup> Cfr. FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su 65º aniversario. Una visión del Foro." *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, 2001, p. 223.

creación, la impartición de justicia pronta completa e imparcial en materia fiscal.

Este tribunal ha sido coautor en la formación de la historia que durante los últimos sesenta y cuatro años se ha escrito en México, sobre la mejor manera que se tiene de hacer respetar la ley; ha coadyuvado en la tarea de lograr que en nuestro país los actos de las autoridades administrativas respeten los derechos de los gobernados; y ha probado que el tribunal que nació con condicionantes ante los ojos de connotados juristas escépticos, ha rebasado la meta que de origen se le asignó. Tan es así, que a la fecha se considera en ocasiones al tribunal, como un contencioso objetivo, cuya finalidad es restablecer el orden jurídico violentado, o sea, controla la legalidad del acto y tutela el derecho objetivo, limitándose su sentencia a declarar ilegal el acto combatido por vicios de legalidad; y en otras ocasiones se le considera como contencioso subjetivo, porque conoce y resuelve sobre el derecho subjetivo de la parte actora, teniendo la facultad no sólo de anular el acto controvertido, sino fijar los derechos del reclamante y condenar a la demandada a restablecerlos y hacerlos efectivos.

Tal apreciación se consigna en la Jurisprudencia de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, No. 41/2000, cuya voz reza *“SENTENCIA DE NULIDAD PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA.- Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” Y “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y*

*MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL”, nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de*

*una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal de la Federación por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida.*

*Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.*

*2ª./J.41/200.*

*Contradicción de tesis 86/99-SS.- Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito.- 14 de abril del año 2000.- Unanimidad de cuatro votos.- Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán.- Ponente: Mariano Azuela Güitron.- Secretaria.- Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.*

*Tesis de Jurisprudencia 4º/2000.- Aprobada por la Segunda de este Alto Tribunal, en sesión publicada del catorce de abril del año dos mil.”<sup>160</sup>*

Corroborando las apreciaciones anteriores, el hecho de que aún cuando la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, dictó la Jurisprudencia 19/2000, cuya voz reza “*AMPARO. PROCEDE CONTRA COBROS FISCALES SIN NECESIDAD DE AGOTAR LOS RECURSOS ORDINARIOS O EL JUICIO DE NULIDAD, PORQUE EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN EXIGE MAYORES REQUISITOS QUE LA LEY DE LA MATERIA, PARA SUSPENDERLOS*”<sup>161</sup>; a la fecha no se tiene conocimiento que algún particular haya depositado una mayor confianza ante un Juez de Distrito, que ante el ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

<sup>160</sup> Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XI, Mayo de 2000, p. 226.

<sup>161</sup> Visible en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo XI, Marzo de 2000, p. 131.

Administrativa, quien durante sesenta y cuatro años ha manejado apropiadamente las materias fiscal y administrativa. Más aún, con las reformas a su *Ley Orgánica* y al Título VI del Código Fiscal de la Federación, que cobraron vigencia el 1° de enero de 2001, se corrobora la tendencia apuntada, ya que se reconoce por el Legislador, que la actual función del Órgano Jurisdiccional en comento, es ya de contencioso administrativo.

De lo hasta aquí expuesto, advertimos que el tiempo y las experiencias son los mejores aliados para lograr el perfeccionamiento de las disposiciones legales que regulan el Juicio Contencioso Administrativo y lo puntual de las facultades con que cuentan los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y también podrían justificarse los motivos por los cuales los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN no gozan de lo mismo; pero aun cuando dichos aspectos no se pueden asimilar en el primer documento que prevé la existencia y desempeño de algún medio de defensa (para el caso el Capítulo XIX del TLCAN), ello no sirve de paleativo para quienes, buscando una mejor impartición de justicia, han depositado su confianza en tales paneles, porque analizada su actuación, se ha logrado

**probar la hipótesis de que los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, no son una mejor opción que el Juicio Contencioso Administrativo que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

Una vez probada la hipótesis de la presente investigación, no debemos sino reflexionar de forma propositiva al respecto, lo cual nos permite ver con optimismo al futuro y tener la certeza de que con las experiencias vividas, tanto quienes han fungido como panelistas como los que anhelan desempeñar tal actividad, corregirán los yerros acaecidos en el desahogo de los procedimientos reseñados.

Resultaría pertinente que los individuos que conforman la lista de panelistas de México, se sujetaran, como requisito indispensable para ser asignados a casos concretos, a una preparación integral para desempeñar tal actividad con la preparación y visión necesarias para hacer de los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, un mecanismo de defensa a la

altura, por lo menos, del Juicio Contencioso Administrativo que constituye el medio de defensa alterno.

Nuestra máxima Casa de Estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México, podría coadyuvar a lograr lo acotado; específicamente el Posgrado de Derecho de la Facultad de Derecho cuenta con la plantilla de maestros cuya preparación académica y experiencia constituyen los elementos indispensables para lograr que al momento de ser asignado un panelista al caso concreto, cuente con la preparación necesaria para hacer del panel, un mecanismo de defensa seguro integralmente para las partes implicadas.

