

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO



ENEP ARAGON

INCONSISTENCIAS LEGALES EN EL T.L.C.A.N. RESPECTO
A LA SOLUCION DE CONTROVERSIAS EN MATERIA DE
COMERCIO EXTERIOR

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MIGUEL ANGEL MARTINEZ RAMIREZ

NUM. DE CUENTA: 09504154-0

ASESOR: LIC. EDUARDO TEPALT ALARCON

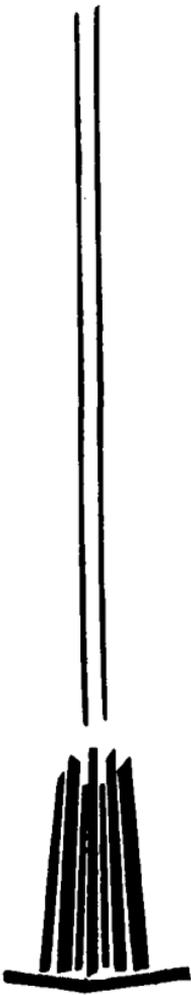
SEMINARIO: DERECHO INTERNACIONAL Y COMERCIO
EXTERIOR

TITULAR: LIC. ANTONIO REYES CORTES

TURNO: VESPERTINO

SEPTIEMBRE 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS

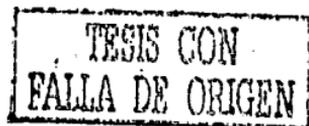
Te doy gracias Señor, por todo mi existir, por mis alegrías, mis satisfacciones, mis tristezas, pero sobre todo, por darme a mi familia que es y será por siempre lo más importante y lo que más quiero en la vida.

A MÍ MADRE

A tí, te debo la vida y todo lo que soy, por ser mi mejor ejemplo de la mujer que nunca se rindió ante nadie, ni nada; no tengo palabras para agradecerte lo grandiosa que has sido, el apoyo invaluable que siempre me has brindado, tus inyecciones de ánimo incondicionalmente, seguir adelante, sin importar cual sea el obstáculo y sobre todo tus consejos para no darme por vencido antes de tiempo; a luchar contra las adversidades, por mostrarme el camino a una vida digna y limpia, por todos tus consejos y por encima de todo por ser mi madre y mi mejor amiga, te amo y siempre te amare mamita linda, perdona mis errores y ante todo quiero que sepas que nunca podrás avergonzarte de mí, pues nunca he hecho algo de lo que pueda arrepentirme u ofenderte.

EN MEMORIA DE MÍ PADRE

A mí viejo, donde quiera que estés, quiero que sepas que te extraño mucho, te fuiste a muy temprana edad llevándote una gran parte de mi vida, que



estás y siempre estarás en mi memoria y en mi corazón, lástima que nunca pude demostrarte lo mucho que te quise y te quiero, y confío en que algún día te volveré a ver.

A MÍ HERMANO OCTAVIO

Brother aunque discrepamos en muchas cosas, entre otras tantas coincidimos, entre ellas el espíritu de superación y apoyo a la familia; piensa y recuerda que te quiero mucho hermano, gracias por enseñarme a ser un hombre fuerte y a no rendirme ante nada, a luchar por ser cada día mejor, y de igual forma agradezco tu apoyo incondicional.

A MÍ HERMANA ELIZABETH

Gracias hermana, por todos los momentos que hemos vivido juntos, algunos buenos otros malos, pero nunca me arrepentiré de haber convivido y de seguir haciéndolo con mi gorda querida, cuenta con mi apoyo incondicional, gracias por haberme dado dos sobrinas que son sensacionales, te quiero mucho.

A MÍ MEJOR AMIGA Y HERMANA DIANA

Mi segunda madre, mi compañera de adolescencia, de alegrías y tristezas y sobre todo a mi mejor amiga y hermana, tú y yo sabemos todo lo que hiciste por mí, te doy las gracias de todo corazón por tú

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

apoyo * pleno, te ofrezco disculpas por los malos momentos que te he hecho pasar, pero recuerda que siempre estaré muy orgulloso de ti, de tus ejemplos de superación y humanidad, estoy en deuda contigo, te amo.

A MIS SOBRINAS

A mis niñas, Jacqueline y Gaby, por ser mi fuente de inspiración, mis ganas de luchar y seguir adelante y sobre todo para que este pequeño logro les sirva como ejemplo y estímulo para seguir hacia delante y nunca rendirse ante las adversidades, las amo chiquillas.

A MÍ TÍO JOSÉ LUIS

Por ser una pieza fundamental en mi vida como ser humano, muchos de los principios que tengo como persona te los debo a ti, te agradezco tu dedicación y apoyo incondicional; no te defraudaré, lo tendré presente todos los días de mi vida.

A GABRIELA, NOEMÍ, ALLAN Y CARLOS

Mis mejores amigos, y aunque no llevemos los mismos apellidos, ustedes saben que somos como hermanos, por que siempre creyeron en mí; por su amor, apoyo, amistad, consejos y cariño que siempre me han brindado, gracias, por estar en los momentos más difíciles de mi vida, por enseñarme a enfrentar a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

adversidades, en especial a ti Carlos, por que sin tu ayuda no hubiera podido culminar este trabajo, y enseñarme a vivir cada día como si fuera el último de mi vida; les dedico este pequeño logro.

A MI ASESOR

Lic. Eduardo Tepalt Alarcón, por ser mi guía para lograr la culminación del objetivo académico máximo que es el título profesional, por instruirme y ser mi bastón, mediante este trabajo, para lograrlo; por toda la confianza, apoyo, amistad y paciencia que en todo momento ha tenido conmigo, brindándome consejos encaminados siempre a mi superación como profesionista.

A MIS PROFESORES

En especial a un admirable profesor y abogado, al Lic. Francisco Javier Rosaslanda García, al Lic. Hilario Sánchez Cortés, por la ayuda recibida de su parte y porque gracias a sus conocimientos, tiempo, entrega y dedicación, hicieron de mí un gran luchador, y sobre todo una persona que nunca los va a defraudar.

AL MAGISTRADO ENRIQUE RABÁGO DE LA HOZ

Que forma parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y del cual tengo el honor de contar con su fina y valiosa amistad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A MIS AMIGOS DE LA SHCP
Al V.A. José Luis Rosales, Lic.
Lourdes Pastor, Elisa, Lic.
Rubelio Meneses Barba, Lic.
Juan Ramón Huerta León, Lic.
Ana Olivia Orejel Juárez, Lic.
Lucero Zamora García, por sus
consejos y apoyo que siempre
me brindaron.

A MIS AMIGOS DEL TFJFA
En especial a la Lic. Claudia
Rosana Morales Lara, por todo
el apoyo brindado en la
realización del presente trabajo,
al Lic. Adrián Arzate, Lic.
Patricia Aguayo Bernal, Lic.
Juan Carlos Montiel, Lic.
Adriana Marín, Lic. Julian, Lic.
Ana Lilia, por sus consejos y
apoyo brindados.

A EMMITA
Por haberme acompañado en
este gran recorrido y confiar en
mí, por comprenderme y por
todo lo que hemos compartido
juntos, por el apoyo,
comprensión y consejos que
me has brindado y por
ayudarme a culminar este
trabajo.

A MIS COMPAÑEROS Y
AMIGOS
Marypaz (Mi Flaca), mis
brother's Carlos y Luis Varela,
Miguel Villa, Octavio Ruiz,
Victor Martínez, a mis
excelentes amigos Gonzalo
Blanco (El Gonzo), Jorge
Ramos (George), mi primo
Eduardo (Lalo), Adrián

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ramírez, Ricardo (Ricco),
Edgar (Chuck), Jorge Torres
(George), Ivonne Cabrera,
Miriam, Astrid, Israel Bucio,
Martha, Jessica, Marco
(Mohamed), Alfredo (My
Friend), Ulises (El Chiquilin),
Franco Aguilar, Alicia (Marida),
Omar (El Negro), Israel (Pollo),
Allan, Oliver (Su Brother),
Rodrigo (Rodro), Antolin (Pato)
alias "Los Niños", Jessica
Pelcastre, Fausto, Claudia
(Klaus), Marianita, Adriana
(Adychiquis), Adriana, Tania
Navarro, Evelin, Francisca
(Jenny), al pequeño Alex, Luis
Pedraza, a los CCHros y a
todas las personas que no
señalé pero que siempre
estuvieron conmigo y creyeron
en mí, brindándome su amistad
en todos estos años.

A MÍ UNIVERSIDAD

Agradezco a la máxima casa de
estudios, la MEJOR, a la
Universidad Nacional
Autónoma de México, en
especial a la ENEP Aragón,
quien fue por mucho tiempo mi
cuna académica, por brindarme
los conocimientos necesarios
para forjar una carrera y por
ayudar a tener un lugar
importante en la vida misma.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	5
1.1.1. REFORMA DE 1862.....	6
1.1.2. REFORMA DE 1882.....	6
1.1.3. REFORMA DE 1886.....	7
1.1.4. REFORMA DE 1896.....	9
1.2. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917.....	10
1.2.1. REFORMA DE 1951.....	12
1.2.2. REFORMA DE 1974.....	14
1.3. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES.....	14
1.4. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL COMPARADA.....	18

CAPÍTULO SEGUNDO

COMERCIO Y TRATADOS INTERNACIONALES

2.1. CONCEPTO DE COMERCIO.....	24
2.2. CONCEPTO DE COMERCIO INTERNO.....	25

2.3.	CONCEPTO DE COMERCIO EXTERIOR.....	26
2.4.	TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO.....	27

CAPÍTULO TERCERO

LEGISLACIÓN INTERNA DETERMINANTE DE CUOTAS COMPENSATORIAS, EN RELACIÓN AL T.L.C.A.N.

3.1.	CONCEPTOS.....	34
3.1.1.	PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.....	34
3.1.2.	MEDIDAS DE SALVAGUARDA.....	34
3.1.3.	CUOTAS COMPENSATORIAS.....	35
3.1.4.	DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.....	35
3.1.5.	SUBVENCIONES.....	36
3.2.	JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN A LA LEGISLACIÓN INTERNA A LA ENTRADA EN VIGOR DEL T.L.C.A.N.....	37
3.3.	ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE REGULAN EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.....	38
3.4.	LEY DE COMERCIO EXTERIOR.....	44

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DEL T.L.C.A.N., EN CUANTO A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

4.1	ASPECTOS GENERALES DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL T.L.C.A.N.	65
4.2	PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN EL CAPÍTULO XIX DEL T.L.C.A.N.	79

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

4.2.1	PANELES BINACIONALES.....	80
4.2.2	REGLAS DE PROCEDIMIENTO.....	81
4.2.3	LEGISLACIÓN APLICABLE	82
4.3	PROBLEMAS ESPECÍFICOS Y PROPUESTAS.....	84
4.3.1	PANELES BINACIONALES.....	84
4.3.2	REGLAS DE PROCEDIMIENTO.....	91
4.3.3	LEGISLACIÓN APLICABLE.....	91
	CONCLUSIONES.....	102
	BIBLIOGRAFÍA.....	109

INTRODUCCIÓN

A partir de la segunda mitad del siglo XX, la integración económica de los países fue una necesidad inminente, básicamente por la problemática social que enfrentaba la humanidad en dichos años, por lo tanto, a lo largo de ese periodo, las naciones se han estado integrando por regiones, por cercanía, así como por tener intereses en común.

México no ha sido la excepción, y su proceso de apertura en forma contundente al comercio exterior inicia a principios de la década de los 80's del siglo pasado, con la intención de lograr un mayor acceso al mercado internacional de sus productos, así como la obtención de determinados productos que no se producían en nuestro país (tecnología) a costos menores, por lo que en 1986, nuestro país se adhiere al GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, ahora Organización Mundial del Comercio O.M.C.).

Con motivo de la política comercial internacional seguida por nuestro país, a principios de la década de los noventas del siglo pasado nuestro país, Estados Unidos de América y Canadá, deciden analizar la posibilidad de ser socios comerciales, ya que tenían ciertos intereses en común; a lo largo de las negociaciones se presentaron algunos problemas, mismos que fueron resueltos a tiempo; y el 12 de agosto de 1993, fueron presentadas las conclusiones de dichas negociaciones con la intención de revisar su contenido para aprovechar las oportunidades que ofrecían, las cuales fueron aprobadas por las tres naciones.

El 1º de enero de 1994, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se calificó de los más avanzados en su género, ya que por una parte se reconoció la globalización creciente y la interdependencia económica entre las naciones al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra parte, fortalecer los principios de



multilateralismo establecidos en el GATT ahora OMC; y por tanto, se propuso y se concretizó la creación del espacio económico más amplio y abierto del mundo.

En este orden de ideas, y tomando en consideración la complejidad y magnitud del T.L.C.A.N., es conveniente precisar que atendiendo la investigación que nos ocupa en el presente trabajo, es con la finalidad de detectar las inconsistencias legales que se presenten en el marco de las soluciones de controversias que se susciten con la aplicación del Tratado.

De siguiente modo, es pertinente señalar que para alcanzar nuestros objetivos en el presente trabajo, en el Capítulo Primero nos ocuparemos de realizar una reseña de los antecedentes constitucionales que se realizaron al artículo 131, el cual regula al comercio exterior, y que son de suma importancia para la determinación de lo que existió en nuestra legislación, así como una comparación con lo regulado por otros países; asimismo, en el Capítulo Segundo, se establecerán los conceptos de comercio, comercio interno y comercio exterior, así como los tratados comerciales internacionales que a la fecha nuestro país tiene signados con otras naciones, entre los cuales se encuentra el T.L.C.A.N.; bajo este orden de ideas, en el Capítulo Tercero, se analizará el procedimiento establecido en la Ley de Comercio Exterior, en materia de prácticas desleales de comercio internacional, ello con el objetivo de estar en aptitud en el Capítulo Cuarto de ubicar las inconsistencias legales que se presenten en los procedimientos de solución de controversias en materia de comercio exterior contenidos en los Capítulos XIX y XX del Tratado.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

- 1.1. CONSTITUCIÓN DE 1857**
 - 1.1.1. REFORMA DE 1862**
 - 1.1.2. REFORMA DE 1882**
 - 1.1.3. REFORMA DE 1886**
 - 1.1.4. REFORMA DE 1896**
- 1.2. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917**
 - 1.2.1. REFORMA DE 1951**
 - 1.2.2. REFORMA DE 1974**
- 1.3. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES**
- 1.4. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL COMPARADA**

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

A pesar de que el objeto de este trabajo es efectuar un estudio sobre las inconsistencias legales que se presenten en la solución de controversias en materia de comercio exterior en el marco del T.L.C.A.N., resulta de suma importancia, aunque sea en forma breve, hacer referencia a las normas fundamentales que han regido la vida de nuestro país durante las diferentes etapas de su historia.

En esa virtud, resulta necesario e importante incluir dentro de este trabajo un breve análisis de las reformas que ha sufrido nuestra Constitución, ya que del conocimiento que se tenga de la evolución de nuestro derecho constitucional en lo referente al derecho comercial internacional, nos colocará en posición de poder evaluar su desarrollo, o retroceso, y así, de esta forma poder estar en posibilidad de mejorar el sistema constitucional comercial vigente.

Por lo anterior, y en virtud de que el presente trabajo es jurídico, y toda vez que nuestra constitución es la carta magna o carta fundamental de la que emanan todas las leyes, resulta necesario analizar los fundamentos constitucionales que en materia de comercio exterior han existido en nuestro país.

El análisis de los fundamentos constitucionales que en el presente estudio se hace, tan sólo se refiere a los artículos que tienen relación con la materia de comercio, debido a que este trabajo tiene por finalidad estudiar un aspecto fundamental del derecho comercial, como es el "comercio exterior".

1.1. LA CONSTITUCIÓN DE 1857

Es importante hacer notar que en la Constitución de 1824, no existió regulación expresa en cuanto a la materia de comercio exterior.

A principio de 1856, durante la discusión del proyecto, sobresale como característico de la época, si debía expedirse una nueva Constitución o restablecer la de 1824.

Con el apoyo del gobierno, los moderadores defendieron el restablecimiento de la Constitución de 1824, siendo así como el Soberano Congreso Constituyente de los Estados Mexicanos expidió la Constitución de la República Mexicana de 1857, sobre la indestructible base de su legítima independencia proclamada el 16 de septiembre de 1810 y consumada el 27 de septiembre de 1821.

Siendo así, que a la Constitución de 1857, se trasladó el principio de legalidad consagrado en el artículo 124; de esta forma, se establecía que: "Para el 1º de junio de 1858 quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en toda la República".¹

Analizando el sentido de lo establecido en el artículo antes mencionado, es clara la derogación del pago que se efectuaba al fisco por concepto de venta, de permuta y del tránsito de mercancías importadas y/o exportadas, por cada uno de los Estados por los que circulaban.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹ Diario Oficial de la República Mexicana, del 12 de febrero de 1857.

1.1.1. REFORMA DE 1862

El 14 de abril de 1862, se reformó el artículo 124 de la Constitución de 1857, en "el cual se reestablecen las alcabalas".²

En dicho año, es cuando se obliga a cumplir por un pago forzoso por el tránsito de mercancías de un Estado a otro, para contribuir a solventar los gastos del país, y se encontraban obligados a cumplir con el pago de tal Tributo, el vendedor que celebraba dicho contrato, al igual que aquellos contratantes en la permuta.

1.1.2. REFORMA DE 1882

El 17 de mayo de 1882, se reformó de nueva cuenta el artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, reforma que estableció que "para el día 1º de diciembre de 1884, a más tardar, quedarán abolidas las alcabalas y aduanas interiores en el Distrito y Territorios de la Federación y en los Estados que no las hayan suprimido".³

De lo que se desprende que ningún tributo se pagaba al fisco por concepto de la celebración de la compra-venta, ni de la permuta, al igual que de las mercancías importadas y exportadas.

² L. Legislatura, Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Editorial Porrúa, S.A., México 1978, Tomo VIII, p. 500.

³ Idem.

1.1.3. REFORMA DE 1886

El 22 de noviembre de 1886, se reformó el artículo 124 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, quedando en los siguientes términos:

"Los Estados no podrán imponer ningún derecho por el simple tránsito de mercancías en la circulación interior. Sólo el gobierno de la Unión podrá decretar derechos de tránsito, pero únicamente respecto de efectos extranjeros que atraviesen el país por líneas internacionales e interoceánicas, sin estar en el territorio más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero.

No prohibirán directa ni indirectamente la entrada a su territorio ni la salida de él, de ninguna mercancía, a no ser por motivo de policía; ni gravarán los artículos de producción nacional por su salida para el extranjero o por otro Estado.

Las exenciones de derechos que concedan serán generales, no pudiendo decretarlas en favor de los productos de determinada procedencia.

La cuota del impuesto para determinada mercancía, será una misma, sea cual fuere su procedencia, sin que pueda asignársele mayor gravamen que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

La mercancía nacional no podrá ser sometida a determinada ruta ni a inspección o registro en los caminos, ni exigirse documento fiscal alguno para su circulación interior.



No gravarán las mercancías extranjeras con mayor cuota que aquella cuyo cobro les haya sido consentido por Ley Federal."⁴

Es de trascendental importancia esta reforma, ya que a nuestra consideración es la que por primera vez establece una regulación más completa en aquellos años sobre el comercio.

En el párrafo primero, se indica que ningún Estado podrá imponer ningún derecho por el tránsito de mercancías, otorgándole dicho poder al Gobierno de la Unión, señalando únicamente aquéllas mercancías que atraviesen el país por líneas internacionales o interoceánicas, sin estar en el territorio nacional más tiempo que el necesario para la travesía y salida al extranjero, por lo que subsiste la no regulación de alcabalas interiores para las mercancías nacionales.

En el siguiente párrafo, se determinó la libre entrada y salida de mercancías sin prohibir directa ni indirectamente, sólo en el caso de seguridad pública, y además la prohibición de la carga por los productos nacionales, por su salida al extranjero, o a otro Estado. De tal forma se regula el pago de derechos de tránsito de mercancías extranjeras por territorio nacional.

Por primera vez se observa que existe una liberalización del comercio internacional, que a su vez sería el primer antecedente del Tratado de Libre Comercio, materia de este trabajo.

Por otra parte, el Estado Mexicano observa por primera vez un espíritu proteccionista para la producción nacional, con el afán de reducir su precio en el extranjero, al no pagar impuestos interiores.

⁴ Ibidem.

En el posterior párrafo, se habla de exención de derechos, mismos que serán generales, sin que se puedan excluir productos de determinada procedencia.

El ulterior párrafo es importante, ya que nos indica que las cuotas del impuesto para determinada mercancía será una misma, no importando su procedencia, por lo que no podrá asignársele mayor gravamen, que el que reportan los frutos similares de la entidad política en que se decreta el impuesto.

Continuando, se prohíbe que las mercancías nacionales sean sometidas a determinada ruta a inspección o registro en los caminos, al igual que la exigencia de documentos fiscales para su circulación nacional.

En el último párrafo, se hace referencia a las mercancías de procedencia extranjera, mismas que no podrán ser gravadas con mayor cuota que aquellas cuyo cobro les haya sido consentido por Ley Federal.

Por lo cual en la reforma de 1886 que nos ocupa, se establece igualdad para las exenciones en el pago de los derechos y en el pago de los impuestos de las mercancías.

1.1.4. REFORMA DE 1896

Dentro del artículo 111 de la Constitución de 1857, el 1º de mayo de 1896, se adicionan las fracciones VI y VII, mismas que se relacionan íntimamente con el artículo 124, fracciones que a su letra dicen:

"Artículo 111.- Los Estados no pueden en ningún caso:

...



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

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos, por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto a la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia".⁵

Es hasta este año, cuando se complementa la regulación del comercio, estableciendo prohibiciones expresas a los Estados, ya que en la reforma de 1886 únicamente se reformó el artículo 124 y no el artículo 111, lo que resultaba incongruente, toda vez que la liberación y protección que establecía el Estado Mexicano, se vela mermado al dejar en libertad a los Estados para regular esta materia, por ello al establecer con esta reforma prohibiciones respecto a los Estados, se hace práctica y real la reforma de 1886, en materia de comercio.

1.2. CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917

En el mensaje de Don Venustiano Carranza, que rindió el 1º de diciembre de 1916 a los Ciudadanos Diputados, con motivo del proyecto de Constitución que puso a su consideración, señaló que, "desgraciadamente los Legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que no procuraron llevar a la práctica, acomodándolo a las necesidades del pueblo mexicano para darles pronta y cumplida satisfacción, de manera que nuestro código político" ... "tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado

⁵ *Ibidem.* p. 501.

conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no han podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva".⁶

En este mensaje señala, que hasta 1917 han sido "una promesa vana el precepto que consagra la Federación de los Estados que reforman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben de ser libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquél".⁷

El mensaje y proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza, fechado en la Ciudad de Querétaro el 1° de diciembre de 1916, dice:

"Artículo 130.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar en el Distrito y territorios federales los impuestos y leyes que expresen las fracciones VI y VII del artículo 117".⁸

Este precepto se presentó como artículo 130 del proyecto de Constitución de Don Venustiano Carranza en la 54ª. Sesión Ordinaria del Constituyente,

⁶ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México, 1808-1978. Editorial Porrúa, S.A., México 1981, p. 176.

⁷ Núñez Ruiz, Manuel. El Problema Fiscal en las Distintas Etapas de nuestra organización política. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1958. Tomo III. p. 33.

⁸ LII Legislatura. Derecho del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Antecedentes, origen y evolución. Editorial Porrúa, S.A., México 1985. Tomo XII. p. 131-5.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

celebrada el 21 de enero de 1917, mismo que en la 62ª. Sesión Ordinaria celebrada el 25 del mismo mes y año, fue aprobada por unanimidad de 157 votos.

El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

"Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar, en todo tiempo, y aun prohibir, por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117".⁹

Es aprobado íntegro el proyecto de Don Venustiano Carranza, facultando por primera vez a la Federación de ser la que de manera exclusiva pueda gravar, reglamentar en todo tiempo, prohibir la circulación en el interior de la República las mercancías que se importen o exporten, lo cual excluye a los Estados de la Federación el regular lo relativo.¹⁰

1.2.1. REFORMA DE 1951

El 25 de marzo de 1951, se adiciona el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando con el siguiente texto:

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun

⁹ L. Legislatura, op. cit., p. 924.

¹⁰ Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917, Octava Edición, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F., 1990, Pág. 27.

prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República, de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer ni dictar, en el Distrito y Territorios Federales, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

"El Ejecutivo Federal queda facultado para aumentar o disminuir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el Congreso de la Unión; crear y suprimir las propias cuotas, así como restringir y aun prohibir las importaciones exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la moneda, la determinación de los precios y de proteger la producción nacional, así como cualquier otro propósito en beneficio del país".¹¹

La adición a la reforma que nos ocupa es de suma trascendencia, ya que al facultar al Congreso de la Unión para autorizar al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras; así como para restringir y aún prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país; lo cual significa que las determinaciones del Ejecutivo Federal en materia de comercio exterior tendría que pasar por autorización del Congreso de la Unión, y por tanto, se evita la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación o se deposite el Legislativo en un individuo.

¹¹ Cámara de Diputados, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones; Editorial Porrúa, S.A., México 1994. Tomo Artículos 124-134. págs. 1147-1448.

1.2.2. REFORMA DE 1974

El 8 de octubre de 1974, se reforma el primer párrafo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la siguiente forma:

***Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI Y VII del artículo 117.¹²

En esta reforma, se deroga la facultad de la Federación, para dictar impuestos en los territorios federales, pudiéndolo hacer única y exclusivamente en el Distrito Federal.

1.3. DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES

En la actualidad el texto vigente de los artículos 73, fracción IX, 117, fracciones IV, V, VI y VII, y 131, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

IX. Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

¹² Ibidem p. 1160.



..."

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

...

IV. Gravar el tránsito de persona o cosa que atraviesen su territorio;

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

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

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

..."

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de

exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida".

Es importante indicar que el artículo 131 de la Constitución de 1917, ubicado en el Título Séptimo, bajo el rubro de "Previsiones Generales", se refiere a ciertos derechos y obligaciones que varios preceptos de la Ley Fundamental otorgan o imponen a la Federación.

Efectivamente, la facultad concedida a la Federación por el artículo 131, para gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, es consecuencia de la otorgada al Congreso de la Unión por el punto 1° de la fracción XXIX, del artículo 73, de lo cual se desprende de dicho cuerpo Legislativo Federal, el que pueda establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

También se establece que cuando medien motivos de seguridad o de policía, la Federación podrá de acuerdo con el artículo 131, reglamentar y aún prohibir la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos (mercancías), cualquiera que sea su procedencia. Sin embargo, el propio precepto aclara que esta facultad no implica que la Federación pueda gravar en el Distrito Federal, el tránsito de personas o cosas, o expedir y mantener en vigor leyes y disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, dado que la imposición de dichos gravámenes y la expedición de leyes o disposiciones fiscales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

aludidas, están prohibidas a los Estados por las fracciones VI y VII del artículo 117, y tales prohibiciones deben hacerse extensivas al Distrito Federal, sujeto a la jurisdicción de la Federación, según lo previene la fracción VII del mencionado artículo 73.

Por otra parte, el segundo párrafo del artículo 131, adicionado mediante reforma de 1951, constituye excepción a la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación o se deposite el legislativo en un individuo, impuesta por el artículo 49.

Para tal efecto, toma en cuenta la necesidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o la persecución de propósitos benéficos de la Nación, y con base en esta consideración, faculta al Ejecutivo, previa autorización del Congreso de la Unión para disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, para crear otras para restringir y prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos. Las repercusiones que pudiera tener en la economía nacional el ejercicio de esta facultad por parte del Poder Ejecutivo, motivo que el párrafo final del artículo 131, imponga a éste el deber de someter anualmente a la consideración del Congreso el uso que hubiese hecho de la mencionada facultad.

Además, de los preceptos mencionados, el artículo 131 se relaciona entre otros, con el artículo 89, fracción XIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que autoriza al Presidente de la República para establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación, y finalmente con el 117, fracciones V y VI y con el 118, fracción I, que prohíben a los Estados la realización de alguno de los actos que el 131 reserva a la Federación.

1.4. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL COMPARADA

En virtud de que el comercio exterior ha crecido al paso del tiempo, es pertinente hacer las siguientes comparaciones con algunas legislaciones extranjeras, como son:

ARGENTINA

Artículo 9°.- En todo el territorio de la Nación no habrá más aduanas que las nacionales, en las cuales regirán las tarifas que sancione el Congreso.

Artículo 10°.- En el interior de la República es libre el derecho de circulación de los efectos de producción o fabricación nacional, así como la de los géneros y mercancías de toda clase, despachadas en las aduanas exteriores".¹³

En comparación con nuestra legislación, el único que sobresale es el señalamiento de aduanas, en relación con lo siguiente, el Estado Argentino se limita a otorgar el libre derecho de circulación de su comercio nacional, al igual que de aquellas mercancías despachadas en las aduanas exteriores.

De lo que desprendemos que la legislación Argentina no va más allá de nuestra legislación.

BRASIL

Artículo 15°.- Compete a la Unión decretar impuestos sobre:
I. Importación de mercancías de procedencia extranjera".¹⁴

¹³ *Ibidem*, p. 925.

¹⁴ *Ibidem*.

En relación a la legislación de esta Nación, únicamente se concreta a darle competencia a la Unión para imponer impuestos por importación de mercancías.

Por lo anterior, es pertinente señalar que dicha legislación no indica nada en cuanto a la libre circulación de mercancías, e incluso respecto a sus mercancías nacionales, ni a las sanciones correspondientes, etc., de lo antes citado, no existe comparación con nuestra legislación, ya que es mucho más completa.

VENEZUELA

"Artículo 136.- Es de la Competencia del Poder Nacional.

...

8.- La organización recaudación y control... de las contribuciones que gravan las importaciones".¹⁵

Esta legislación se concretó a estatuir respecto a las importaciones, sin que establezca nada en cuanto a la libre circulación de mercancías en su territorio, otorgándole al Poder Nacional, la organización, recaudación y control de las contribuciones que se originen por las importaciones; y

REPÚBLICA ESPAÑOLA

"Artículo 14.- Son de la exclusiva competencia del Estado Español la legislación y la ejecución directa en las materias siguientes:

...

8º. Régimen arancelario, tratados de comercio, aduanas y libre circulación de mercancías."¹⁶

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En relación a esta legislación, es necesario señalar que es la que contempla más conceptos de comercio exterior, que no contienen las diferentes legislaciones antes indicadas, pues previene los tratados comerciales que pueda celebrar con otros Estados.

En este orden de ideas, consideramos que la legislación Mexicana es la más completa, ya que como hemos visto en párrafos precedentes, es la que contempla más conceptos sobre comercio exterior.

CAPÍTULO SEGUNDO

COMERCIO Y TRATADOS INTERNACIONALES

2.1. CONCEPTO DE COMERCIO

2.2. CONCEPTO DE COMERCIO INTERNO

2.3. CONCEPTO DE COMERCIO EXTERIOR

2.4. TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO

CAPÍTULO SEGUNDO

COMERCIO Y TRATADOS INTERNACIONALES

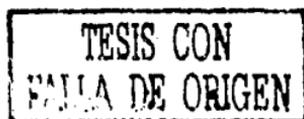
Una de las actividades humanas que hoy en día tiene mayor importancia es el comercio, para el desarrollo económico de una Nación representa una de las piedras angulares y sirve de pauta para la riqueza y bienestar de la sociedad.

El comercio y hombre han ido de la mano a lo largo de la historia de la humanidad, ya que el intercambio de productos ha sido una necesidad que siempre ha existido, ya que la abundancia de satisfactores que tienen las naciones es resultado de muy distintas actividades, condiciones geográficas, riquezas naturales y hasta culturales; lo cual implica el llegar de requerir necesariamente del contacto con otras naciones a efecto de allegarse de aquellos recursos de los que se carecen a cambio de los que se tienen en demasía.

Al igual que el ser humano, el comercio ha evolucionado a través de los siglos; no obstante ello, el comercio ha sufrido cambios sustanciales en su estructura a fin de lograr un acceso de productos más significativos tanto a nivel interno como externo, así como para dar un mayor impulso a otras actividades económicas, como la agricultura, la extracción y explotación de recursos naturales, la industria, la banca, entre otras.

Con los paulatinos grados de desarrollo que se han originado en el comercio, el hombre se ha visto en la imperiosa necesidad de crear instrumentos y figuras jurídicas que lo regulen.

En México, desde la época prehispánica el comercio ha sido de suma importancia para su desarrollo; en la Colonia, cobró mayor fuerza, a través del intercambio de productos con el Viejo Continente; por lo cual el comercio exterior llegó a significar el mayor motor para un sin número de actividades económicas;

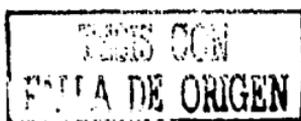


consumada la Independencia, se continuó con esa tendencia, alcanzando un nivel muy elevado en el Porfiriato; tras la Revolución, y a raíz de muchas ideas que circulaban en las corrientes de la época, la vida comercial nacional sufrió importantes cambios en su estructura y se llegó a frenar en muchos ámbitos el desarrollo alcanzado en otros tiempos.

Nuestro país comercialmente hablando, recobró un auge importantísimo en los años cincuentas y sesentas del Siglo pasado, al grado que llegó a hablarse del "milagro mexicano"; en la década de los setentas, debido al modelo económico adoptado, consistente en la sustitución de importaciones, el cual pretendía volver más eficiente a la industria nacional, se observó un fenómeno contrario a lo esperado, ya que los productos mexicanos disminuyeron sensiblemente su calidad y a los productores poco les importó invertir en la modernización de sus plantas.

Ante el creciente panorama de una guerra comercial dentro de la economía global, en el año de 1985, por instrucciones del presidente en turno (Lic. Miguel De La Madrid Hurtado), México solicitó su ingreso al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), logrando ingresar formalmente un año después. El GATT sirvió como base para lo que hoy en día es la Organización Mundial de Comercio (OMC), organismo del que la mayoría de las economías desarrolladas y en desarrollo forman parte.

Con el ingreso de México al GATT, se muestra la preocupación de las autoridades nacionales para que nuestro país logre una destacada e importante participación dentro del comercio internacional; México al haber ingresado al GATT, y en la actualidad a la OMC, resulta ser un aspecto primordial para lograr el desarrollo en nuestra economía, ya que puede permitirnos como consecuencia de ello, encontrar la vía idónea para lograr a nivel interno una más alta calidad de vida y empleo digno para millones de mexicanos; el ingreso de nuestro país al GATT, constituye el punto de partida del nuevo enfoque de la economía nacional; ya que derivado de ello, se han llevado a cabo muy diversas negociaciones



comerciales internacionales que han llegado a concretarse, incluso, con la firma y entrada en vigor de diversos Acuerdos Multilaterales Libre Comercio, entre los que se encuentra el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

2.1. CONCEPTO DE COMERCIO

Todo el mundo concibe con mayor o menor precisión lo que significa el término "comercio", y desde que dicha palabra es enunciada, las ideas del provecho, se despiertan en nuestra inteligencia.

Esto proviene que el comercio fue siempre un verdadero y poderoso agente de civilización para las naciones. Y para ello, basta dar un vistazo a los pueblos comerciales de todos los tiempos, ya que nos podremos dar cuenta que hoy por hoy son los pueblos más cultos y estables económicamente hablando.

Por tanto, el comercio venciendo las distancias y relacionando amistosamente a los pueblos, transmite y propaga las ideas a instituciones sociales de los más adelantados, promueve y empuja a los pueblos más subdesarrollados; además, el comercio al proporcionar la actividad y el desarrollo útil de los hombres, encadena y fomenta las buenas inclinaciones entre las naciones.

En este orden de ideas, en forma general se entiende por comercio como todo acto u operación dirigida a obtener alguna ganancia.