Si se implementara una Maestría en una cuestión tan especializada como lo es la función de los panelistas, no sólo de los aludidos en el Capítulo XIX del TLCAN, sino en general los previstos en los mecanismos internacionales similares; además de coadyuvar con México a elevar el nivel de los individuos que en un momento dado impartirán justicia tanto a nacionales como a extranjeros, nuestra Cada de Estudios vería fortificado su

prestigio nacional e internacional, lo cual en este tiempo de globalización sería de gran beneficio.

También resultaría benéfico para el país y los justiciables, tanto nacionales como extranjeros, que se modificara la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para que se estableciera el procedimiento a seguir para el caso de una eventual suspensión de la aplicación del artículo 1904 del TLCAN.

Resultaría también oportuno que los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se capacitaran de una forma más completa en el dominio de los idiomas inglés y francés (de uso oficial en el mecanismo de defensa analizado); tratados internacionales (aun los que México no es Parte); legislación doméstica de los países con los cuales el país tiene firmados tratados que implican mecanismos de solución de diferencias alternos a los previstos en las leyes nacionales; y precedentes y jurisprudencias de los propios países. Ello para que tengan posibilidad de

perfeccionar su actuación de juzgadores, que como se ha visto, lo son en la actualidad, tanto para nacionales como para extranjeros.

Lo que resulta innegable una vez concluido el análisis de la presente investigación, es que las naciones se han empeñado en encontrar mecanismos pacíficos y ajustados a derecho para dirimir sus diferencias. El panorama internacional avala esta conclusión y a 143 años de distancia, continúa vigente la idea que Don Benito Juárez plasmara con motivo de una temida intervención española (1858), *Todos los hombres de buena fe convienen en la facilidad con que nuestra situación puede cambiarse, con sólo que alguna vez se entre en el camino de la justicia. La opinión está ya preparada, la senda descubierta; no hay, pues, más que entrar y marchar firmes en ella.*

Estamos concientes de que la mejor manera de solucionar diferencias entre naciones, es por la vía pacífica y ajustada al derecho, tenemos ante nuestros ojos mecanismos que permiten alcanzar estas metas; es decir, *la senda está descubierta, no hay, pues, más que entrar y marchar firmes en ella.*

## CONCLUSIONES.

- Para el siglo XIX ya existía la intención globalizada de encontrar mecanismos pacíficos de solución de controversias.
- En Europa la búsqueda de tales mecanismos se reflejó en las Conferencias de La Haya de 1899 y 1907, mientras que en el Continente Americano se llevaban a cabo las Comisiones Mixtas de Reclamación México-Estados Unidos de América .
- Los Estados Centroamericanos lograron establecer una Corte Centroamericana de Justicia en 1908, que fue el primer tribunal permanente de justicia internacional que ha tenido el mundo, tuvo su sede en Cartago, Costa Rica y funcionó diez años.
- En el Acta General de Arbitraje de Ginebra (1928), se mencionan como mecanismos a utilizar para dirimir

pacíficamente diferencias entre dos o más partes, la conciliación y los tribunales arbitrales, iniciándose así la carrera para el perfeccionamiento de estos mecanismos.

- El Pacto de la Sociedad de Naciones dispuso que su Consejo preparara la creación y funcionamiento de la Corte Permanente de Justicia Internacional (1921), que funcionó solucionando conflictos entre los estados sometidos a su jurisdicción, evidenciándose limitantes importantes en materia comercial internacional, lo que provocó la búsqueda de diversas instancias para resolver conflictos de esta naturaleza.
- El GATT de 1947, constituyó un gran avance para solucionar controversias comerciales internacionales, atendiendo a que su función fue organizar el comercio internacional y favorecer el libre comercio mediante la eliminación de barreras. El procedimiento de solución de controversias descansa en la

consulta, mediación, conciliación y como último recurso en sanciones individuales y colectivas, encaminados siempre a evitar la confrontación abierta. El GATT de 1947 creó los paneles como mecanismo para solucionar los conflictos que surgieran en los intercambios comerciales internacionales.

- Dentro del seno del GATT existió la Ronda Uruguay (1995), cuyo objetivo fue liberalizar el comercio mundial, actualizar y reforzar las normas del propio GATT y extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional (agricultura, textiles, inversión, servicios y propiedad intelectual). En la reunión ministerial de Marrakesh, en la cual concluyeron las negociaciones de la Ronda Uruguay, se acordó la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), incorporándose por primera vez al sistema mundial de comercio, reglas para la inversión y la propiedad intelectual, así como un acuerdo para el intercambio de servicios.

La Ronda Uruguay simplificó los procedimientos de solución de controversias porque los agilizó con su nuevo esquema, al disponer que la instalación de paneles fuera automático, que fueran procedentes las represalias en cualquier área de comercio internacional, creando un órgano de apelación para revisar las decisiones de los paneles y estableciendo que si la disputa era iniciada por un país en desarrollo contra uno desarrollado, la decisión debiera emitirse en plazo menor que el previsto para disputas entre países desarrollados.