Así también, tenemos como concepto de comercio, los siguientes:

"Comercio.- Es la actividad que despliega una persona que actúa como intermediaria en el proceso económico adquiriendo bienes y servicios a título oneroso para lucrar con su enajenación.

El comerciante es un intermediario en el proceso económico cuya actividad consiste principalmente en actuar como nexo entre los factores de la producción de bienes y servicios y los consumidores de los mismos, con el objeto de satisfacer necesidades inmediatas ajenas y persiguiendo un legítimo afán de lucro. Todo ello no obsta a que simultáneamente una misma persona reúna las calidades de productor y comerciante, pero desde el punto de vista jurídico y con el objeto de encuadrarlo dentro del marco del derecho comercial, sólo interesa conocer sí, siendo persona capaz, celebra habitualmente actos de comercio. Surge así la importancia fundamental de la definición de actos de comercio, es decir, de aquello que debe ser considerado como actividad comercial, a fin de involucrar dentro de la misma a quienes la despliegan y aplicarles, en consecuencia, la legislación comercial."¹⁷

"Comercio.- Acción y efecto de comerciar. Conjunto de actividades de compra, venta, alquiler y reventa de bienes transformados o sin transformar; se incluyen también todas las prestaciones de servicios por las que se obtienen beneficios." ¹⁸

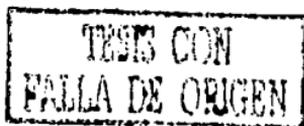
2.2. CONCEPTO DE COMERCIO INTERNO

Como ya se ha señalado, el comercio constituye una actividad lucrativa que consiste en la intermediación directa, o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios a fin de facilitar y promover la circulación de la riqueza.

En términos jurídicos, el comercio no sólo regula la intermediación lucrativa, sino también la actividad de las empresas, industrias, títulos de crédito, etcétera.

¹⁷ Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. 1976, Tomo I, Pág 407.

¹⁸ Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo VIII, Edit. Espasa Calpe, S.A., Madrid España. 1993, pág 3091.



El comercio, constituye aquélla parte del sector externo de una economía que regula los cambios de mercancías y productos entre proveedores y consumidores residentes en dos o más mercados nacionales, así como regulando sus transacciones.

Bajo este contexto, tenemos como concepto de comercio interno, los siguientes:

"Comercio interior.- El que se realiza en el interior de un país."¹⁹

"Comercio interior.- Es aquél que se realiza dentro de la jurisdicción de un Estado".²⁰

2.3. CONCEPTO DE COMERCIO EXTERIOR

La disciplina jurídica económica que regula el intercambio conocido como de comercio exterior, es la política comercial externa o política económica internacional, sector que junto a las demás políticas sectoriales conforman la política económica de un país; es decir, el comercio exterior constituye el objetivo de la política comercial, misma que puede orientarse a finalidades proteccionistas, liberales o neoliberales y estatistas según sea el sistema económico vigente.

Históricamente, la noción comercio exterior está relacionada con las transacciones de mercancías y productos; sin embargo, en la actualidad tiende a ensancharse para englobar también las transacciones de tecnologías y servicios, rubro éste, que en muchos casos es tan o más importante, que las transacciones comerciales propiamente dichas.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Garrone, José Alberto. Diccionario Jurídico Abeledo-Perrot. 1976, Tomo I, Pág 407.

Esto es, el comercio exterior de un país en la actualidad comprende tanto sus intercambios mercantiles tradicionales, como transacciones que recaen sobre tecnologías en general.

En este contexto, tenemos como conceptos de comercio exterior los siguientes:

"Comercio internacional.- Es aquel que se realiza entre los Estados que componen la comunidad internacional, ya sea por medio de organismos oficiales o de los particulares mismos. También debe considerarse comercio internacional aquel que tiene lugar entre un Estado y una comunidad económica."²¹

"Comercio exterior.- Intercambio de bienes y servicios entre naciones."²²

2.4. TRATADOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR MÉXICO

Como consecuencia de la gran apertura comercial internacional que ha surgido alrededor del mundo en los últimos años, casi todos los países del mundo se han visto en la necesidad de abrir sus puertas al mercado comercial internacional, a través del cual se han visto forzados a unirse con otras naciones firmando diversos Tratados y Convenios Comerciales Internacionales, de modo de que se intercambien bienes, productos y servicios y en algunas ocasiones otorgando más beneficios unos a otros, para el efecto de que esas mismas partes se vean beneficiadas con dichas firmas²³; México no ha sido la excepción, ya que día con día se estudia la posibilidad de ampliar nuestro mercado a nivel internacional, tan es así que a la fecha nuestro país se encuentra en negociaciones para firmar un acuerdo comercial con Rusia entre otros; asimismo,

²¹ Ibidem.

²² Diccionario Enciclopédico Espasa, Tomo VIII, Edit. Espasa Calpe, S.A., Madrid, España. 1993, pág 3092.

²³ Arriola, Carlos. Testimonios Sobre el T.L.C., Edit. Diana, México, D.F., 1994, pág. 42.



es de establecerse que a la fecha nuestra nación ha firmado diversos Tratados de Libre Comercio con distintas naciones, y que son los siguientes:

1. **Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.A.N.),** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

Artículo 2203. Entrada en vigor.

Este Tratado entrará en vigor el 1° de enero de 1994, una vez que se intercambien las notificaciones escritas que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.

2. **Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (TLC G3),** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1995.

Artículo 23-04. Entrada en vigor.

1. Este Tratado entrará en vigor el 1° de enero de 1995, una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.

2. Lo establecido en el párrafo 1 no impide que una Parte, conforme a su legislación, dé aplicación provisional a este Tratado.

3. **Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1995.

Artículo 19-03. Entrada en vigor.

Este Tratado entrará en vigor el 1° de enero de 1995, una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.

4. **Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1995.

Artículo 21-04. Entrada en vigor.

Este Tratado entrará en vigor el 1° de enero de 1995, una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias han concluido.

5. Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de julio de 1998.

Artículo 22-03. Entrada en vigor.

Este Tratado entrará en vigor el 1° de julio de 1998, una vez que se intercambien las comunicaciones que certifiquen que las formalidades legales necesarias han concluido.

6. Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1999.

Artículo 20-04. Duración y entrada en vigor.

1. Este Tratado tendrá duración indefinida.
2. Las Partes cumplirán los procedimientos legales necesarios, incluidos el intercambio de comunicaciones que acrediten que las formalidades jurídicas necesarias han concluido, para que este Tratado entre en vigor el 1° de octubre de 1998. De lo contrario, el Tratado entrará en vigor 30 días después de que dicho intercambio se haya efectuado.

7. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión Europea, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.

Artículo 49. Entrada en vigor.

Esta Decisión entrará en vigor el 1° de julio de 2000 o el primer día del mes siguiente a aquél en que sea adoptada por el Consejo Conjunto, cualquiera de estas fechas que resulte posterior.



8. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2000.

Artículo 12-03. Entrada en vigor.

Este Tratado entrará en vigor 30 días después de la fecha en que las Partes se hayan notificado una vez que se intercambien las notificaciones escritas que certifiquen que las formalidades jurídicas necesarias para la entrada en vigor del Tratado se han concluido.

9. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, Guatemala, el Salvador y Honduras (Triángulo del Norte), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de marzo de 2001.

Entrada en vigor.

Salvador y Guatemala, 15 de marzo de 2001.

Honduras, 1° de junio de 2001.

10. Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 2001.

Artículo 84. Entrada en vigor.

1. Este Tratado está sujeto a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se depositarán con el Depositario.

2. Este Tratado entrará en vigor el 1° de julio de 2001 respecto de aquellos Estados Signatarios que para esa fecha hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación con el Depositario, siempre que México esté entre los Estados que han depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación.

3. En relación al Estado Signatario que deposite su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación después del 1° de julio de 2001, este

Tratado entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente al depósito de su instrumento, siempre que, con relación a México, este Tratado entre en vigor a más tardar en la misma fecha.

4. Si sus disposiciones constitucionales lo permiten, cualquier Parte podrá aplicar este Tratado provisionalmente durante un período inicial que comience el 1° de julio de 2001. La aplicación provisional de este Tratado será notificada al Depositario.

En este orden de ideas, es claro que México a la fecha con los 10 Tratados Comerciales Internacionales que ha concretado y que se encuentran en vigor, se ha dado a la tarea de cada vez más ampliar sus fronteras, a efecto de ser partícipe del pastel que se reparte a nivel mundial en materia comercial, tan es así, que como quedó señalado con anterioridad en los últimos meses nuestro país se encuentra en negociaciones con otras naciones para la celebración de diversos tratados comerciales internacionales.

Ahora bien, y toda vez el presente trabajo se encuentra encaminado a detectar las inconsistencias legales de la solución de controversias en materia de comercio exterior que se susciten a la luz del T.L.C.A.N.; por tanto, única y exclusivamente nos abocaremos al análisis de dicho Tratado Internacional en la parte que nos interesa.

CAPÍTULO TERCERO

LEGISLACIÓN INTERNA DETERMINANTE DE CUOTAS COMPENSATORIAS, EN RELACIÓN AL T.L.C.A.N.

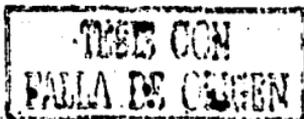
3.1. CONCEPTOS.

- 3.1.1. PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.**
- 3.1.2. MEDIDAS DE SALVAGUARDA.**
- 3.1.3. CUOTAS COMPENSATORIAS.**
- 3.1.4. DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS.**
- 3.1.5. SUBVENCIONES.**

3.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN A LA LEGISLACIÓN INTERNA A LA ENTRADA EN VIGOR DEL T.L.C.A.N.

3.3. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE REGULAN EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO.

3.4. LEY DE COMERCIO EXTERIOR.



CAPÍTULO TERCERO

LEGISLACIÓN INTERNA DETERMINANTE DE CUOTAS COMPENSATORIAS, EN RELACIÓN AL T.L.C.A.N.

Advirtiendo la globalización de la economía mundial, nuestro país en la década de los 80's del siglo pasado se adhiere al GATT; en la primera mitad de la década de los 90's fue negociado, firmado y ratificado el Tratado de Libre Comercio de América del Norte²⁴; ahora bien, en el capítulo que nos ocupa se procederá a realizar el Análisis Jurídico del Comercio Internacional a la luz del Tratado dentro de nuestra legislación; para ello, el artículo 1904, punto 15 del propio Tratado, establece que las partes reformarán sus leyes y reglamentaciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias, así como las que se refieran al funcionamiento de éstas, en relación a las mercancías de las otras partes; como consecuencia de lo negociado en el Tratado, nuestro país por conducto del Congreso de la Unión realizó las modificaciones de reformas respectivas a la Ley Aduanera, abrogó la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, y promulgó la Ley de Comercio Exterior, abrogó las Tarifas del Impuesto General de Importación (T.I.G.I.) y de Exportación, y promulgó la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación, entre otras.

Por lo anterior, en el presente capítulo se procederá al análisis de la regulación jurídica del comercio exterior en materia de cuotas antidumping y compensatorias a la luz del Tratado en México, las cuales encuentran reguladas en la Ley de Comercio Exterior; consecuentemente, se procederá al análisis en forma minuciosa de dicha Ley; no sin antes hacer el señalamiento de los conceptos más importantes dentro del estudio que nos ocupa.

²⁴ Siqueiros Prieto, Jorge. Panorama Jurídico del T.L.C. II., Universidad Iberoamericana, México, D.F., 1998, pág. 7.



3.1. CONCEPTOS

3.1.1. PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Se consideran Prácticas Desleales de Comercio Internacional, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (lo que se denomina dumping en el GATT)²⁵; u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional, estableciendo como compensación que las personas físicas o morales que lo hagan están obligadas a pagar cuotas compensatorias, en el caso de México conforme a la Ley de Comercio Exterior.²⁶

La determinación de prácticas desleales para establecer las cuotas compensatorias correspondientes, se realizará a través de una investigación conforme a un procedimiento administrativo que se regula en la misma Ley de Comercio Exterior, del cual haremos referencia en puntos posteriores.

3.1.2. MEDIDAS DE SALVAGUARDA

Las medidas de salvaguarda son aquéllas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio o facilitar el ajuste de los productores nacionales²⁷; estas medidas podrán consistir en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos máximos; las cuales se podrán imponer cuando se haya acreditado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y

²⁵ Witker, Jorge y Patiño Manfer, Ruperto. La Defensa Contra las Practicas Desleales de Comercio Internacional (Ley de Comercio Exterior Comentada). Edit. Porrúa, S.A., México, .S.A., 1994, pág. 72.

²⁶ L.C.E., Artículo 28.

²⁷ Witker, Jorge. Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte., Edit. UNAM, 1ª Edición., México, 1994, pág. 18.



en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.

3.1.3. CUOTAS COMPENSATORIAS

Las cuotas compensatorias son las acciones unilaterales que puede aplicar un Estado después de haber realizado una investigación y formulado una determinación, con arreglo a lo contemplado por la Ley de Comercio Exterior, en el sentido de que el producto importado es "objeto de dumping", y que las importaciones objeto de dumping están causando un daño importante a la rama de producción nacional que produce el producto similar²⁸.

Por regla general, las cuotas compensatorias consisten en aplicar un derecho de importación adicional a un producto determinado de un país exportador determinado para lograr que el precio de dicho producto se aproxime al "valor normal" o para suprimir el daño causado a la rama de producción nacional en el país importador.

Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3° del Código Fiscal de la Federación.

3.1.4. DISCRIMINACIÓN DE PRECIOS

La Ley de Comercio Exterior no utiliza el término dumping, sino se limita a describir esta práctica desleal como "importaciones en condiciones de discriminación de precios", no obstante, el término dumping ha sido adoptado en propiamente todas las lenguas para significar la introducción de mercancías

²⁸ Schettlino, Macario. TLC, ¿Que es y como nos afecta?, Grupo Editorial Iberoamérica, México, D.F., 1995, pág. 13.



originarias o procedentes de un país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal y que perjudica a los productores nacionales de artículos idénticos o similares. En la literatura económica la expresión discriminación de precios significa simplemente el fenómeno de vender en un mismo mercado a precios diferentes un producto igual, que no es lo mismo que dumping, ya que este fenómeno se presenta entre países²⁹.

En este orden de ideas, la ley establece que los importadores que introduzcan al país mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligados a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto por la ley. Para que se puedan establecer cuotas compensatorias, las prácticas desleales deben causar o amenaza causar daño a la producción nacional. Así, para determinar la existencia de la práctica desleal, el daño o amenaza de daño, la relación causal entre ambos aspectos y el monto de la cuota compensatoria, debe llevarse al cabo una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, el cual será analizado en líneas posteriores.

3.1.5. SUBVENCIONES

Las subvenciones se definen como el beneficio que otorga un gobierno extranjero o sus agencias directa o indirectamente a los productores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente³⁰. Se establece que la Secretaría de Economía emitirá mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, una lista enunciativa y no limitativa de subvenciones a la exportación que se considerarán

²⁹ Cruz Miramontes, Rodolfo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Controversias Soluciones y otros temas conexos. Edil. Mc Graw Hill. México, D.F., 1995, pág. 17.

³⁰ Ibidem. pág. 18.

prácticas desleales de comercio internacional. Hasta ahora en México se han presentado muy pocos casos de denuncias por subvenciones.

3.2. JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN A LA LEGISLACIÓN INTERNA A LA ENTRADA EN VIGOR DEL T.L.C.A.N.

La regulación del comercio internacional en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, tiene como finalidades primordiales el de la eliminación de barreras arancelarias al comercio y aún el de facilitar la circulación transfronteriza de bienes y servicios, al igual que el de promover condiciones de competencia leal, y propiciar el aumento de las oportunidades de inversión, y además, que de manera adecuada y efectiva, se protejan y se hagan valer los derechos de propiedad intelectual para su administración conjunta y la solución de controversias, crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento del Tratado, y por último el establecimiento de lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado³¹.

En cuanto al aspecto general de los procedimientos, en el Capítulo XVIII del Tratado, se acordó que "Con el fin de administrar en forma compatible, imparcial y razonable todas las medidas de aplicación general que afecten los aspectos que cubre este Tratado, cada unas de las Partes deberá asegurarse de que ...las personas de otras de las Partes que se vean directamente afectadas por un procedimiento, reciban ...aviso razonable del inicio del mismo... así como una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus pretensiones... y que sus procedimientos se lleven a cabo conforme a la legislación interna".³²

³¹ López-Ayllón, Sergio. Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano: La Experiencia de América del Norte y Chile. Edit. UNAM, 1ª Edic. México, D.F., 2001, pág. 56.

³² Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Artículo 1804.



Sin embargo, respecto a los procedimientos en contra de prácticas desleales de comercio internacional, se concertaron grandes compromisos de reformas, según se puede apreciar en el Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio, el cual señala que "... las Partes reformarán sus leyes y reglamentaciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias, así como las que se refieran al funcionamiento de éstas en relación a las mercancías de las otras Partes..."³³, y que toda reforma que se efectúe a la legislación sea sometida a un panel binacional, el cual emitirá una opinión declarativa sobre su procedencia.³⁴

3.3. ORDENAMIENTOS JURÍDICOS QUE REGULAN EL COMERCIO EXTERIOR EN MÉXICO

En cumplimiento de lo pactado en el T.L.C.A.N., como se vio en el punto que antecede, se reformó la Ley Aduanera, se abrogaron la Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, así como las Tarifas del Impuesto General de Importación (T.I.G.I.) y de Exportación (T.I.G.E.), y se promulgaron la Ley de Comercio Exterior y la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (T.I.G.I.E.), así como diversos decretos que modifican tanto los precios oficiales como los derechos y cuotas ad-valorem a que están sujetas las mercancías que son objeto de comercio exterior, entre otras, disposiciones específicas de aplicación obligatoria respecto de la figura del "dumping", sino que, conforme a lo establecido en el artículo 1902 del Tratado, se le deja plena libertad a las Partes.

Ahora bien, en la Ley de Comercio Exterior en el Título VII, se regulan los "Procedimientos en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda", el procedimiento de investigación fue estructurado en

³³ T.L.C.A.N. Artículo 1904, punto 15.