A partir de la firma del Acta Final de Ronda Uruguay (1° de Enero de 1995), cobraron vigencia los más efectivos mecanismos de solución de controversias en materia económica a nivel internacional.

- La tendencia globalizada de intercambios de naturaleza comercial propició la creación de acuerdos bilaterales y

multilaterales, entre ellos el GATT, Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

- La adhesión de México al GATT (1986), abrió su economía a la competencia internacional, y la experiencia que vivió en las negociaciones de la Ronda Uruguay formó parte importante de los acontecimientos que antecedieron a la decisión del gobierno mexicano de negociar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América y Canadá, ya que ampliaron en gran medida su visión real de los compromisos internacionales.
- Considerando la ubicación geográfica de México, sus nexos comerciales con sus vecinos del Norte y la tendencia de globalizar la economía de los países, se hizo necesario un tratado internacional en tal materia, estableciéndose reglas

claras y benéficas para los signantes, con vista a un tráfico de bienes y servicios exentos de gravámenes.

- El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de Diciembre de 1993 y los países signantes fueron México, Estados Unidos de América y Canadá.
- El concepto de libre comercio plasmado en el TLCAN comprende la comercialización de bienes y servicios, estableciéndose reglas específicas para cada tipo de comercialización, evitándose posibles conflictos, y llegado el caso de que existiera alguno, se previó la posibilidad de una solución por un mecanismo de solución pacífico de controversias, los paneles, previstos al efectos en los diversos Capítulos XI, XIX y XX, atendiendo a la materia respectiva.

- En México los tratados internacionales como el TLCAN, una vez signados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado, forman parte del derecho nacional (artículo 133 Constitucional), a un nivel jerárquico por debajo de la Carta Magna pero sobre las leyes federales.
- No sólo las leyes expedidas por el Poder Legislativo o el Ejecutivo Federal (Reglamentos), obligan a los habitantes de los Estados Unidos Mexicanos, sino también las formuladas o derivadas de instancias extranjeras con nacionales que la propia Carta Magna declara aplicables y obligatorias.
- El Capítulo XIX del TLCAN es el resultado de la evolución del arbitraje como mecanismo de solución de controversias en materia comercial internacional.
- Es notable la influencia de los sistemas norteamericano y canadiense en este mecanismo de solución de controversias,

ya que desde el *Free Trade Agreement* entre Estados Unidos de América y Canadá ya se preveían estas situaciones.

- El artículo 1904 es en realidad un Manual de Procedimientos para la integración de los paneles binacionales, y las Reglas de Procedimiento de dicho artículo, constituyen las precisiones de dicho Manual.
- Cuando una Parte implicada se considera agraviada por la existencia de una resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y/o compensatorias, emitida por una autoridad investigadora competente de una Parte importadora, podrá solicitar se integre un panel para que revise, con base en el expediente administrativo respectivo, si esa resolución se dictó de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y/o compensatorias de la Parte importadora.

- La formulación de la lista de posibles panelistas en México, no ha respetado los requisitos que al efecto establece el TLCAN, en cuanto a que deben elegirse entre ellos, a jueces que se encuentren familiarizados en general con el derecho comercial internacional, o bien personas que hayan fungido como jueces. Esto ha trascendido, porque quienes se han desempeñado como panelistas, no cuentan con la experiencia necesaria en impartición de justicia, interpretación de ordenamientos legales y conocimiento de disposiciones de observancia general; necesarios para garantizar que al constituir los paneles un mecanismo de solución de controversias, alternativo al Juicio Contencioso Administrativo, pudieran considerárseles como un medio de defensa atractivo y seguro para los interesados.
- A pesar de la exigencia, en el sentido de que a más tardar en la fecha de entrada en vigor del TLCAN, se contaría con un Código de Conducta para regular la actuación de los

panelistas, en México no existe ninguno elaborado sobre las bases de intercambio de notas con las Partes signantes del propio Tratado.

- Las partes en el panel son, la autoridad investigadora competente que emitió el acto controvertido, y la parte implicada que se considera agraviada con tal acto autoritario.
- Los criterios de revisión a los que deben sujetarse los paneles se establecen en los puntos 2 y 3 del artículo 1904; en el Anexo 1911; en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; en algunas Reglas de Procedimiento del aludido artículo 1904; y en el Código *Antidumping*.
- Al analizar los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, se concluyó que no son una mejor opción de defensa frente al Juicio Contencioso Administrativo que se tramita en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,

atendiendo a las consideraciones siguientes, cada una de ellas con sus consabidas consecuencias:

- No se exige que los panelistas sean abogados, con experiencia en el quehacer de la impartición de justicia, conocimiento de normas obligatorias y aspectos de legalidad; mientras que para ser designado Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se debe contar con título legalmente expedido de Licenciado en Derecho, con una experiencia mínima en las materias competencia del propio Organó Colegiado (Comercio Exterior), de siete años.
  
- No existe en México el Código de Conducta que deben observar los panelistas; mientras que la conducta que deben guardar los Magistrados del Tribunal en cita, se encuentra perfectamente regulada en la Ley Orgánica de dicho Órgano de Impartición de Justicia.