³⁴ T.L.C.A.N. Artículo 1903, punto I.

tres fases secuenciales que culminan cada una, con diferente tipo de resolución; en primer término una resolución de inicio, que debe ser emitida dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud de la investigación, a continuación una resolución preliminar, en la que pueden ser determinadas cuotas provisionales, su no imposición o la conclusión de la investigación, que debe ser pronunciada dentro de los 130 días siguientes a la publicación de la resolución de inicio; y en tercer término una resolución final, con la que concluye el procedimiento de investigación, y que la autoridad deberá emitir en un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente a la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación.

De igual manera, a la Secretaría de Economía se le concede la facultad de imponer cuotas compensatorias provisionales antes de la expedición de la resolución provisional, lo cual fue recogido en la fracción I, del artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior, al señalar que se podrá "determinar cuota compensatoria provisional"... "siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación".

Otro de los compromisos concertados dentro del Tratado, fue la fijación de plazos explícitos y adecuados para la presentación de pruebas, cuestionarios, observaciones y alegatos, así como para obtener información sobre los procedimientos, lo cual se cumplió al sujetar su desarrollo en lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior, en el Título VII, Capítulo IV, relativo a "Otras Disposiciones Comunes a los Procedimientos", y en el Título IX, Capítulo II relativo a "Recurso de Revocación"; así como lo dispuesto por el Título VI del Código Fiscal de la Federación, en materia "Del Juicio Contencioso Administrativo."

También se convino en el establecimiento del derecho a la resolución de consultas, a nivel aclaración, beneficio que en forma amplia regula en la actualidad el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 34.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Respecto a la emisión de resoluciones, se acordó que deberán estar fundadas y motivadas, lo cual ya se encuentra regulado dentro del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, y que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa legal de la responsabilidad."

Se acordó que para la resolución de controversias en el ámbito administrativo se estableciera un sistema de revisión a las resoluciones que se dicten en los recursos ordinarios, el cual quedó establecido en nuestro país en los términos que fija el Título VI "Del Juicio Contencioso Administrativo", del Código Fiscal de la Federación.

Sin embargo, el problema se encuentra en la procedencia de la impugnación de las resoluciones emitidas en materia de antidumping y cuotas compensatorias, ya que en el propio Capítulo XIX del T.L.C.A.N., se estipula que "... las Partes reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias con la revisión que lleve a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cabo un panel binacional...";³⁵ lo que dio lugar a que el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, estableciera que cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte, en cuyo caso no procederá el recurso de revocación de lo que deriva el carácter preferente y optativo del panel.

Para la solución de controversias en materia de comercio exterior en general, en donde se revisarán las resoluciones emitidas en primera instancia por las autoridades respectivas, se ventilarán en el ya establecido Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 1805 del Tratado, que a la letra dice:

"1.- Cada una de las Partes establecerá y mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, cuasi-judiciales o de naturaleza administrativa, para efectos de la pronta revisión y, cuando se justifique, la corrección de las acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos comprendidos en este Tratado. Estos tribunales serán imparciales y no estarán vinculados con la dependencia ni con la autoridad encargada de la aplicación administrativa de la ley, y no tendrán interés sustancial en el resultado del asunto.

2.- Cada una de las Partes de asegurará de que, ante dichos tribunales o en esos procedimientos, las partes tengan derecho a:

(a) Una oportunidad razonable para apoyar o defender sus respectivas posturas; y

³⁵ T.L.C.A.N., Artículo 1904, punto I.

(b) Una resolución fundada en las pruebas y promociones o, en casos donde lo requiera la legislación interna, en el expediente compilado por la autoridad administrativa.

3.- Cada una de Partes se asegurará de que, con apego a los medios de impugnación o revisión ulterior a que se pudiese acudir de conformidad con su derecho interno, dichas resoluciones sean puestas en ejecución por las dependencias o autoridades y rijan la práctica de las mismas en lo referente a la acción administrativa en cuestión*.

Además, destaca el compromiso de imponer a los particulares que opten por el procedimiento interno de defensa, la obligación de comunicar a las personas interesadas su decisión de hacer uso de esa vía, de tal forma que no pueda ser interpuesta antes de la conclusión del plazo para la impugnación ante un panel, requisito de procedencia que fue plasmado en el artículo 98 de la Ley de Comercio Exterior, el cual tiene el siguiente texto:

***Artículo 98.-** Además de lo dispuesto en los Artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate; y

III. Las partes interesadas que acudan al recurso de revocación, al juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o a los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere esta Ley, podrán garantizar el pago de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos del Código Fiscal de la Federación, siempre que la forma de garantía correspondiente sea aceptada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

(lo subrayado es nuestro)

Finalmente, respecto de las resoluciones y sentencias se acordó que sean ejecutadas por las dependencias o autoridades, así como el reconocimiento de las emitidas por los Tribunales de las otras Partes, de las sentencias, laudos arbitrales y demás resoluciones jurisdiccionales extranjeras.

De lo anterior, se concluye que los compromisos en materia de procedimiento administrativo y contencioso administrativo que contrajo nuestro país al celebrar el Tratado para la creación de la zona de Libre Comercio de América del Norte, se cumplieron plenamente, produciendo un gran cambio en la regulación de nuestro comercio internacional, lo que a su vez trajo como consecuencia que la nueva legislación y reglamentación en esta materia adquiriera vida propia, independiente de la causa que la produjo.

3.4. LEY DE COMERCIO EXTERIOR

La Ley de Comercio Exterior, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1993 y abrogó a la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta nueva ley fue creada obedeciendo la apertura comercial que sufrió nuestro país, así como el ingreso de nuestra Nación a diversos acuerdos comerciales internacionales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

No omitiendo señalar que la Ley de Comercio Exterior es de orden público y de aplicación en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte; su aplicación e interpretación corresponden para efectos administrativos al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Economía, y su objeto es "regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población."³⁶

Ahora bien, la Ley de Comercio Exterior, consta de nueve títulos desarrollados en 98 artículos, siendo que los títulos V y VII son los que regulan a las prácticas desleales de comercio internacional, el procedimiento administrativo que se sigue para imponer una cuota compensatoria por prácticas desleales de comercio internacional se encuentra regulado por dicha Ley y su Reglamento; asimismo, las autoridades encargadas de aplicar las disposiciones jurídicas contenidas en los ordenamientos invocados es la Secretaría de Economía por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales³⁷, siendo que esta última Unidad es la encargada de realizar todas las actuaciones relativas a

³⁶ Ley de Comercio Exterior, Artículos 1 y 2.

³⁷ Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, Artículos 2, Letra B, fracción III; y 14, fracción I.

una investigación por prácticas desleales de comercio internacional, dado que es ante esta autoridad donde se presentan las solicitudes de inicio de una investigación por discriminación de precios o subvenciones; asimismo, ante la mencionada Unidad se presentan los formularios de información que se requieren a los exportadores extranjeros de mercancías en posibles condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Por otra parte, existe otra autoridad que interviene, siendo esta la Comisión de Comercio Exterior, quien es la encargada de emitir su opinión respecto de la resolución final en una investigación de prácticas desleales de comercio internacional.

Como puede apreciarse de las anteriores argumentaciones, en el sistema jurídico mexicano únicamente interviene la Secretaría de Economía por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, así como la Comisión de Comercio Exterior, en una investigación de una posible existencia de dumping o de subvenciones, y asimismo, esta autoridad se encarga de la determinación de la existencia de daño y de la relación causal entre ambas.

En la Ley de Comercio Exterior, como quedó señalado con anterioridad se definen las cuotas compensatorias, como aquéllas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen conforme a los lineamientos que se dan en la misma Ley.³⁸

Los "aranceles", se definen como las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser A) Ad-valorem, B) Específicos y C) Mixtos.³⁹

Asimismo, se establecen medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías,

³⁸ L.C.E., Artículo 3.

³⁹ L.C.E., Artículo 12.

previa opinión de la Comisión de Comercio Exterior que es el órgano de consulta obligatoria que emite opiniones en los asuntos de Comercio Exterior, opinión que se publicara en el Diario Oficial de la Federación. Estas medidas consistirán en permisos previos, cupos máximos, marcados del país de origen, certificaciones, cuotas compensatorias y demás instrumentos que se consideren adecuados para los fines de la Ley de Comercio Exterior.⁴⁰

Asimismo, se dispone que la Secretaría de Economía determinará las normas oficiales mexicanas que las autoridades aduaneras deban hacer cumplir en el despacho de mercancías; determinación que también se someterá previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicación en el Diario Oficial de la Federación.⁴¹

En el Título V de la Ley de la materia, se establece que se consideran prácticas desleales de Comercio Internacional, la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (lo que se denomina dumping en el GATT); u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional, estableciendo como compensación que las personas físicas o morales que lo hagan están obligadas a pagar cuotas compensatorias conforme a la Ley de Comercio Exterior.⁴²

Ahora bien, en el presente trabajo nos ocuparemos solamente de analizar a estas figuras, las que están estrechamente relacionadas con la solución de controversias.

La determinación de prácticas desleales para establecer las cuotas compensatorias correspondientes, se realizará a través de una investigación

⁴⁰ L.C.E., Artículo 17.

⁴¹ L.C.E., Artículo 26.

⁴² L.C.E., Artículo 26.



conforme a un procedimiento administrativo que se regula en la misma Ley de Comercio Exterior.⁴³

Por lo que toca a la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios:

El dumping, consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal.⁴⁴

El valor normal de las mercancías importadas a México, es el precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales.⁴⁵

La subvención, es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionales aceptadas.⁴⁶

Daño y amenaza de daño a la producción nacional, entendiéndose como daño a la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.⁴⁷

La amenaza de daño, es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación que se haga se basará en hechos acreditados, mismo que se hará mediante una investigación administrativa en la que se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional

⁴³ L.C.E., Artículo 29.

⁴⁴ L.C.E., Artículo 30.

⁴⁵ L.C.E., Artículo 31.

⁴⁶ L.C.E., Artículo 37.

⁴⁷ L.C.E., Artículo 39.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de la Ley de la materia.⁴⁸

Por último, debemos mencionar que de las definiciones antes señaladas de lo que es el daño, resalta el concepto de "producción nacional", debiendo entender por tal a la producción (productores) que abarque cuando menos el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate; sin embargo, puede darse el caso de que un número determinado de productores nacionales estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos los importadores del producto, en cuyo caso el término "producción nacional" se interpretará en el sentido de abarcar cuando menos el 25 por ciento de los demás productores; y en el caso extremo de que todos los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se tomará como producción nacional al conjunto de fabricantes de la mercancía producida en el etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.⁴⁹

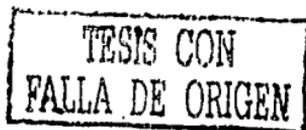
En cuanto a las medidas de salvaguarda, se señala que son aquéllas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio o facilitar el ajuste de los productores nacionales; estas medidas podrán consistir en aranceles específicos o ad-valorem, permisos previos o cupos máximos; las cuales se podrán imponer cuando se haya acreditado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.⁵⁰

Los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, relativas al Dumping y las Subvenciones, ya estaban reguladas en la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional; ahora en la Ley de Comercio

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ L.C.E., Artículo 40.

⁵⁰ L.C.E., Artículo 45.



Exterior en vigor, además de estos procedimientos, también se establece un procedimiento de investigación para determinar un daño, amenaza de daño y medidas de salvaguarda, el cual se iniciará de oficio o a solicitud de parte.

En este tipo de procedimientos de investigación se integrará un expediente administrativo, conforme al cual se expedirán las resoluciones administrativas correspondientes.⁵¹

Cabe señalar que en la anterior Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, una vez presentada la denuncia contra las disposiciones de prácticas desleales, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ahora Secretaría de Economía, procedía a iniciar el procedimiento de investigación, emitía la resolución provisional y en su caso la definitiva, así como el monto de las cuotas compensatorias respectivas.

Establecido lo anterior, a continuación procederemos a realizar un análisis de las disposiciones jurídicas contenidas tanto en la Ley de Comercio Exterior como en su Reglamento en vigor, relativas al Procedimiento de Investigación en Materia de Prácticas Desleales Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda, el cual se iniciará de oficio o a solicitud de parte por las personas físicas o morales (productoras interesadas).

En el caso de que sea a solicitud de parte, se deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. En esa solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, además los solicitantes tienen obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la Secretaría de Economía.⁵²

⁵¹ L.C.E., Artículo 49.

⁵² L.C.E., Artículo 50.



Ahora bien, durante el procedimiento respectivo, la Secretaría de Economía dictara las siguientes resoluciones:

- a) La resolución de inicio de investigación.
- b) La resolución de investigación preliminar.
- c) La resolución final.

a) Resolución de inicio de investigación. La Secretaría de Economía dentro de un plazo de 30 días contando a partir de la presentación de la solicitud, deberá aceptarla y declarar el inicio de la investigación, a través de la resolución respectiva que será publicada en el Diario Oficial de la Federación.

En el caso de que no cuente con suficientes elementos de prueba o datos, la citada Secretaría deberá requerirlos al solicitante para que los exhiba dentro del plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención, si no se da cumplimiento a ésta, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante.

Asimismo, la Secretaría podrá desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento y deberá notificarse personalmente al solicitante.⁵³

Ahora bien, en caso de que se acepte la solicitud, una vez notificada la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría deberá notificar a las Partes interesadas para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga, concediéndoles para tal efecto un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, para que formulen su defensa y presenten la información requerida,⁵⁴ no obstante que

⁵³ L.C.E., Artículo 52.

⁵⁴ L.C.E., Artículo 53.

se señala que tanto el requerimiento al solicitante para que aporte pruebas y si no lo hace se tendrá por abandonada la solicitud, o se desechará cuando no cumpla con los requisitos respectivos, se notificarán ambos actos de autoridad personalmente a los solicitantes, asimismo se establece de manera específica que en "todo caso, la Secretaría publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación", con lo que a nuestro juicio estimamos que no existe certeza respecto de cuál será la notificación por la que dichos actos queden firmes, cuando se notifiquen personalmente al interesado o cuando se publique en el Diario Oficial de la Federación.

La Secretaría de Economía podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes, para lo cual se valdrá de formularios que establezca la misma Secretaría. Si no se satisface éste requerimiento, la Secretaría resolverá conforme a la información disponible.⁵⁵

En su caso, la Secretaría podrá requerir a los productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía de que se trate, así como a los agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatarios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente, la información y datos que tengan a su disposición.⁵⁶

Las partes interesadas en la investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial a que se refiere el artículo 81⁵⁷ de la Ley de Comercio Exterior.

b) La resolución de investigación preliminar. La Secretaría la dictará dentro de un plazo de 130 días, contando a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación,

⁵⁵ L.C.E., Artículo 54.

⁵⁶ L.C.E., Artículo 55.

⁵⁷ L.C.E., Artículo 56.



mediante la cual podrá determinar cuotas compensatorias provisionales, siempre que hayan transcurrido por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de investigación en el Diario Oficial de la Federación, o en su caso, no interponer las cuotas compensatorias provisionales y continuar con la investigación administrativa, o dar por concluida la investigación administrativa 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.⁵⁸

La resolución preliminar deberá notificarse a las Partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

c) Una vez terminada la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaría deberá someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, el proyecto de resolución final.⁵⁹

La Secretaría dictará la resolución final dentro de un plazo de 260 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, a través de esta última resolución la Secretaría deberá interponer cuota compensatoria definitiva, revocar la cuota compensatoria provisional, o declarar concluida la investigación sin interponer cuota compensatoria.⁶⁰

En el curso de la investigación administrativa, las Partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria. En esta audiencia se podrán proponer formulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales de resultar procedentes serán sancionadas por la propia

⁵⁸ L.C.E., Artículo 57.

⁵⁹ L.C.E., Artículo 58.

⁶⁰ L.C.E., Artículo 59.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Secretaría e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final.⁶¹

Esta resolución deberá notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

A la Secretaría de Economía le corresponde determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios a la diferencia entre el valor normal, y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.⁶²

No omitiendo señalar, que si en la resolución final se confirma la cuota compensatoria provisional, se requerirá el pago de dicha cuota o, en su defecto, se harán efectivas las garantías que se hubieren otorgado. Si en dicha resolución se modificó o revocó la cuota, se procederá a cancelar o modificar dichas garantías o, en su caso, a devolverla, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.⁶³

Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar la práctica de steal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional.⁶⁴

⁶¹ L.C.E., Artículo 61.

⁶² L.C.E., Artículo 62.

⁶³ L.C.E., Artículo 65.

⁶⁴ L.C.E., Artículo 67.



Las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría de Economía. En todo caso las resoluciones que declaren el inicio y la conclusión de la revisión deberán notificarse a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones correspondientes que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas tendrán también el carácter de resoluciones finales y se someterán previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.⁶⁵

Las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán cuando en un plazo de 5 años, contados a partir de su entrada en vigor, ninguna de las partes interesadas haya solicitado su revisión, ni la Secretaría la haya iniciado oficiosamente.⁶⁶

Asimismo, si en el curso de la investigación, el exportador de la mercancía en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, se compromete voluntariamente a modificar sus precios o cesar sus exportaciones o si el gobierno del país exportador elimina o limita la subvención de que se trate, la Secretaría de Economía podrá suspender o dar por terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias; para ello, la Secretaría deberá evaluar si con dichos compromisos u otros análogos que se asuman por parte del exportador se elimina el efecto dañino de dicha práctica desleal.⁶⁷

Si la Secretaría acepta el compromiso del exportador o del gobierno interesado, procederá a dictar la resolución correspondiente, declarando suspendida o terminada la investigación administrativa, la que se notificará a las partes interesadas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación; pero esta resolución se deberá someter a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior

⁶⁵ L.C.E., Artículo 68.

⁶⁶ L.C.E., Artículo 70.

⁶⁷ L.C.E., Artículo 72.

antes de la publicación. Se incorporará en la resolución correspondiente, el compromiso asumido junto con la opinión de dicha Comisión.⁶⁸

La Secretaría podrá revisar el cumplimiento de estos compromisos periódicamente de oficio o a petición de parte; pero si de la revisión, la autoridad administrativa constata su incumplimiento, se reestablecerá de inmediato el cobro de la cuota compensatoria provisional mediante la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución respectiva y se continuará con la investigación.⁶⁹

Se establece como obligación para las Partes interesadas en la investigación, el que envíen a las Partes interesadas copia de cada uno de los informes, documentos y medios de pruebas que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, con excepción de la información confidencial a que se refiere el artículo 81⁷⁰, haciendo la precisión que el legislador al instrumentar dicha disposición establece que el artículo 81, es el que se refiere a la información confidencial, lo cual es erróneo, ya que tal precepto establece que en las notificaciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley, la Secretaría comunicará a las partes interesadas la realización de una audiencia pública, en la cual podrá comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses, así como, en el caso de medidas de salvaguarda presentar las pruebas pertinentes, y que en dicha audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes interesadas; y que en el caso de investigaciones contra prácticas desleales de comercio internacional, las audiencias se llevarán a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final; sin que en él mismo se establezca respecto a la información confidencial, la cual se encuentra regulada en el artículo 80 de la Ley.

Ahora bien, debemos entender por información confidencial, los procesos de producción de la mercancía de que se trate; los costos de producción y la

⁶⁸ L.C.E., Artículo 73.

⁶⁹ L.C.E., Artículo 74.

⁷⁰ L.C.E., Artículo 58.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

identidad de los componentes; los costos de distribución; los términos y condiciones de venta, excepto los ofrecidos al público; los precios de ventas por transacción y por producto, excepto los componentes de los precios tales como fechas de ventas y de distribución del producto, así como el transporte si se basa en itinerarios públicos; la descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores; en su caso, la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales; los montos de los ajustes por concepto de términos y condiciones de venta, volumen o cantidades, costos variables y cargas impositivas, propuestas por la parte interesada, y cualquier otra información específica de la empresa de que se trate cuya revelación o difusión al público pueda causar daño a su posición competitiva.⁷¹

Por información comercial reservada entenderemos que es aquella de cuya divulgación pueda resultar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario de dicha información y que puede incluir, entre otros conceptos, fórmulas secretas o procesos que tengan un valor comercial, no patentada y de conocimiento exclusivo de un reducido grupo de personas que los utilizan en la producción de un artículo de comercio.⁷²

En esta Ley se introducen las medidas de salvaguarda, figura que no estaba contemplada en la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional.

Las medidas de salvaguarda son aquellas que regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional, y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.⁷³

⁷¹ Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, Artículo 149.

⁷² R.L.C.E., Artículo 150.

⁷³ L.C.E., Artículo 45.

La determinación de medidas de salvaguarda se hará por el Ejecutivo Federal, siguiendo un procedimiento de investigación en un plazo no mayor de 260 días, contados a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio, y se sujetará a lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales de los que México sea parte.⁷⁴

Terminada la investigación para la aplicación de medidas de salvaguarda, la Secretaría de Economía enviará el expediente administrativo y un proyecto de resolución final a la Comisión de Comercio Exterior, para que ésta emita su opinión, previamente a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución, la cual deberá contener todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho, y demás datos a que se refiere el Reglamento.⁷⁵

Sólo se podrán aplicar medidas de salvaguarda si como resultado de la investigación la Secretaría de Economía determina, sobre la base de pruebas, que las importaciones totales del producto investigado han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que constituyen una causa sustancial de daño serio o amenaza de daño serio o la producción nacional de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas.⁷⁶

La vigencia de las medidas de salvaguarda, salvo casos justificados, no podrá ser mayor a cuatro años, la cual estará sujeta al cumplimiento de los programas de ajuste a que se hayan comprometidos los productores nacionales.⁷⁷

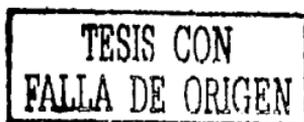
El Ejecutivo Federal, podrá establecer medidas provisionales de salvaguarda en un plazo de 20 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación, cuando se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora

⁷⁴ L.C.E., Artículo 75.

⁷⁵ L.C.E., artículo 76.

⁷⁶ R.L.C.E., Artículo 70.

⁷⁷ L.C.E., Artículo 77.



entrañarían un daño difícilmente reparable, y cuando existan pruebas de que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar un daño serio.⁷⁸

La duración de las medidas provisionales no excederá de seis meses; la resolución final que confirme, modifique o revoque las medidas provisionales, deberá publicarse dentro de los seis meses posteriores al día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución que determine medidas provisionales.⁷⁹

En el Capítulo IV de la Ley de Comercio Exterior, se regulan otras disposiciones comunes a los procedimientos antes indicados.

En este capítulo se establece que 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, únicamente estará a disposición de los representantes legales acreditados, la información confidencial, no así la información comercial reservada, cuya divulgación pudiera causar un daño sustancial e irreversible al propietario de dicha información, y la información gubernamental confidencial.

La información confidencial no podrá ser utilizada para beneficio personal ni para difundirla, y la contravención a tal precepto será sancionada por la Secretaría de Economía, con base en las disposiciones contenidas en la Ley de Comercio Exterior, independientemente de las sanciones de orden civil y penal que procedan; asimismo, se establece que durante los procedimientos de investigación en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda, a petición de las partes interesadas o de sus representantes, la Secretaría dará acceso oportuno a toda la información no confidencial contenida en el expediente administrativo de cualquier otra investigación, una vez

⁷⁸ L.C.E., Artículo 78.

⁷⁹ L.C.E., Artículo 79.

transcurridos 60 días de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la resolución final correspondiente.⁸⁰

Se establece que la Secretaría aceptará como medios de prueba los documentos públicos y privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o verificación administrativa, las pruebas testimoniales, las presunciones y cualquier otro medio de prueba no prohibido por la ley;⁸¹ excepto la de la confesión de las autoridades o aquéllas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres.⁸²

Se otorgan facultades a la Secretaría de Economía para acordar en todo tiempo, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que la estime necesaria y sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los hechos controvertidos; además, la Secretaría podrá efectuar las diligencias que estime pertinentes para proveer la mejor información.

Los acuerdos de la Secretaría por los que se admita alguna prueba no serán recurribles en el curso del procedimiento⁸³. Esta disposición, se estima que podrá traer como consecuencia la dilación del procedimiento cuando se admita una prueba que no tenga relación con la litis.

La Secretaría abrirá un periodo de alegatos con posterioridad al ofrecimiento de pruebas, en el que las partes interesadas podrán presentar por escrito sus conclusiones.⁸⁴

En el Título IX, Capítulo I de la Ley de Comercio Exterior, establece que la Secretaría de Economía sancionará las infracciones que se cometan, enumerando cuáles son éstas, en el artículo 93 de la referida Ley, se señalan varios requisitos

⁸⁰ L.C.E., Artículo 80.

⁸¹ R.L.C.E., Artículo 162.

⁸² L.C.E., Artículo 82.

⁸³ Idem.

⁸⁴ R.L.C.E., Artículo 172.



que se deban observar para la imposición de las multas respectivas, como son la gravedad de las infracciones, los daños y perjuicios causados, así como los antecedentes, circunstancias personales y situación económica del infractor; asimismo, se destaca el que para la imposición de las multas, la Secretaría deberá oír previamente al presunto infractor.

Los requisitos anteriormente enumerados que deben observar para imponer las multas, así como la garantía de audiencia, se estima que tienden a proteger, y dar seguridad jurídica a los presuntos infractores; sin embargo, si al momento en que se impongan las multas no se otorgó la garantía de audiencia respectiva, ni se observaron los requisitos anteriormente enumerados, los interesados, previo al agotamiento del recurso administrativo correspondiente, podrán impugnarlas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para determinar si las mismas son o no legales.

En el artículo 94, se indica que tipo de resoluciones son susceptibles de impugnarse mediante el recurso administrativo de revocación, estableciéndose de manera precisa que los recursos de revocación que se interpongan contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que determinen cuotas compensatorias definitivas se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en los demás casos el recurso se interpondrá ante la Secretaría de Economía.

Respecto a este punto, cabe señalar que no se regula lo relativo a los casos en que los interesados equivoquen la autoridad ante la cual se deba presentar el aludido recurso de revocación, si debe turnarse a la competente o desecharse; sin embargo, en atención de que en el artículo 95, se establece que el citado recurso se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación, y el artículo 120 de este último ordenamiento, dispone que cuando un recurso se interponga ante una autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará ante la autoridad competente.

En este orden de ideas, la Ley que se analiza, establece que el recurso de revocación que se interponga contra las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen se estará a las reglas siguientes:

a) Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución, o bien contra la que lo ejecute, y en caso de que se impugnen las dos, se interpondrá ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias, y la resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas será de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación; posteriormente se enviará copia de la resolución que se emita a la autoridad facultada para resolver el acto que ejecute al inicialmente impugnado.

b) En caso de que se modifique o revoque la determinación de las cuotas compensatorias definitivas, quedará sin materia el recurso interpuesto contra los actos de aplicación de dichas cuotas, sin perjuicio de que el interesado interponga otro recurso contra el nuevo acto de aplicación.

c) Si se interponen recursos sucesivos contra la resolución que determinó la cuota compensatoria y en contra de los actos de aplicación, se suspenderá la tramitación de este último.⁶⁵

Los mecanismos alternativos de solución de controversias en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, el interesado podrá optar por agotar los contenidos en tratados comerciales internacionales en los que México sea Parte; sin embargo; si se opta por esos mecanismos no procederá el recurso de revocación, ni el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁶⁵ L.C.E., Artículo 96.

Se establece que sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos antes indicados, y se observará lo establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.⁸⁶

En el artículo 98 de la Ley de la materia, se establece que tratándose entre otras resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas recurribles mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación en su contra o contra los actos que la aplican, no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias.

Asimismo, se establece que tratándose de resoluciones recurribles mediante los multicitados mecanismos de solución de controversias, el recurrente que opte por el recurso de revocación deberá cumplir, además, con las formalidades previstas en el tratado internacional de que se trate.⁸⁷

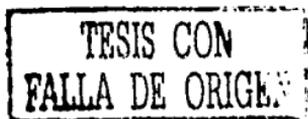
Al respecto, cabe señalar por último que la forma como se encuentra redactado, se presentan varios cuestionamientos:

a) Tratándose de resoluciones definitivas que puedan recurrirse mediante los citados mecanismos alternativos, si el interesado opta por agotar el recurso de revocación, tiene derecho a gozar de 2 plazos para recurrirlas.

b) La autoridad administrativa ante quien se ventile el recurso de revocación tiene facultades para poder determinar si cumplió con esas formalidades de los Tratados Internacionales.

⁸⁶ L.C.E., Artículo 97.

⁸⁷ L.C.E., Artículo 98.



c) Cuando se emita una resolución en estos términos, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no tiene facultades para pronunciarse con respecto a ilegalidades o violaciones que se den por falta de cumplimiento de las formalidades establecidas en esos Tratados Internacionales.

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DEL T.L.C.A.N., EN CUANTO A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

4.1. ASPECTOS GENERALES DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL T.L.C.A.N.

4.2. PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN EL CAPÍTULO XIX DEL T.L.C.A.N.

4.2.1. PANELES BINACIONALES

4.2.2. REGLAS DE PROCEDIMIENTO

4.2.3. LEGISLACIÓN APLICABLE

4.3. PROBLEMAS ESPECÍFICOS Y PROPUESTAS

4.3.1. PANELES BINACIONALES

4.3.2. REGLAS DE PROCEDIMIENTO

4.3.3. LEGISLACIÓN APLICABLE

CAPÍTULO CUARTO

ANÁLISIS DEL T.L.C.A.N., EN CUANTO A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Del estudio realizado en los capítulos anteriores; los cuales consistieron, primeramente en el análisis desde la primera inclusión hasta la fecha de la norma que regula al comercio exterior en nuestro país, previstas en nuestra Constitución; en segundo lugar, con motivo de la política comercial vigente implantada en nuestro país, los tratados comerciales internacionales signados por México; y en tercer lugar; y toda vez que el trabajo que nos ocupa se concretiza al estudio de las inconsistencias legales que se presenten en las soluciones de controversias en materia de comercio exterior ante el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de acuerdo al Capítulo XX y de Cuotas Antidumping y Compensatorias, en términos del Capítulo XIX, del mismo Tratado; luego entonces, se analizó en forma minuciosa los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda previsto en la Ley de Comercio Exterior.

En virtud de lo anterior, en el presente capítulo se procederá a realizar el análisis del procedimiento de solución de controversias a la luz del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, previsto en los Capítulos XIX y XX, materia de este trabajo, a efecto de detectar las irregularidades que se presentan en el mismo.

4.1. ASPECTOS GENERALES DE LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL T.L.C.A.N.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (también conocido como T.L.C.A.N.), constituye uno de los acuerdos de libre comercio más amplios

entre los países que integran una región, con relaciones comerciales a nivel mundial⁶⁸.

De entre los principales atributos que lo caracterizan, podemos mencionar; la apertura de los sectores de servicios, principalmente en los servicios financieros, de transporte terrestre y de telecomunicaciones, la eliminación de barreras tradicionalmente altas impuestas por los Estados Unidos de América y Canadá a los textiles y prendas de vestir, la eliminación gradual en los aranceles de distintas mercancías, el establecimiento de un mecanismo para hacer frente a las cuestiones ambientales, pero principalmente la introducción de procedimientos novedosos para el arreglo de diferencias y controversias surgidas por la aplicación e interpretación de dicho ordenamiento.

En este último punto, el que ahora se analizará en forma práctica y concisa, al igual que los mecanismos que establece el Tratado de Libre Comercio de América del Norte para la solución de aquéllas controversias surgidas con motivo de su aplicación e interpretación.

De los puntos que podemos considerar de mayor importancia dentro de los acuerdos y tratados comerciales internacionales, se encuentran los referentes a mecanismos de solución de controversias, tema que hoy por hoy resulta de medular importancia en el desarrollo del derecho internacional, los cuales previenen la solución de conflictos en el ámbito de las relaciones comerciales internacionales, ya sea en forma arbitral o judicial, que paralelamente con la apertura global de los mercados ha repercutido, en consecuencia, dentro del ámbito del sistema jurídico mexicano a través de la adición, modificación y creación de distintos ordenamientos legales internos, tal es el caso de la Ley Aduanera, la Ley de Comercio Exterior, la Ley de Propiedad Industrial, la Ley Sobre la Celebración de Tratados, entre otras, cabe recordar que esta última Ley

⁶⁸ Siqueiros Prieto, Jorge. Panorama Jurídico del TLC, Edil. Universidad Iberoamericana, México, D.F., 1998, Tomo II, pág. 26.

(publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1992), establece en su artículo 8º, los elementos que deberán contener los mecanismos de solución de controversias el cual a la letra dice:

"Artículo 8º.- Cualquier tratado o acuerdo interinstitucional que contenga mecanismos internacionales para la solución de controversias legales en que sean parte, por un lado la Federación, o personas físicas o morales mexicanas y, por el otro, gobiernos, personas físicas o morales extranjeras u organizaciones internacionales, deberá:

- I.- Otorgar a los mexicanos y extranjeros que sean parte en la controversia el mismo trato conforme al principio de reciprocidad internacional;
- II.- Asegurar a las partes la garantía de audiencia y el debido ejercicio de sus defensas; y
- III.- Garantizar que la composición de los órganos de decisión aseguren su imparcialidad."

Aunado a lo anterior, el Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), al cual pertenece México desde 1985, ya contemplaba la regulación de distintos mecanismos y métodos para la solución de controversias surgidas con motivo de su aplicación, interpretación y ejecución.

Así, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (T.L.C.A.N.), en lo referente al sistema de solución de controversias tiene la particularidad de que las resoluciones que se otorgan con motivo de su aplicación tendrán en consecuencia un carácter supranacional; asimismo, el referido sistema va desde la simple solicitud de consulta hasta la solución de controversias a través de instancias resolutorias internacionales y supranacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El sistema de solución de controversias en el multicitado Tratado, se funda particularmente en los principios de arbitraje comercial internacional, estableciéndose y conjugándose diversos sistemas.

Dentro del contexto operativo de las transacciones económicas internacionales, la misma dinámica comercial ha llevado a cabo la práctica de la vía extrajudicial para la prevención y solución de conflictos; es decir, de **métodos alternativos para la solución de controversias**, los cuales no se tramitan a través de vía judicial alguna, sin que por supuesto ésto no sea óbice para que con posterioridad se apoye la aplicación y ejecución de tales resoluciones en Tribunales o Cortes Judiciales.

De esta forma, el Tratado establece y señala la existencia de medios alternativos para la solución de controversias, exhortando a cada una de las Partes integrantes para que en la medida de lo posible promuevan y faciliten el recurso al arbitraje y otros tipos de medios alternativos para la "Solución de Controversias Comerciales Internacionales".

Dentro de los métodos alternativos más empleados para la solución de controversias se encuentran los siguientes:

- a) La consulta;
- b) La negociación;
- c) Los buenos oficios;
- d) La investigación;
- e) La mediación;
- f) La conciliación; y
- g) El arbitraje.

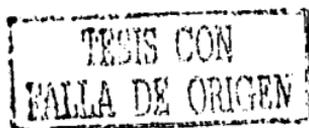
El tipo de método se determina en función directa de las características particulares de cada controversia, de tal suerte que la aplicación de un método de solución puede ser suficiente para la resolución de controversias.

Cabe recordar que el Tratado establece y regula mecanismos y procedimientos de solución de controversias en materia de:

- 1.- Compras del sector público;
- 2.- Inversión;
- 3.- Servicios financieros;
- 4.- Entrada temporal de personas de negocios;
- 5.- Cuotas antidumping y compensatorias;
- 6.- Procedimientos internos y solución de controversias comerciales privadas;
- 7.- Cooperación ambiental; y
- 8.- Cooperación Laboral.