- Existió confusión de los panelistas respecto a si están obligados o no, a observar lo dispuesto por los artículos 237 y 239 del Código Fiscal de la Federación; mientras que para los Juzgadores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es muy clara su aplicación y observancia.
  
- Los panelistas al analizar y resolver los argumentos de incompetencia, al considerarlos fundados, no se ocupan del resto de agravios aducidos por la Parte interesada; mientras que los Magistrados del Órgano Colegiado en comento, por disposición legal y jurisprudencial, se ocupan de analizar y resolver todos los conceptos de impugnación aducidos por la parte accionante.
  
- Los panelistas no pueden realizar ninguna diligencia para mejor proveer; es decir, no se pueden allegar oficiosamente de medios de convicción diversos a los

argumentos de error o de derecho alegados por la parte implicada; mientras que los Magistrados referidos si lo pueden hacer con apoyo en el artículo 230 último párrafo del Código Fiscal de la Federación.

- Los panelistas se ocupan de otros asuntos al propio tiempo en que fungen como tales; lo que implica reducción en la profundidad del estudio del asunto respectivo; mientras que los Jueces Federales en cita, por disposición legal (artículo 10 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), no pueden desarrollar actividad diversa a la de la impartición de justicia, lo que garantiza su concentración total en cada caso.
  
- En los paneles se limita el ofrecimiento y exhibición de pruebas supervenientes, a “precedentes judiciales”; mientras que en el Juicio Contencioso Administrativo se

pueden ofrecer como pruebas supervenientes, todos los documentos que fueren de fecha posterior a la presentación de la demanda y aquellos que, aunque fueren anteriores, se manifieste bajo protesta de decir verdad que no se tenía conocimiento de ellos.

- Los paneles no tienen adecuadamente regulado lo relativo a los incidentes que se pueden promover durante su procedimiento; mientras que el Juicio Contencioso Administrativo cuenta con una precisión al respecto, prevista en los artículos 217 al 229 del Código Fiscal de la Federación.
  
- Las solicitudes de revisión no tienen apropiadamente regulado los supuestos de improcedencia y sobreseimiento; mientras que el Juicio Contencioso Administrativo no adolece de ello, según se advierte de los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la

Federación y 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Los panelistas no están facultados para invocar hechos notorios en sus Decisiones; mientras que en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ello si es posible, de conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.
  
- Los panelistas no se pueden pronunciar sobre los aspectos de legalidad del acto combatido en la fase oficiosa administrativa, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del promovente; mientras que los Juzgadores del Tribunal en comento, sí cuentan con dicha facultad.
  
- Los panelistas no pueden corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren

violados, ni la denominación errada de instituciones jurídicas; mientras que los Magistrados en comento sí cuentan con tales facultades, según lo dispone el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación.

- Los panelistas no han logrado desentrañar la gama de facultades que les otorga el punto 8 del artículo 1904, en cuanto a los efectos de sus Decisiones; mientras que los Magistrados del Órgano Colegiado que nos ocupa tienen claro que deben sujetarse a lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.
  
- Los efectos de las Decisiones sólo son obligatorios para las partes involucradas; mientras que las sentencias dictadas en el Juicio Contencioso Administrativo en materia de cuotas compensatorias, tienen efectos *erga omnes*.

- La Decisión de un panel no cuenta con un mecanismo claro de impugnación en el derecho nacional; mientras que las sentencias dictadas por los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuentan con la vía del Amparo Directo para controvertirlas.
- El Procedimiento de Impugnación Extraordinario se hace valer en contra de las Decisiones dictadas por los panelistas, constituyendo un mecanismo limitado, en cuanto a los aspectos de su procedencia, para modificar aquéllas.
- El procedimiento de salvaguarda se estableció para evitar que el derecho interno de las Partes impida la integración de un panel; o que ya integrado dicte su Decisión; o bien ya dictada no se ejecute; o también evitar que se niegue fuerza y efecto obligatorios respecto al asunto particularmente examinado.

- Las facultades con que cuentan los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son, *comparativamente con las que ostentan los panelistas, en calidad y cantidad, notablemente mejores y más completas. La regulación jurídica y técnica del Juicio Contencioso Administrativo es ostensiblemente de mayor precisión jurídica que la de los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN.*
- Los paneles previstos en el Capítulo XIX del TLCAN, no constituyen una mejor opción frente al Juicio Contencioso Administrativo que se ventila en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- La justicia administrativa o procedimiento administrativo en México, se ocupa de tramitar y resolver los cuestionamientos que formulan los gobernados en contra de los encargados de la administración, y tuvo como ejemplo a seguir al Consejo de

Estado francés, que surgió a raíz de la autonomía jurídica de la Administración y de su titular, el Ejecutivo. En México el órgano jurisdiccional encargado de dirimir tales controversias es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nacido a la vida jurídica en 1936, conformado por quince Magistrados que funcionaban en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una, y para noviembre de 2000 ya contaba con once Magistrados de Sala Superior y treinta y tres Salas Regionales con tres Magistrados cada una; además su competencia, que de inicio fue estrictamente fiscal, se incrementó a un número importante de diversas materias de Derecho Administrativo, considerándose por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación como un contencioso, tanto objetivo como subjetivo.