De lo anterior, podemos entender que las "controversias" que pudieran llegar a surgir con base en la aplicación e interpretación del citado Tratado, pueden ser de muy diversas características y efectos; sin embargo, no es posible entender el alcance de las áreas materia de controversia si no conocemos o tenemos una idea general del término "conflicto", que es toda aquella controversia o desacuerdo surgida entre las partes integrantes del acuerdo respecto a cualquiera de sus intereses, punto de vista o un asunto de hecho o de derecho, relativo a la relación que previamente existe entre ellas, lo que implica por ende una situación de conflicto de intereses que conlleva a vincular como elementos medulares de la misma, el desacuerdo entre derechos y obligaciones de las partes contendientes.

En este orden de ideas, el Tratado prevé en términos generales un sistema global para la solución de controversias que surjan a la luz de su aplicación e



interpretación; asimismo, como mencionamos anteriormente los métodos determinados en el Tratado se tornan amplios y complejos, en virtud de la diversidad de temas que ya hemos citado. De esta forma, el Tratado nos remite para dirimir determinados casos a distintos ordenamientos internacionales, pues no establece expresamente un método exacto y determinado para las controversias de que se trata, remitiéndonos, en principio al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

En efecto, en el Tratado las Partes confirman los derechos y obligaciones existentes entre ellas conforme al GATT, y se ratifica que en todo lo no previsto en el referido Tratado subsiste en el citado ordenamiento, incluso en lo referente a la solución de controversias⁸⁹; con lo cual, las Partes integrantes tendrán pleno derecho a recurrir al sistema de consultas establecido en el artículo XXII del mismo GATT.

Ahora bien, como ya hemos mencionado el primer método de solución de controversias es el "método de consulta", el cual se regula dentro de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); sin embargo, también se contempla en distintos instrumentos internacionales, como lo es el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en sus Artículos XXII y XXIII.

La Consulta, se emplea dentro de las relaciones económicas internacionales, y su fin es prevenir el surgimiento de una controversia, aun cuando no crea en sí misma expectativas de resultados formales se suele recurrir a ella antes de entrar a negociaciones comerciales más formales.

Este método adquiere a lo largo del Tratado, la modalidad de consultas a través de Comités, mismos que se reúnen a petición directa de una de las partes,

⁸⁹ Schettino, Macario. TLC. ¿Que es y como nos afecta?, Grupo Editorial Iberoamérica. México, D.F., 1995, pág. 86.

o en virtud de reuniones periódicas de comités; es decir, dicho método implica el planteamiento de controversias y desacuerdos existentes entre las partes, a efecto de que sus representantes específicamente designados para dichos casos planteen las posibles soluciones que convengan para cada una de ellas.

Así, a modo de ejemplo el Tratado establece y crea distintos tipos de Comités que cumplen con los fines anteriormente señalados para la aplicación de este método, los cuales son, entre otros, los siguientes:

1.-Comité de Comercio de Bienes (Artículo 316, Sección D, Capítulo III, Tratado nacional y acceso a bienes de mercado).

2.- Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021, Capítulo X, Compras del sector público).

3.- Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Privadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707, Capítulo VII, Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias).

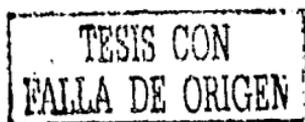
4.- Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Artículo 722 y 723, del Capítulo VII, Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias).

5.- Comité de Medidas Relativas a Normalización (Artículo 913, Capítulo IX, Medidas relativas a la normalización).

6.- Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412, Capítulo XIV, Servicios financieros).

7.- Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022 [4], Capítulo XX, Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias).

De igual forma, el Tratado establece dentro del Capítulo XI, en materia de inversión, en forma expresa, que las Partes contendientes primero intentarán dirimir la controversia por vía de consulta o negociación conforme lo indica el artículo 1118 del Tratado, estableciendo de esta forma el método de consultas, como la primera instancia que debe agotarse con el fin de resolver una



controversia surgida con motivo de la observancia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en este caso tratándose de inversión).

Por otra parte, cabe señalar que además del método de consultas para la solución de controversias, en el Tratado se establecen los "Grupos de Trabajo", tales como lo son: el "Grupo de Trabajo Bilateral" (entre México y Estados Unidos {Acceso a Mercados}, Anexo 703.2 [A][25]), y Grupo de Trabajo sobre entrada Temporal de Personas de Negocios (Artículo 1605).

Los mecanismos de solución de controversias contenidas en el Capítulo XX, titulado "Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias", contiene métodos para la pretensión y solución de controversias entre las Partes, referentes a la aplicación o interpretación del Tratado; asimismo, para tal efecto, en este Capítulo se crea la Comisión de Libre Comercio (artículo 2001), la cual se integra por representantes de cada parte a nivel de Secretaría de Estado, o por las personas a quienes éstos designen, siendo algunas de sus funciones la de resolver las controversias que pudiesen surgir respecto a la interpretación o aplicación del Tratado, supervisando la labor de todos los comités y grupos de trabajo establecidos en el Tratado, mismos que son los siguientes:

Comités:

- 1.- Comité de Comercio de Bienes (Artículo 316).
- 2.- Comité de Comercio de Rosa Usada (Anexo 300.B, Sección 9[1]).
- 3.- Comité de Comercio Agropecuario (Artículo 706).
- *Comité Asesor en Materia de Controversias Comerciales Probadas sobre Productos Agropecuarios (Artículo 707).
- 4.- Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Artículo 722).
- 5.- Comité de Medidas Relativas a Normalización (Artículo 913).
- * Subcomité de Normas de Transporte Terrestre (Artículo 913[5]).
- * Subcomité de Normas de Telecomunicaciones (Artículo 913[5]).
- * Consejo de Normas Automotrices (Artículo 913[5]).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- * Subcomité de Etiquetado de Bienes Textiles y del Vestido (Artículo 913[5]).
- 6.- Comité de la Micro y Pequeña Empresa (Artículo 1021).
- 7.- Comité de Servicios Financieros (Artículo 1412).
- 8.- Comité Consultivo de Controversias Comerciales Privadas (Artículo 2022[4]).

Grupos de Trabajo:

- 1. Grupo de Trabajo sobre Reglas de Origen (Artículo 513).
- * Subgrupo de Aduanas (Artículo 513[6]).
- 2.- Grupo de Trabajo sobre Subsídios Agropecuarios (Artículo 705[6]).
- 3.- Grupo de Trabajo Bilateral (México y Estados Unidos) (Anexo703.2 {A} [25]).
- 4.- Grupo de Trabajo Bilateral (México y Canadá) (Anexo703.2 {B} [13]).
- 5.- Grupo de Trabajo en Materia de Comercio y Competencia (Artículo 1504).
- 6.- Grupo de Trabajo sobre Entrada Temporal (de personas, de negocios) (Artículo 1605).

Ahora bien, la referida Comisión de Libre Comercio será presidida en forma sucesiva por cada una de las partes, estableciéndose un Secretariado, el cual se integrará por secciones nacionales; de entre las funciones del Secretariado se encuentran las de proporcionar asistencia a la referida Comisión, brindar apoyo administrativo a los paneles y Comités instituidos conforme al Capítulo XIX, así como a los paneles creados conforme al Capítulo XX (por instrucciones de la Comisión), apoyar la labor de los demás Comités y Grupos establecidos conforme al Tratado.

En esta tesitura, las controversias que surjan en relación con los convenios negociados de conformidad con lo dispuesto en el Tratado y el GATT, o en cualquier Acuerdo, bajo las directrices del GATT, como la OMC (Organización Mundial de Comercio), podrá resolverse a elección de cada una de las partes conforme a los métodos de solución de controversias en uno u otro Organismo.

En este orden de ideas, una vez que se han enumerado los diferentes métodos de solución de controversias, a continuación procedemos a analizar en forma detallada del trámite de cada uno de ellos.

Así, los procedimientos de carácter preventivo se inician a través de consultas efectuadas al Secretariado, en caso de que no sea resuelta dicha consulta, cualquiera de las partes consultantes podrán solicitar por escrito que se reúna la Comisión de Libre Comercio, dentro del plazo de 30 días después de la entrega de la solicitud para las consultas en general (artículo 2007.1, inciso a), excepto en los casos de que se trate de bienes agropecuarios percederos (artículo 2006.4), casos en que se deberán iniciar dentro de los 15 días siguientes (artículo 2007.1, inciso c), a partir de la entrega de solicitud para la consulta respectiva, o de 45 días (artículo 2007.1, inciso b) después de la entrega de la solicitud, cuando cualquier otra de las partes haya solicitado consultas subsecuentes o haya participado en las consultas relativas al mismo asunto.

Una vez presentada la solicitud de consulta (o consultas), se iniciará lo que podemos llamar para efectos prácticos la "segunda fase", la cual regula el artículo 2007, como la de buenos oficios, conciliación y mediación; dentro de esta segunda fase o etapa, cualquiera de las partes podrá solicitar (por escrito) que se reúna la Comisión cuando se trate de cualquiera de los siguientes casos:

1. En el primer caso, siempre que ya se haya iniciado el procedimiento de solución de controversias conforme al GATT, y que se refiera a cualquier asunto relativo a:

1.1. Tratado en Materia Ambiental y de Conservación (artículo 104, y artículo 2005.3), o



1.2. Asuntos relacionados al Capítulo IX, Medidas relativas a normalización, o con la sección B, del Capítulo VII, Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias (artículo 2005.4).

2. En el Segundo caso, cuando se hayan efectuado las consultas específicas por medio del Grupo de Trabajo y Subgrupo de Aduanas (artículo 503, artículo 2007.2, inciso b);

2.1. Cuando se hayan realizado consultas Técnicas al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

2.2. Cuando se hayan realizado consultas Técnicas al Comité de Medidas Relativas a Normalización.

En esos casos, la Comisión se deberá reunir dentro de los 10 días siguientes a la entrega de la solicitud, debiéndose avocar "sin demora" a la solución de controversias. Es en esta etapa en donde se le otorgan las facultades a la Comisión para apoyar a las partes consultantes, para lograr una solución que sea satisfactora para éstas, se puede recurrir a:

1. Los buenos oficios.
2. La conciliación.
3. La mediación.
4. Formular recomendaciones.

Si el asunto de que se trate no se resuelve dentro de un plazo de 30 días (o en su caso, después de un plazo que las partes así lo hayan acordado), cualquiera de ellas tendrá derecho a solicitar por escrito el establecimiento de un panel de carácter arbitral.

Los 30 días podrán ser:

- a) Posteriores a la reunión, o
- b) Sigüientes a la fecha en que la Comisión se reunió para tratar el asunto más reciente que le haya sometido, en el caso de que se hayan acumulado varios procedimientos.

En este caso, el procedimiento entraría a lo que podemos llamar como una "tercera fase". Una vez recibida o entregada la referida solicitud por el solicitante, la Comisión será quien se encargue del establecimiento del panel arbitral. Aquellas partes que se consideren con derechos para intervenir, podrán hacerlo siempre que así lo manifiesten a su sección de Secretariado y, por supuesto, a las Partes contendientes; en tal caso, la notificación no deberá entregarse después de 7 días de la fecha en que una de las partes entregó la solicitud de establecimiento de un panel.

En consecuencia, si una tercera Parte interesada dentro del proceso no manifiesta su interés en participar, deberá abstenerse de participar posteriormente en cualquier procedimiento de solución de controversias (respecto al mismo asunto) que se celebre, ya sea:

- a) Conforme al T.L.C.A.N.
- b) Ante el GATT.

El panel se deberá integrar por cinco miembros (que se eligen de una lista de 30 individuos que cuenten con la aptitud necesaria para ser panelista, debiendo cubrir los requisitos señalados en el artículo 2009.2); el panelista deberá ser nombrado en forma consensual, ocupando dicho cargo hasta por 3 años y con la posibilidad de ser reelectos.

Las partes contendientes deberán integrar el panel dentro de los sigüientes plazos:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.- 15 días siguientes a la entrega de la solicitud para la integración del mismo. Si las partes no logran ponerse de acuerdo dentro del referido periodo, la parte que resulte electa por sorteo será quien designe a un Presidente que no sea ciudadano de la Parte que designa dentro del plazo de 5 días.

2.- 15 días después de haberse elegido Presidente del panel, cada una de las partes contendientes deberá seleccionar dos panelistas que sean ciudadanos de la parte contendiente u oponente.

Para el caso de que las Partes en conflicto sean más de dos, el procedimiento variará únicamente en los siguientes puntos:

a) Cuando las partes en conflicto no logren ponerse de acuerdo dentro del plazo de 15 días, siguientes a la entrega de la solicitud de integración del panel, la Parte o Partes que haya sido escogida por sorteo deberá señalar dentro de un plazo de 10 días al Presidente, siempre que no sea ciudadano de dicha Parte o Partes.

b) Dentro de los 15 días posteriores a la selección del Presidente, la parte demandada deberá seleccionar a dos panelistas, cada uno de los cuales será nacional de una de las Partes contendientes; asimismo, las Partes demandantes seleccionarán dos panelistas nacionales de la Parte demandada.

c) En caso de que cualquiera de las partes no haya seleccionado a un panelista dentro de los lapsos señalados, se elegirá por sorteo.

El panel se desempeñará conforme a las "Reglas Modelo del Procedimiento" (artículo 2012.2), las cuales deberán contener los siguientes principios:

1.- Garantizar en los procedimientos como mínimo "el derecho a una audiencia ante el panel, así como la oportunidad de presentar alegatos y replicas por escrito"; y

2. Confidencialidad en:

- a) Las audiencias (ante el panel);
- b) Las deliberaciones; y
- c) El informe preliminar;
- d) Todos los escritos; y
- e) Todas las comunicaciones (ante el panel).

Cabe señalar, que el panel tiene la facultad de solicitar (por su propia iniciativa o a instancia de parte contendiente) un informe escrito al Comité de Revisión Científica, siempre que se refiera a cualquiera de las cuestiones de hecho relativas a aspectos relacionados con:

- a) El medio ambiente,
- b) La salud,
- c) La seguridad,
- d) Otros asuntos científicos planteados por alguna de las partes.

El panel presentará a las partes contendientes un informe preliminar y un informe final; el primero dentro de los 90 días siguientes al nombramiento del último panelista, el cual deberá fundarse en los argumentos y las comunicaciones de las partes, cualquier información proporcionada por el Comité de Revisión Científica, así como cualquier información y asesoría técnica (de las personas o grupos que estime pertinentes, siempre que las partes contendientes así lo hayan acordado o lo estimen pertinente, conforme al artículo 2016.1).

El informe preliminar, deberá contener: las conclusiones de hechos, la determinación sobre si la medida en cuestión es o puede ser incompatible con las

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

obligaciones derivadas del Tratado, o es causa de anulación o menoscabo incompatible en la aplicación o interpretación del Tratado. Una vez emitido este informe las partes tendrán un plazo de 14 días (siguientes a la presentación) para hacer sus observaciones (por escrito) al informe preliminar.

Posteriormente, el panel rendirá el informe final, que se presentará a las partes contendientes en un plazo de 30 días contados a partir de la presentación del informe preliminar, este último informe se publicará 15 días después de su comunicación a la Comisión.

Cabe resaltar una particularidad que tienen en común estos informes, la cual es de que ningún panel podrá indicar en cualquiera de estos informes la identidad de los panelistas que hayan votado con la mayoría o minoría.

Como se ha señalado con anterioridad, el método de paneles, así como su procedimiento (el cual se establece dentro del Capítulo XX del Tratado), podemos afirmar que constituye la estructura básica del arbitraje comercial internacional, mismo que ha demostrado a través del tiempo ser el mejor método y procedimiento para la solución de controversias derivadas del comercio entre países y regiones.

4.2. PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN EL CAPÍTULO XIX DEL T.L.C.A.N.

El procedimiento alternativo de impugnación en materia de cuotas compensatorias previsto en el Capítulo XIX del T.L.C.A.N., tiene como notas relevantes que el mismo se tramita ante paneles binacionales, conforme a Reglas de Procedimiento especiales en esta materia y con base en la aplicación directa de la legislación mexicana en materia de cuotas compensatorias. A continuación analizaremos cada una de esas características.

4.2.1. PANELES BINACIONALES

El sistema de revisión ante paneles binacionales se inicia con la solicitud hecha por una parte interesada, precisamente para la integración de dichos paneles.

Los paneles binacionales se componen de cinco panelistas, teniendo cada uno de los Estados involucrados el derecho de nombrar a 2 de ellos. El quinto panelista será designado de común acuerdo por ambos Estados, y si no hay acuerdo, entonces se decidirá por sorteo, el cual uno de estos Estados hará el nombramiento respectivo.

La designación de todos los panelistas se hace, por lo general, de las listas de 25 candidatos por lo menos, y que al efecto han sido preparadas en lo individual por Estados Unidos, Canadá y México. Los candidatos deben ser nacionales de cada uno de los países, y de acuerdo con el Anexo 1901.2, párrafo (1), deberán ser "probos" (que significa que serán rectos, integros y honrados), gozarán de gran prestigio y buena reputación, y serán escogidos estrictamente sobre la base de su objetividad, confiabilidad, buen juicio y familiaridad general con el derecho comercial internacional.

La mayoría de los miembros de cada panel, deberán ser juristas de buena reputación, Anexo 1901.2, párrafo (2) del T.L.C.A.N., siendo uno de esos juristas el que lo presida, Anexo 1901.2, párrafo (4) del T.L.C.A.N. La decisión de los paneles se tomarán por mayoría, sobre la base de los votos de todos los miembros. Los panelistas estarán sujetos al Código de Conducta establecido al efecto entre las Partes del T.L.C.A.N.

4.2.2. REGLAS DE PROCEDIMIENTO

Los lineamientos generales que constituyen las reglas fundamentales del sistema alternativo de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, se encuentran en el artículo 1904 del T.L.C.A.N. En él se establecen los plazos en los que las Partes interesadas deben presentar sus promociones, las disposiciones legales aplicables en la materia y los efectos de las decisiones emitidas por los paneles.