- Entre las materias cuyo conocimiento fue encomendándose al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del tiempo, se encuentra la de Comercio Exterior, regulándose

tanto por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, como por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Código Fiscal de la Federación. Las dos Secciones que conforman la Sala Superior del Tribunal en cita, son las competentes para resolver los Juicios Contenciosos Administrativos interpuestos en materia de comercio exterior, resultando inadecuados los criterios que aplican para entrar o no, a conocer el fondo de los negocios.

- Resultaría pertinente que a los individuos que conforman la lista de panelistas en México, se les exigiera contar con una preparación integral para realizar un buen papel al momento de ser asignados al caso concreto.
- La Universidad Nacional Autónoma de México podría coadyuvar a la especialización de los panelistas, implementando en la Facultad de Derecho, División de

Estudios de Posgrado, una Maestría cuyo objetivo fuera el de preparar integralmente a panelistas, o a aspirantes a serlo.

- Los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberían complementar su preparación de juzgadores con el dominio de los idiomas inglés y francés; tratados internacionales; legislación nacional de los países con los que México tiene firmados tratados internacionales y los precedentes y jurisprudencias de su derecho interno.

**ABREVIATURAS UTILIZADAS.**

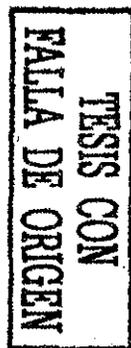
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
ITO	<i>International Trade Organization.</i>
OMC	Organización Mundial de Comercio.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
FTA	<i>Canada-United States Free Trade Agreement.</i>

### 1.1.1 BIBLIOGRAFÍA.

ACERO RODRÍGUEZ, José Gustavo, "Conceder la facultad al Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar el oportuno y correcto cumplimiento de sus sentencias.", *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

ADAME GODDARD, Jorge, "¿Quiénes pueden iniciar un procedimiento de revisión ante un panel binacional de acuerdo con el Capítulo XIX del TLCAN?", *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, número 16, México, 1996.

AGUIRE SORIA, Ma. Guadalupe, "Organización y Estructura de la Justicia Administrativa en México.", *El Contencioso Administrativo México-Francia*. Memoria del Seminario Internacional 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.



ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "La jurisdicción contencioso administrativa en México.", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, 2001.

BALASSA BELA, "Teoría de la Integración Económica", Unión Hispanográfica, Editorial Hispano-Americana, S.A. de C.V., México, 1980.

BLANCO, Herminio, ZABLUDOUSKY, Jaime, "Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte.", Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1991.

BROWN SCOTT, James, "Las Convenciones y Declaraciones de La Haya de 1899 y 1907.", *Oxford university Press*, Nueva York, EUA, 1916.

BURGOA, Ignacio, "Las garantías individuales", Séptima Edición, Porrúa, México, 1972.

CARBALLO BALVANERA, Luis, "Nuevo Avance en jurisdicción Administrativa Federal.", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 100, México, 2001.

CARBALLO BALVENERA, Luis, "El Tratado de Libre Comercio y sus repercusiones fiscales.", *Convenios Fiscales Internacionales*, México, 1994.

CARMONA LARA, María del Carmen, "Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de Solución de Controversias", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, año XXVIII, número 82, México, enero-abril de 1995.

CASTILLO VELASCO, José María, "Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano", Primera versión facsimilar, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.

CATALANO, Nicola, "Manuel de Droit des Communautés Europeennes", Dalloz et Sirey, París, 1962.

CAYÓN, FALCÓN y DE LA HUCHA CELADOR, "La armonización en la Comunidad Económica Europea y el sistema tributario Español: Incidencia y convergencia.", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, España, 1990.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación ante el Tratado Trilateral de Libre Comercio.", *La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1993.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, "La nueva competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.", *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

DÍAZ, Luis Miguel, "México y las comisiones internacionales de reclamación", Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.

*Diccionario Jurídico Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Tomo P-Z.

DOMÍNGUEZ, BELLOC, Guillermo, "Comentarios sobre la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación", *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

DONNAT, Francis, "Competencia de la Jurisdicción Administrativa Francesa", *El Contencioso administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

DONNAT, Francis, "Organización y Estructura de la Jurisdicción Administrativa en Francia.", *El Contencioso Administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional 1999, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

*Enciclopedia Jurídica OMEBA*, tipográfica Argentina, Buenos Aires, 1959.

FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, "El sistema tributario Mexicano ¿apto para afrontar los efectos derivados de un Tratado de Libre Comercio? (Enfoque jurídico)", *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su 65° aniversario. Una visión del Foro.", *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*. México, 2001.

FORMACIÓN DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL MERCADO DE VALORES. Nacional financiera, Año LI, agosto 1, México, 1991.

FRIED, Johnathan T. "El Capítulo 19 del TLCAN. revisión de resoluciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias por paneles binacionales.", Comercio a Golpes, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, México, 1977.

GANTZ, David A. "Resolution of trade disputes under Naftta's 19, The lessons of extending the binational panel processo México."

GARCÍA ARIAS, Luis, CARRERAS Jorge, "El Caso de la Barcelona Traction ante el Tribunal Internacional de Justicia", Instituto Francisco de Victoria, Madrid, España, 1971.

GIL VALDIVIA, Gerardo, "La integración económica y la armonización fiscal (reflexiones del caso de México en relación con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá).", Convenios

*Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

GIL VALDIVIA, Gerardo, "Los aspectos Comerciales y fiscales del Tratado de Libre Comercio de México con Estados Unidos y Canadá.", *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

GNAZZO, Edison, "Principales Problemas y oportunidades que Genera la Operación y Negocios de Tratados Tributarios.", Universidad de Guadalajara, Jalisco, Facultad de Derecho, México, 1991.

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David, "El Derecho que tenemos: La Justicia que esperamos", Editorial Laguna, México 2000.

GÓNGORA PIMENTEL, Génaro, "Introducción al estudio del Juicio de Amparo.", Sexta Edición, Porrúa, México, 1997.

HEDÚAN VIRUÉS, Dolores. "Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación"; Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1961.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, "Comercialización Internacional de los Servicios en México, Marco Jurídico.", Editorial McGraw Hill, México, 1998.

HERNÁNDEZ RAMÍREZ, Laura, WITKER, Jorge, (coordinador), "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Análisis Diagnóstico y Propuestas Jurídicas.", *Los Servicios y el Tratado de Libre Comercio*, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, México, 1993.

HORLICK, Gary N. y DEBURSK, Amanda F. "Dispute Resolution under Nafta: Building on the U.S.-Canada FTA, GATT and ICSID.", *Journal of World Trade*, Geneva 1993.

JACKSON, John, "American Journal of International Law.", Vol. 90.

JAROSSON, Charles, "les modes alternatifs de règlement de conflits. Présentation générale.", *Revue internationale de droit comparé*, N°. 2, Avril-Juin, París, 1997.

JOHNSON, Pierre Marc y BEAULIEN, André, "The Environment and NAFTA. Understanding and Implementing The New Continental Law.", *Island Press, Washington, C.D.* 1996.

"Jurisprudencias del TFF 1937-1998", Talleres Disigraf, México, 1991.

LEYCEGUI, Beatriz, "Acordar para disentir: la solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte."

LEYCEGUI, Beatriz, ROBSON William B.P., STELN, S. Dhalia, "Comercio a Golpes. Las prácticas desleales de comercio internacional bajo el TLCAN.", Editado por el ITAM y Porrúa, México, 1997.

"Le Justice et ses institutions". Dalloz, Pariz, 1985.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Comentario a la resolución del panel binacional sobre importaciones de placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de Norteamérica.", *Revista de Derecho Privado*, McGraw Hill, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "El impacto del Tratado de Libre comercio de América del Norte en los sistemas jurídicos el continente americano.", *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, "Los Paneles Binacionales del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte no son autoridades para efectos del amparo.", *Cuestiones Constitucionales*, México 2000.

LÓPEZ, David, "Dispute Resolution Under NAFTA: Lessons from the Early Experience.", *Texas International Law Journal*.

MAGAÑA HERREJÓN, Rolando, "ESTRUCTURA E INTEGRACIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN," *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, "El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.", Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Autónoma de México, México, 1996.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, "La influencia del Derecho Internacional en el Derecho Interno Mexicano.", *El Contencioso Administrativo México-Francia*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

MALPICA DE LA MADRID, Luis, "Las Uniones de Libre Comercio y el GATT", *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

MARCEAU, Gabrielle, "Nafta and Wto Dispute Settlement Rules. Athematic Comparaison.", *Journal of Worl Trade*.

MARTÍNEZ LARA, Ramón, "El sistema contencioso administrativo en México.", Editorial Trillas, México, 1990.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "Los principios del Contencioso Administrativo.", *Revista de la Academia Mexicana el Derecho Fiscal*, México, 2001.

MEDINA MORA, Eduardo I, "Salvaguardas, Derechos Antidumping e Impuestos Compensatorios. Algunas Reflexiones desde la Perspectiva Jurídica ante la Negociación de un Tratado de Libre Comercio", *Revista de Derecho Privado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas,

Universidad Nacional Autónoma de México, Año 3, número 7,  
México, Enero-Abril, 1992.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, "Aportación de la Sentencia del Tribunal de la Haya en el caso Barcelona Traction (5 de febrero de 1970) a la Jurisprudencia Internacional.", Universidad de Valladolid, España, 1970.

MOSQUEIRA IRURITA, Tito, "La Corte Internacional de Justicia.", Editorial Themis, S.A., Bogotá, Colombia, 1988.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.", *Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

NAVA NEGRETE, Alfonso, "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México 1959.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Resúmenes de Fallos, Opiniones Consultivas y Providencias de la Corte Internacional de Justicia 1948-1991”, ONU, Nueva York, EUA, 1992.