Los plazos están regulados en el artículo 1904, párrafo (14) del T.L.C.A.N., en forma tal, que el fallo definitivo de los paneles se emita dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que sea presentada la solicitud para la integración de los paneles, todos los plazos que en este procedimiento se encuentran establecidos en el T.L.C.A.N., se computan por días naturales, si el último día del plazo es inhábil, el plazo se entiende prorrogado al primer día hábil siguiente.

En el propio artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se establece que los Estados contratantes adoptarán Reglas de Procedimiento a más tardar el 1º de enero de 1994, las cuales en el caso de México fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de ese año.

El párrafo (14) del artículo 1904 en mención, hace referencia a que las Reglas de Procedimiento "...se basarán, cuando corresponda, en reglas procesales en grado de apelación judicial e incluirán reglas relativas al contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles; la obligación de la autoridad investigadora competente para remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento; la protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada; intervención de particulares; limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos por las Partes o por particulares; presentación y trámite; cómputo y prórroga de

plazos; forma y contenido de los memoriales y otros documentos; reuniones previas y posteriores a las audiencias; mociones; exposiciones orales, solicitudes de reposición de audiencias; y desistimiento voluntario de revisión ante el panel". Estas reglas desarrollan al detalle los lineamientos aplicables en el sistema que ahora se analiza.

Las Reglas de Procedimiento fueron adoptadas directamente, aunque con algunas variantes del anterior Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, sustituido por el actual Tratado de Libre Comercio de América del Norte en el que ahora participa México, lo cual explica la razón de que el procedimiento ante paneles binacionales tenga características propias del derecho anglosajón, desconocidas, y en consecuencia, poco entendidas en el derecho mexicano; más aún, algunas de esas reglas son incompatibles con la legislación y prácticas procesales en México, lo cual incluso genera confusión respecto de los principios a seguir ante los paneles binacionales.

Un ejemplo lo constituye el acreditamiento de la representación legal de las partes interesadas que participan en los procedimientos ante paneles binacionales; el principio subyacente en las mencionadas Reglas de Procedimiento, es eminentemente de derecho anglosajón, es decir, que basta la firma del abogado que se ostenta como apoderado de alguna de las partes, para tenerlo como representante legal de ésta; lo anterior, es totalmente inaceptable en el sistema jurídico mexicano, pues para ello es necesario que el apoderado acredite su representación legal a través de un documento idóneo, que por regla general es un poder para pleitos y cobranzas otorgado ante notario público.

4.2.3. LEGISLACIÓN APLICABLE

La idea imperante en el sistema alternativo de solución de controversias en materia de cuotas compensatorias, es que los paneles binacionales deben



resolver los casos que ante ellos se sometan de manera semejante a como lo harían los tribunales mexicanos, es por ello que en México, por ejemplo, el criterio de revisión aplicable por los paneles sea el establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, el cual es aplicable por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en todos los juicios que son de su conocimiento.

La expresión "criterio de revisión" previsto en el artículo 1904, párrafo (3) y Anexo 1911 del T.L.C.A.N., es desconocida en México y su equivalente en el sistema jurídico mexicano es la de "causales de anulación" de las resoluciones administrativas.

En el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se establecen las llamadas "causales de anulación", de las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas mexicanas, esas causales constituyen las razones con base a las cuales el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, puede declarar la nulidad de dichas resoluciones.

En el propio artículo 1904 del T.L.C.A.N., se exige que la revisión de los paneles binacionales de las resoluciones se haga con base en las disposiciones jurídicas en materia de cuotas compensatorias de la Parte importadora, con lo cual se ratifica la idea de que los paneles binacionales deben emitir sus decisiones en forma semejante a como lo harían los tribunales mexicanos. Las disposiciones jurídicas en materia de cuotas 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 de la autoridad investigadora competente", artículo 1904, párrafo (2), del T.L.C.A.N.

4.3. PROBLEMAS ESPECÍFICOS Y PROPUESTAS

Las primeras aplicaciones del sistema alternativo de solución de controversias ante paneles binacionales, han generado conflictos y discusiones en torno a diferentes tópicos relacionados con esta materia, algunos de los cuales son abordados a continuación:

4.3.1. PANELES BINACIONALES

El más grande cuestionamiento que se hace a los paneles instituidos en el T.L.C.A.N., es acerca de su validez a la luz de la Constitución Federal. Quienes arguyen la inconstitucionalidad de este sistema, fundamentan su opinión en la afirmación de que los artículos 13 y 17 de la Constitución garantizan que los Tribunales mexicanos sean los únicos órganos autorizados para impartir justicia en nuestro sistema, excluyendo así de plano la posibilidad de que los paneles binacionales constituyan un instrumento idóneo desde el punto de vista constitucional para resolver controversias en materia de cuotas compensatorias.

El artículo 13 de la Constitución, establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas, ni por tribunales especiales"; por su parte, el artículo 17, segundo párrafo de la Constitución, dispone que: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial".

Nosotros diferimos del criterio señalado en párrafos anteriores, toda vez que en nuestra opinión, en la Constitución no existe alguna restricción que impida que los tribunales arbitrales, cual es la verdadera naturaleza de los paneles binacionales, respaldando esta afirmación debe tenerse en cuenta que el artículo 11 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, utiliza la expresión "laudos

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

arbitrales", al referirse a los mecanismos para la solución de controversias previstos en los Tratados Internacionales, sean los que diriman las controversias de que se trata, más aun si se tiene en cuenta que las decisiones de los paneles son obligatorias para la autoridad investigadora; en el caso concreto para la Secretaría de Economía, sólo si el expediente es devuelto a ella para el efecto de que adopten medidas compatibles con dichas decisiones.

Cuando una Parte alegue que la aplicación del derecho interno de otra de las Partes ha impedido que se ejecute el fallo del panel solicitado por la Parte reclamante, o una vez dictado le ha negado fuerza y efectos obligatorios respecto al asunto particular examinado por el panel, ello dará lugar a la aplicación del mecanismo de salvaguarda previsto en el artículo 1905 del T.L.C.A.N.; sin embargo, a través de este mecanismo de salvaguarda no se asegura la ejecución y debido cumplimiento de las decisiones emitidas por los paneles binacionales.

Si los paneles confirman la resolución administrativa ante ellos impugnada, entonces no se hace devolución alguna del expediente a la autoridad investigadora, y las decisiones correspondientes carecen de fuerza vinculativa para la Secretaría de Economía.

Lo anterior, no significa que las decisiones de los paneles en sí mismas tengan fuerza (imperio) alguna sobre la Secretaría de Economía en el caso de México, y sobre las demás Partes interesadas que participan en los procedimientos respectivos.

Con esta aseveración, lo que se quiere decir es que las decisiones de los paneles binacionales son formalmente obligatorias para las Partes implicadas (Gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México), según corresponda, pero que materialmente no tiene esa misma característica, pues por sí mismas no traen aparejada ejecución. Dicho de otra manera, las decisiones de los paneles binacionales deben asimilarse a los laudos emitidos por cualquier otro tribunal

arbitral, para cuya ejecución y debido cumplimiento en México se requiere el auxilio de los Tribunales Federales.

Ya que contrariamente a lo afirmado por sus detractores, en la especie no se está frente a la institución de Tribunales "supranacionales", ni se afecta la soberanía del Estado Mexicano. Propiamente se está ante Tribunales Arbitrales en procedimientos en que todos los participantes formalmente cuentan con una amplia oportunidad de defensa. Adicionalmente, hay que recordar que el T.L.C.A.N. ha sido incorporado al sistema jurídico mexicano a través del procedimiento establecido en el artículo 133 de la Constitución.

Este artículo dispone lo siguiente: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión...".

Y, por ende, el mecanismo de solución de controversias a través de paneles binacionales cuenta con un sistema constitucional y legal que lo respalde, al igual que sucede con los demás procedimientos arbitrales reconocidos por el Código de Comercio y otros Tratados Internacionales en los que México es parte.

Es en la medida en que las decisiones de los paneles binacionales quedan incorporados al derecho mexicano, en los casos en que la resolución administrativa impugnada es devuelta a la autoridad investigadora para el cumplimiento de las instrucciones giradas en las decisiones de los paneles, que los exportadores e importadores de los productos objeto de cuotas compensatorias, así como las empresas o agrupaciones que denunciaron ante la Secretaría de Economía la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, según sea el caso, tendrán la oportunidad de actuar ante los Tribunales Federales de nuestro país, para exigir que la autoridad investigadora mexicana acate por completo las decisiones emitidas por los paneles binacionales,

y proceda a emitir los actos, acuerdos y resoluciones administrativas necesarias para cumplimentar las instrucciones dadas por dichos paneles.

En lo que si puede decirse que existe un serio problema de constitucionalidad, es en cuanto a lo establecido en el artículo 1904, párrafo (11), del T.L.C.A.N. en los términos siguientes:

"Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la Parte importadora, cuando una Parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados en este artículo. Ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel".

En efecto, el primer cuestionamiento sobre la validez constitucional del precepto antes transcrito, surge por la injustificada limitación que se hace a las partes interesadas, para que libremente y según mejor convenga a sus intereses, ejerciten los medios de defensa que constituyen la revisión judicial interna, (recurso de revocación ante la Secretaría de Economía, juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y juicio de amparo ante los Tribunales Federales). Al momento en que la disposición antes transcrita señala que una resolución definitiva no estará sujeta a revisión judicial interna, cuando la Parte interesada solicite la instalación de un panel binacional, con ello se pretende forzar a todas las demás Partes interesadas a acudir al mecanismo de solución de controversias, regulado en el artículo 1904 del T.L.C.A.N., con exclusión de los medios de defensa internos, aún cuando estos últimos eventualmente pudieran convenir o proteger en mejor medida a sus intereses.

Esto es de mayor gravedad, si se tiene en cuenta que el sistema de paneles binacionales es "alternativo" a la revisión judicial interna, pero que en virtud de la disposición contenida en el artículo en cita, se convierte en obligatorio para todas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las demás partes interesadas, aún cuando no les convenga, o simplemente no quieran actuar y defender sus derechos ante esos paneles.

Un ejemplo de lo anterior sería el siguiente: Un productor extranjero cuyas exportaciones a México son acusadas de dumping decida solicitar la integración de un panel binacional, bajo las premisas de que desconfía de la capacidad técnica de los Tribunales mexicanos en esta materia y de que considera que el procedimiento respectivo es más expedito y efectivo. Ello obligaría a todos los importadores mexicanos obligados al pago de las correspondientes cuotas compensatorias, a acudir ante el propio panel binacional y desentenderse por completo del recurso de revocación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y del juicio de amparo ante los Tribunales Federales; no obstante, que a su parecer las premisas del producto extranjero carezcan de fundamentos válidos; es decir, que los importadores mexicanos confíen más en la revisión judicial interna, que en los paneles binacionales, tanto en lo que respecta a la calificación de los Tribunales mexicanos para resolver la controversia, como a la efectividad de las sentencias que por éstos sean emitidas.

Lo anterior se traduce, en nuestra opinión, en una transgresión de las garantías de audiencia e impartición de justicia que consagran los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida que el artículo 1904, párrafo (11), del T.L.C.A.N. excluye y, consecuentemente, restringe el libre acceso de las Partes a los otros medios de defensa internos. Entendemos que la disposición en comento tiende a evitar que en relación con una misma resolución definitiva, puedan existir decisiones de los paneles que sean contradictorias a las sentencias emitidas por los Tribunales Federales de nuestro país. Empero, estamos convencidos de que esa justificación de tipo práctico, no encuentra un sustento constitucional, sino todo lo contrario, esto es, que la prescripción contenida en dicho precepto es violatoria de las garantías constitucionales antes mencionadas.

Nuestra conclusión es más contundente en cuanto hace a la revisión judicial interna, que puede hacerse valer mediante el juicio de amparo en contra de las resoluciones definitivas emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aquí nos referimos al llamado juicio de amparo indirecto que puede promoverse ante el Juez de Distrito y que, en circunstancias particulares se podrá interponerlo sin necesidad de previamente agotar el recurso de revocación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la procedencia de este juicio está expresamente reconocida en la propia Constitución (el fundamento de esta afirmación se encuentra en el artículo 107, fracción VII de la Constitución) y, por lo tanto, es inaceptable que una disposición secundaria, como lo es el artículo 1904, párrafo (11), del T.L.C.A.N., restrinja la procedencia de dicho medio extraordinario de impugnación.

Por otro lado, en lo que toca al señalamiento contenido en el precepto de que se trata, en el sentido de que "Ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel", es pertinente expresar que esta disposición únicamente puede incidir sobre la legislación interna relacionada con los medios ordinarios de defensa, no así sobre el juicio de amparo, cuya procedencia es libremente analizada por los Tribunales Federales, y en última instancia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con base en los artículos 103 y 107 de la Constitución y en la Ley de Amparo, así en cuanto hace al juicio de amparo, es irrelevante la disposición contenida en el artículo en mención.

Otro problema, es el que se deriva del artículo 1904, párrafo (15), inciso c), que establece que cada uno de los Estados contratantes:

"Modificará sus leyes y reglamentos para asegurar que:

- (i) Los procedimientos internos de revisión judicial de una resolución definitiva no puedan iniciarse antes de que concluya el plazo para solicitar la integración de un panel conforme al párrafo 4, y
- (ii) Como requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución definitiva, una de las Partes u otra persona que pretenda iniciar dicho procedimiento, notificará su intención a las Partes implicadas y a las demás personas que tengan derecho a iniciar los procedimientos de revisión de la misma resolución definitiva, a más tardar diez días antes de la conclusión de plazo en que pueda solicitarse la integración de un panel".

Ello es así, toda vez que el impedimento para iniciar los procedimientos internos de revisión judicial, los cuales inciden sobre el recurso de revocación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o sobre el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por la prohibición expresa del texto del propio Tratado, contraviene lo dispuesto por los artículos 14 y 17 Constitucionales, dicha contravención se presenta por el hecho de que la Parte interesada o afectada se encuentre supeditada para agotar tales medios de defensa, en el caso de que cualquiera de las partes interesadas opten por la integración del panel a efecto de resolver la impugnación que haga valer en contra de una resolución que se emita por la autoridad investigadora de nuestro país; ya ello impediría que éste hiciera valer sus garantías de audiencia e impartición de justicia consagradas en la Constitución, y realizara la impugnación que en derecho procediera de acuerdo a sus intereses, con los medios de impugnación previstos dentro de nuestra legislación o en sus leyes reglamentarias y esté sujeto a la opinión de otra de las partes en acudir a ellas o a la integración de un panel binacional.

4.3.2. REGLAS DE PROCEDIMIENTO

La afirmación que puede hacerse en relación con las reglas de procedimiento (estas son las reglas de procedimiento a que se refiere el artículo 1904, párrafo (14), del T.L.C.A.N. y que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de junio de 1994), es que las mismas resultan ilegales, ya que el artículo 1904, párrafo (14), del Tratado establece que "...Para poner en práctica este artículo las Partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1° de enero de 1994..."; siendo que en el caso de nuestro país, dichas reglas de procedimiento fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación hasta el 20 de junio de 1994, lo cual contraviene lo negociado por las partes firmantes del Tratado en el artículo que nos ocupa; consecuentemente, si México no acató lo dispuesto en el artículo anteriormente referido, resulta claro que en términos de su texto no podrá ponerse en práctica lo dispuesto por el artículo 1904 (Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al haber contravenido dicha norma nuestro país; siendo el caso, que tal argumento pudiera ser esgrimido ante los tribunales mexicanos por aquéllas Partes interesadas que, no habiendo comparecido ante un panel binacional, resulten agraviadas con la resolución emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en cumplimiento de la decisión emitida por el panel.

4.3.3. LEGISLACIÓN APLICABLE

Como se mencionó con antelación en el presente trabajo, el artículo 1904, párrafo (2), del T.L.C.A.N., dispone que la revisión de las resoluciones administrativas por parte de los paneles binacionales, se hará de acuerdo con "las disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias de la Parte importadora", atento a lo establecido en este artículo, dichas "disposiciones jurídicas", 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 la resolución administrativa de la autoridad investigadora competente"; es decir, con base en la legislación interna del país en el que se emita la resolución definitiva que se revisa.

Dos son los comentarios que en relación con esta disposición del T.L.C.A.N. pueden hacerse; el primero de ellos, es que si los panelistas extranjeros no son expertos y ni si quiera están familiarizados con el derecho interno (legislación y precedentes de los Tribunales Judiciales), entonces existe una alta posibilidad de que la apreciación de la controversia no sea hecha en iguales términos que lo harían los Tribunales nacionales; y en el segundo, que aún los panelistas que sean nacionales de la parte importadora, podrán también carecer de práctica forense y, en consecuencia, tampoco estarán familiarizados con los alcances y el sentido que para la legislación interna han sido determinados por los Tribunales Judiciales. Todo lo anterior, puede llevar al absurdo de que la decisión emitida por algún panel binacional, sea francamente contradictoria con los criterios que reiteradamente y sin cuestionamiento alguno ha sido sostenido por los Tribunales internos.

Otro problema de interpretación que genera el artículo 1904, párrafo (2), del T.L.C.A.N., consiste en la extensión y los alcances que los paneles binacionales deben otorgar al derecho interno de la Parte importadora al resolver las controversias que ante ellos se planteen. De un lado se encuentran quienes se inclinan por la aplicación restrictiva del derecho interno, a fin de que éste únicamente se aplique en las materias limitativamente enunciadas en el artículo antes citado, solamente "las disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias"; es decir, la actual Ley de Comercio Exterior y su Reglamento o, en su caso, la anterior Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior y el abrogado Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por otra parte, están quienes preconizan una aplicación más amplia del derecho nacional, a efecto de que él mismo se aplique en todas las materias en igual forma que lo harían los Tribunales de la Parte importadora, "en la medida en que un Tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente".