ORTÍZ AHLF, Loretta, VAZQUEZ PANDO, Fernando, DÍAZ, Luis Miguel, “Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y sus Acuerdos paralelos”, Segunda Edición, Editorial THEMIS, México, 1998.

PATIÑO MANFFER, Ruperto, “La naturaleza jurídica de las investigaciones antidumping, el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y revisión por Paneles binacionales.”, Revista *Lex*, 3ª Epoca, Año V, Mayo 2000, número 59.

PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel, “Paneles Binacionales ¿Conflicto de idiosincracias?” en PÉREZ DE ACHA, Luis Manuel y REVILLA, Eduardo, *Estudios Tributarios*, Editorial Laguna, México 2001.

PEREZCANO DÍAZ, Hugo, "La solución de controversias en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.", *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, "Derecho Internacional Privado. Parte General", sexta edición, Editorial Harla, México, 1995.

PERRET, Louis, "El futuro libre comercio en el continente americano: La política Canadiense.", *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*. LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (coordinador) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, "El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho.", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, 1969.

PRESBISCH, Raúl, "Pensamiento y Obra.", Fundación Raúl Prebisch y Editorial Tesis, Argentina, 1988.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia, "El Comercio Exterior de México. Marco Jurídico, Estructura y Política", Editorial Porrúa, México, 1989.

RAMIREZ SOLTERO, Yolanda Cristina, "Armonización fiscal para América del Norte, el reto del siglo XXI.", Editores e Impresores FOC, S.A. de C.V., México, 1999.

REYES DÍAZ-LEAL, Eduardo, "La Función de la Aduana.", Publimagen Editores, S.A. de C.V., México 1999.

ROIG AMAT, Barto, "Orígenes de la Barcelona Traction (conversaciones con Carlos E. Montañés)", Ediciones Universidad de Navarra, Barcelona, España, 1970.

ROJAS AMANDI, Víctor Manuel, "La protección del medio ambiente en el TLCAN y la OMC", OXFORD University Press, México, 2000.

SEPÚLVEDA CARMONA, Ma. Sofía, "Tribunal Fiscal de la Federación y la solución de controversias en materia de Comercio Exterior.", La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Fiscal de la Federación, 1993.

SERRA PUCHE, Jaime, "El Tratado de Libre Comercio México, Canadá, Estados Unidos.", Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1991.

SMITH, James F, "United States-Mexican Trade After NAFTA", University of Houston, Mexican Legal Studies Programme e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1995.

TEREPOSKY, Greg, POSADAS, Alejandro, "El impacto del libre comercio en la legislación interna de Canadá.", El futuro del libre comercio en

*el continente americano. Análisis y perspectivas.* LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

URBY GENEL, Nora Elizabeth, “El Tribunal Fiscal de la Federación, otro voto de confianza.”, *Revista Lex*, 4to. Aniversario, 3ª Época, Año V, Junio-Julio 1999, Números 48-49, México, 1999.

URBY GENEL, Nora Elizabeth, “La Secretaría de Economía y las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.”, *Revista Lex*, número 77, México, 2001.

VAN KLAVEREN, Alberto, “Regionalismo y Multilateralismo: una convergencia necesaria.”, *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas.* LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Univesidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

VEGA CANOVAS, Gustavo, "El futuro del Libre Comercio en el continente americano. Análisis y Perspectivas", LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

VEGA CANOVAS, Gustavo, "La política de promoción de exportaciones y su papel para propiciar el desarrollo económico en México.", *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

VILLALOBOS ORTÍZ, Ma. del Consuelo, "Los Convenios para evitar la doble imposición internacional.", *Convenios Fiscales Internacionales*, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1994.

VILLALOBOS ORTÍZ, María del Consuelo, "La eficacia de la jurisdicción contencioso administrativa en México y la ejecución de las

sentencias”, *El Contencioso Administrativo México-Francia*, Memoria del Seminario Internacional, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1999.

WINHAM, Gilbert R., GLOBERMAN Steven (coordinador), “Assessing NAFTA: a Trinational Analysis”, *The Frasier Institute*, Canadá, 1993.

WITKER, Jorge (coordinador), “Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

WITKER, Jorge, “El futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)”, *El futuro del libre comercio en el continente americano. Análisis y perspectivas*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coordinador), México, 1997.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

WITKER, Jorge, "El GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas)",  
Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de  
México, México, 1986.

WITKER, Jorge, HERNÁNDEZ, Laura, "Régimen jurídico del Comercio  
Exterior en México.", Universidad Nacional Autónoma de México,  
México, 2002.

## 1.2 LEGISLACIÓN CONSULTADA

Acta General para el Arreglo Pacífico de las Diferencias Internacionales de 1928. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994).

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947). (Diario Oficial de la Federación de 26 de noviembre de 1986).

Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Carta de la Organización de Naciones Unidas. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Convención de Viena sobre los Tratados (1969). (Diario Oficial de la Federación de 14 de febrero de 1975).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa (varias Ediciones). México.

Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional. (Diario Oficial de la Federación de 27 de abril de 1978).

Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de 1899. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales de 1907. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Decreto de promulgación del Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994).

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Pacto de la Sociedad de Naciones. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Protocolo de Adhesión de México al GATT. (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1994).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. (Anexos y Reglas). (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1993).

Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. (Organización Mundial de Comercio. [www.wto.org](http://www.wto.org).)

Ley sobre Celebración de Tratados. (Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992):

Código de Comercio. Editorial Porrúa (varias ediciones). México.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo (Ley Lares). (1853).

Ley de Justicia Fiscal. (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936).

Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936).

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.  
(Editorial Themis. México.).

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal. (Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1941).

Reglamento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigente en 1947.  
(Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946).

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social. (Editorial Themis. varias ediciones. México.).

Ley Federal de Instituciones de Fianzas. (Editorial Porrúa. varias ediciones. México).

Ley Orgánica de la Educación Pública. (Editorial Porrúa. México. 1958).

Código Fiscal de la Federación. (Editorial Porrúa. varias ediciones. México).

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1961).

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1980).

Ley Orgánica del Banco de México. (Diario Oficial de la Federación de 14 de diciembre de 1983).

Ley de Comercio Exterior. (Diario Oficial de la Federación de 27 de julio de 1993 y Editorial Porrúa. varias ediciones. México).

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. (Editorial Themis. varias ediciones. México).

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. (Editorial Themis. México).

Código Civil para el Distrito Federal. (Editorial Porrúa. 33ava. edición. México).

Código Federal de Procedimientos Civiles. (Editorial Porrúa. varias ediciones. México).

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. (Editorial Porrúa y Themis. varias ediciones. México).

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación. (Diarios Oficiales de la Federación de 1° de marzo de 1926 y de 31 de diciembre de 1932).

Ley para la Clasificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de penas correspondientes. (Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1924).

Reglamento de la Ley para la Recaudación de los Impuestos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas. (Diario Oficial de la Federación de 28 de febrero de 1924).

Ley del Impuesto sobre la Renta. (Editorial Themis. varias ediciones. México).

Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal. (Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 1929).

Ley Miscelánea en Materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos. (Diario Oficial de la Federación de 10 de enero de 1994).

**MATERIAL COMPLEMENTARIO.**

*American Journal International Law*. Vol. 90.

Internet. Página de la Organización Mundial de Comercio.

Revistas del Tribunal Fiscal de la Federación.

Semanarios Judiciales de la Federación.

Diarios Oficiales de la Federación.

Informes de Grupos Especiales.

Jurisprudencias del Tribunal Fiscal de la Federación 1937-1998.

Solicitud de ingreso de México al GATT.

Informes de la Secretaría de Economía.

## HEMEROGRAFÍA

ADAME GODDARD, Jorge, “¿Quiénes pueden iniciar un procedimiento de revisión ante un panel binacional de acuerdo con el Capítulo XIX del TLCAN?”, *Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, número 16, México, 1996.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “La jurisdicción contencioso administrativa en México.”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*, México, 2001.

CARBALLO BALVANERA, Luis, “Nuevo Avance en jurisdicción Administrativa Federal.”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, número 100, México, 2001.

CARMONA LARA, María del Carmen, “Integración Económica y Acuerdo de Libre Comercio de la América del Norte. Mecanismo de Solución

de Controversias”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, nueva serie, año XXVIII, número 82, México, enero-abril de 1995.

FERNÁNDEZ SAGARDI, Augusto, “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su 65° aniversario. Una visión del Foro.”, *Revista de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal*. México, 2001.

FORMACIÓN DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL MERCADO DE VALORES. Nacional financiera, Año LI, agosto 1, México, 1991.

“Le Justice et ses institutions”. Dalloz, Pariz, 1985.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, “Comentario a la resolución del panel binacional sobre importaciones de placa de acero en hoja originarios y procedentes de los Estados Unidos de Norteamérica.”, *Revista de*

*Derecho Privado*, McGraw Hill, Universidad Nacional Autónoma de México, 1995.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "Los principios del Contencioso Administrativo.", *Revista de la Academia Mexicana el Derecho Fiscal*, México, 2001.

MEDINA MORA, Eduardo I, "Salvaguardas, Derechos Antidumping e Impuestos Compensatorios. Algunas Reflexiones desde la Perspectiva Jurídica ante la Negociación de un Tratado de Libre Comercio", *Revista de Derecho Privado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Año 3, número 7, México, Enero-Abril, 1992.

PATIÑO MANFFER, Ruperto, "La naturaleza jurídica de las investigaciones antidumping. el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y revisión por Paneles binacionales.", *Revista Lex*, 3<sup>a</sup> Epoca, Año V, Mayo 2000, número 59.

PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, "El artículo 14 constitucional y los principios generales del derecho.", *Revista de la Facultad de Derecho de la UNAM*, México, 1969.

URBY GENEL, Nora Elizabeth, "El Tribunal Fiscal de la Federación, otro voto de confianza.", *Revista Lex*, 4to. Aniversario, 3ª Época, Año V, Junio-Julio 1999, Números 48-49, México, 1999.

URBY GENEL, Nora Elizabeth, "La Secretaría de Economía y las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.", *Revista Lex*, número 77, México, 2001.