Este problema no tiene una solución sencilla; sin embargo, nosotros nos inclinamos por el segundo de los criterios señalados, por las siguientes razones: la primera, porque la solución de controversias ante paneles binacionales debe procurarse que se haga en iguales términos que los Tribunales internos, y ninguna duda hay que éstos siempre aplican la legislación doméstica y los criterios que sobre el particular han sido emitidos por los propios Tribunales Judiciales; y la segunda, porque la sola aplicación en materia de cuotas compensatorias no agota toda la gama de problemas procesales y sustantivos que se presenten en los procedimientos administrativos tramitados por la autoridad investigadora competente y en el contenido material y formal de las resoluciones administrativas que al efecto se emitan. De ahí que sea necesaria la aplicación de normas legales distintas de las directamente relacionadas con cuotas compensatorias y que, sin embargo, si dan solución a tales problemas.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Fiscal de la Federación, son cuerpos que no están directamente relacionados con la materia de cuotas compensatorias, pero cuyas disposiciones son de innegable utilidad; por ejemplo, respecto de los elementos y requisitos de las resoluciones administrativas, de la valoración de pruebas por parte de la autoridad investigadora y del acreditamiento de la representación legal ante la Secretaría de Economía o en su caso ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un claro ejemplo de lo anterior, lo constituyen los artículos 14 y 16 de la Constitución; los cuales, si bien no regulan en forma directa la materia de cuotas compensatorias, sin género de duda deben aplicarse por los paneles binacionales al determinar si la autoridad investigadora se ajustó a las garantías de audiencia, legalidad y debido proceso legal al tramitar los procedimientos de investigación respectivos y al emitir las resoluciones definitivas correspondientes, pues es indudable que los preceptos constitucionales tienen una jerarquía superior que las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Ahora bien en cuanto a las decisiones de los paneles; el artículo 1904, párrafo (3), del T.L.C.A.N., dispone que los paneles binacionales aplicarán "los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente". En el caso de México, el Anexo 1911 establece que el criterio de revisión a seguir es el establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación; el artículo 238 del Código invocado, contiene las llamadas causales de anulación que son aplicables por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en todos los juicios de su competencia, tanto fiscales y administrativos, como de cualquiera otra naturaleza de los previstos en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De nuestra parte sería demasiado pretencioso tratar de determinar qué debe entenderse por "principios generales de derecho" a que alude el T.L.C.A.N., sobre todo bajo los términos en que esos principios serían aplicados por Tribunales internos de la Parte importadora, en el caso específico por los Tribunales Judiciales en México. Aceptamos que la definición y los alcances de dichos principios deban hacerse en forma casuística de los paneles binacionales al resolver los casos concretos que ante ellos se sometan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Distinto es el problema que se deriva del criterio de revisión establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, siendo que del artículo 1904, párrafo (8), del T.L.C.A.N., establece lo siguiente: "El panel podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión", por lo que podría llevar a la conclusión de que los paneles binacionales únicamente están facultados para confirmar las resoluciones definitivas ante ellos impugnadas, o bien para devolverlas a la Secretaría de Economía a fin de que la autoridad investigadora competente, con plenitud de jurisdicción, adopte las medidas que sean compatibles con las decisiones de los paneles. Lo anterior significaría que en ningún caso los paneles binacionales, al aplicar el criterio de revisión previsto en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pudieran declarar la ilegalidad de las resoluciones administrativas impugnadas. Conforme a esta interpretación, la función de los paneles binacionales se limita a revisar las resoluciones definitivas conforme a los criterios previstos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, pero sin hacer declaratoria alguna sobre la ilegalidad de las mismas y sin orden específica alguna a la autoridad investigadora sobre el particular, dejando a ésta amplia libertad para que, si lo considera oportuno tome las medidas que considere convenientes, siempre que las mismas sean compatibles con las decisiones de los paneles.

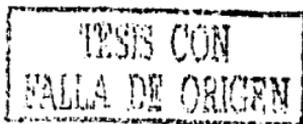
Nosotros no compartimos el criterio antes descrito, pues consideramos que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, tiene que ser aplicado por los paneles binacionales, en igual forma que lo haría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa si fuera a resolver las mismas controversias. Por ello, es que si este Tribunal aplica el precepto legal antes citado para el efecto de declarar la ilegalidad de la resolución administrativa ante él combatida y, consecuentemente, para decretar su nulidad en términos del diverso artículo 239 del propio Código Fiscal de la Federación, así lo deberá aplicar el panel binacional integrado, y para ilustrar lo anterior, los artículos 238 y 239, del Código Fiscal de la Federación, establecen lo siguiente:

"Artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."



"Artículo 239.- La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aun cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales."

El artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, determina que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe decretar la nulidad de las resoluciones administrativas cuya ilegalidad fue previamente declarada con fundamento en el artículo 238 del propio ordenamiento legal. En los supuestos de las fracciones I y IV del artículo 238 del Código invocado, la nulidad de las resoluciones impugnadas es "lisa y llana" (de plano), lo cual imposibilita a las autoridades demandadas que emitan nuevas resoluciones que las substituyan. En cambio, si la nulidad se decreta con fundamento en las fracciones II y III y en su caso la fracción V del mismo precepto, la nulidad es "para efectos", o sea, para que las autoridades administrativas emitan una nueva resolución en la que se subsanen los errores cometidos en la primera.

Por lo que entonces, no hay duda de que los paneles binacionales deben actuar de manera semejante y, por ende, deben aplicar el criterio de revisión de que se trata en los propios términos, con el fin de declarar la ilegalidad de las resoluciones ante ellos impugnadas, ordenar a la Secretaría de Economía que las revoque y, cuando sea legalmente permitido, que emita otras resoluciones que substituyan a las anteriores, lo cual sólo procederá cuando la ilegalidad de las resoluciones impugnadas se apoye en las fracciones II y III y, en su caso la fracción V, del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Esta aseveración encuentra una justificación adicional en la consideración de que en el sistema jurídico mexicano, una resolución administrativa que no está emitida de conformidad con las prescripciones contenidas en las leyes de nuestro país es ilegal, y siendo ilegal, amerita una declaratoria en ese sentido por los Tribunales Nacionales para que sea dejada sin efectos. De no ser así, se llegaría al extremo de que una resolución administrativa que sea ilegal siguiese ocasionando perjuicios y molestias a los gobernados, a pesar de que éstos la impugnaron ante las instancias competentes para ello. En tal forma, si los paneles binacionales deben de actuar al igual que lo harían los Tribunales de México, en especial el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no hay duda, por lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

tanto, que dichos paneles deben también declarar la nulidad de las resoluciones que ante ellos se combatan y decretar su nulidad con base en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, este argumento también es visto bajo la óptica de los principios generales de derecho a que se refieren el artículo 1904, párrafo (3), del T.L.C.A.N., acorde con los cuales las resoluciones que sean ilegales tienen que anularse.

En este contexto, la devolución que de la resolución definitiva impugnada se prevé en el artículo 1904, párrafo (8), del T.L.C.A.N., tiene que hacerse en congruencia con el criterio de revisión establecido en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, para los efectos regulados en el artículo 239 del propio ordenamiento tributario; es decir, para que sea la Secretaría de Economía la que revoque las resoluciones cuya ilegalidad haya sido previamente declarada por los paneles binacionales. En virtud de que los paneles sólo tienen facultades legales para declarar la ilegalidad de las resoluciones que ante ellos se impugnen, más no para revocarlas, es entonces justificada la disposición de que sea la autoridad investigadora correspondiente la que decrete esa revocación, para lo cual se hace necesario para los paneles que hagan la devolución de que se trate.

Un problema adicional que surge en relación con las decisiones emitidas por los paneles binacionales, es el relacionado con las disposiciones contenidas en el artículo 1904, párrafo (11), del T.L.C.A.N., en el sentido de que "ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus Tribunales Nacionales una resolución de un panel". En efecto, en los últimos tiempos es cada vez más fuerte la propuesta de los litigantes especialistas en materia de amparo, de que las decisiones emitidas por los tribunales arbitrales si pueden impugnarse a través del juicio de amparo.

En este trabajo sólo se hace mención a esta propuesta, sin que ello signifique que de nuestra parte la respaldemos y mucho menos la rechacemos. Dejamos en manos de los especialistas en la materia y de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, la definición última de este planteamiento. En este caso concreto, los paneles binacionales propiamente actúan como Tribunales Arbitrales, y de ellos se desprende que sus decisiones también podrían impugnarse mediante el juicio de amparo, más aun si se tiene en cuenta que la existencia legal de dichos paneles se hace en el propio T.L.C.A.N., que para los efectos del artículo 133 de la Constitución, forma parte de la legislación mexicana.

Nosotros no compartimos el criterio de que los paneles binacionales en realidad constituyen Tribunales "Supranacionales", por los siguientes motivos: El primero, porque la actuación y las decisiones de esos paneles están supeditados a la legislación mexicana; el segundo, porque la mera integración "binacional" de los paneles no es soporte válido de tal aseveración; tercero, porque el carácter arbitral que puede imputarse a los paneles binacionales, excluye de plano cualquier calidad jerárquicamente superior a los Tribunales Judiciales de nuestro país; y cuarto, porque de ser procedente el juicio de garantías en contra de las decisiones de los paneles binacionales, no hay duda que serán los tribunales nacionales los que en definitiva resolverán las controversias en materia de cuotas compensatorias. Además, como se analiza en la parte final de este trabajo, los paneles binacionales, requieren del apoyo de los Tribunales Judiciales para que los interesados puedan hacer efectivo el cumplimiento de sus decisiones por parte de la Secretaría de Economía, lo cual significa que en última instancia serán los Tribunales Nacionales los que materializarán la justicia impartida por los paneles binacionales.

En contra de lo señalado anteriormente, sería demasiado simplista decir que, atento a lo dispuesto por el artículo 1904, párrafo (1), del T.L.C.A.N., el juicio de amparo es improcedente en contra de las decisiones de los paneles binacionales, ya que la procedencia de dicho juicio deriva en forma directa de la propia Constitución, en forma específica de sus artículos 103 y 107, por lo que es ésta en exclusiva la que podría instituir este tipo de improcedencia general del juicio de amparo. Además, como ya se adujo en el presente trabajo, los Tribunales

Federales en nuestro país han sido tradicionalmente recelosos de reconocer las causales de improcedencia que no estén expresamente establecidas en la Ley de Amparo.

Una última interrogante que surge en relación con las decisiones de los paneles binacionales, es qué sucede si las mismas no son acatadas de manera oportuna y en todas sus partes por la autoridad investigadora de México, en este sentido nos estamos refiriendo al caso de que las decisiones de los paneles binacionales han quedado firmes, aun después de agotado el procedimiento de impugnación extraordinaria previsto en el artículo 1904, párrafo (13), del T.L.C.A.N..

Pensamos que la única solución para este problema es el juicio de amparo, el cual tendría derecho sólo a promover los directamente afectados con el incumplimiento de esas decisiones y cuya finalidad sería obligar a la Secretaría de Economía a cumplir cabal y oportunamente con tales decisiones.

Un argumento que puede invocarse por la Secretaría de Economía para incumplir con las decisiones de los paneles binacionales, es el previsto en el artículo 9º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, en los términos siguientes: "El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no reconocerá cualquier resolución de los órganos de decisión de los mecanismos internacionales para la solución de controversias a que se refiere el artículo 8º, cuando esté de por medio la seguridad del Estado, el orden público o cualquier otro interés esencial de la Nación"; en este aspecto, pues, los Tribunales Federales Mexicanos serían los que en última instancia harían efectiva y materializarían la justicia impartida por los paneles binacionales.

CONCLUSIONES

De la realización del presente trabajo, se llegaron a las siguientes conclusiones:

1.- A lo largo del siglo XIX y XX, nuestro país se vio en la imperiosa necesidad de reformar el artículo 131 Constitucional, así como sus leyes reglamentarias, bajo las circunstancias de presión política y económica que imperaba en el mundo en dicha época, ello con la intención de ser más competitivo frente a la economía mundial.

2.- La política comercial internacional entre las naciones, de acuerdo a su sistema económico vigente, sobre las mercancías tradicionales, además de transferencia de tecnología y de propiedad intelectual, se presenta con dos vertientes:

Proteccionista. Es aquella que establece los mecanismos de defensa de la producción nacional frente a la competencia extranjera.

Liberalismo. Es la supresión de aranceles, para lograr la participación de capital extranjero, para el favorecimiento del desarrollo económico de un país, mediante la apertura del sistema político y sus componentes.

3.- Tomando en consideración la situación actual que vive nuestro país, respecto a la falta de interés para el desarrollo de la industria nacional por parte del Gobierno Federal, al no contar con los elementos así como con los recursos económicos necesarios para ello, se considera que la política comercial internacional liberal acogida por nuestro país no fue la más idónea, a

efecto de que nuestra industria se encuentre en aptitud de competir en el plano internacional en igual de circunstancias.

Por el contrario, podemos traer como ejemplo el caso de la fructuosa importada de los Estados Unidos de América, la cual favoreció el Ejecutivo Federal de nuestro país, y como consecuencia de ello, ocasionar un daño irreparable a nuestra industria azucarera.

4.- Con motivo de la política comercial internacional adoptada por nuestro país, a la fecha se encuentran firmados diez tratados comerciales internacionales, los cuales son:

- T.L.C.A.N. Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- T.L.C. G.3 México, Colombia y Venezuela.
- T.L.C. México y Costa Rica.
- T.L.C. México y Bolivia.
- T.L.C. México y Nicaragua.
- T.L.C. México y Chile.
- T.L.C. México y la Unión Europea.
- T.L.C. México e Israel.
- T.L.C. TRIANGULO DEL NORTE México, Guatemala, El Salvador y Honduras.
- T.L.C. México y Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio.

5.- El Tratado más importante firmado por nuestro país, es sin duda el T.L.C.A.N., ya que se asoció con los dos de los países más poderosos de mundo, económicamente hablando.

6.- México con la firma del T.L.C.A.N., logró en forma gradual la eliminación de obstáculos al comercio (aranceles), el de facilitar la circulación transfronteriza de bienes o servicios, al igual que la solución de controversias que se presenten

para la aplicación y cumplimiento del Tratado, mismo que ocasionó un cambio importante en el Sistema Jurídico Mexicano, por disposición expresa del propio Tratado, por ello se reformaron todas las leyes y reglamentos para que estuvieran acordes a la aplicación de aquél.

7.- La más importante de las reformas que se realizaron a la legislación interna por la entrada en vigor del T.L.C.A.N., es la que se hizo a la Ley de Comercio Exterior, tanto en el Título VII, Capítulo IV, relativo a "Otras Disposiciones Comunes a los Procedimientos", así como al Título IX, Capítulo II, relativo a "Recurso de Revocación", no obstante que fue reformada la ley, aun existen lagunas, y las cuales son las siguientes:

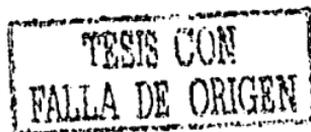
- a) Se tiene que reformar la Ley de Comercio Exterior, en la parte que establezca notificaciones, ya que no se cuenta con la certeza de qué notificación se tomará en cuenta para efectos del cómputo de plazos, si la que se haga a los particulares por los medios expresamente señalados en el artículo 84 de la Ley, o la de la fecha de la publicación en el Diario Oficial de la Federación; lo anterior es así, ya que el artículo 53 de la Ley de la materia, establece que "...A partir del día siguiente a aquél en que se publique la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación, deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga. Para ello, se les concederá a las partes interesadas un plazo de 30 días a partir de la publicación de la resolución de inicio en el Diario Oficial de la Federación, para que formulen su defensa y presenten la información requerida..."; de lo cual se desprende la imprecisión a que nos referimos, y a efecto de salvaguardar la garantía individual de seguridad jurídica, es importante dicha reforma.
- b) En contra de la resolución que se emita en la fase administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en términos de la Ley de Comercio Exterior, los interesados podrán agotar el recurso de revocación

citado en la ley en comento, o en su caso el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, por el sólo hecho de que alguna de las Partes interesadas decidan optar por impugnarla mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de prácticas desleales contenidos en el Tratado como el que nos ocupa o Convenios Internacionales de los que México sea parte, no se podrá agotar el recurso de revocación, ni tampoco el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual a nuestro juicio resulta inconstitucional por contravenir las garantías de audiencia e impartición de justicia previstas en los artículos 14 y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Es importante que se reforme el artículo 56 de la Ley de Comercio Exterior, en la parte que establece: *"...Las partes interesadas en una investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial a que se refiere el artículo 81."*; siendo que el artículo 81, dispone respecto a las notificaciones que establece el artículo 53; y por tanto, en ningún momento se regula respecto a información confidencial que refiere el artículo 56 de la Ley de la materia, lo cual provoca una imprecisión en la Ley, ya que ocasiona inseguridad jurídica a las partes en el procedimiento de investigación.

8.- Instaurado el procedimiento de solución de controversias previsto en el Capítulo XX del T.L.C.A.N., y resuelto el conflicto ante paneles binacionales, existen seis principios que lo caracterizan, mismos que se indican a continuación:

- a) Tendencia a la universalidad. El procedimiento se aplica a la gran mayoría de controversias que surjan entre las Partes.



- b) Trilateralidad forzosa. El tercer país tiene derecho de unirse como reclamante en cualquiera de las tres fases del procedimiento.
- c) Neutralidad de los Árbitros. Existe una lista de árbitros consensualmente acordada, mismos que previamente deben cubrir una serie de requisitos estrictos, y se garantiza la neutralidad y confianza de los miembros del panel.
- d) Celeridad. El procedimiento es rápido, pues desde que inicia el procedimiento hasta que se dicta la resolución del informe final se lleva a cabo un plazo aproximado de 250 días.
- e) Efectividad. A la determinación de la resolución del informe final, la Parte afectada deberá cumplir con lo determinado en la resolución, ya que si no lo hace, se le suspenderán beneficios pactados en el Tratado.
- f) Igualdad. Dicho procedimiento otorga los mismos derechos a las partes contratantes para el ejercicio de la acción como para la defensa.

9.- Del procedimiento alternativo de impugnación en materia de cuotas compensatorias previsto en el Capítulo XIX, del T.L.C.A.N., se concluye lo siguiente:

- a) Las decisiones de los paneles binacionales se asimilan a los laudos emitidos por cualquier otro tribunal arbitral, para cuya ejecución y debido cumplimiento en México, se requiere el auxilio de los Tribunales Federales.
- b) Existe un serio problema de constitucionalidad en lo establecido en el artículo 1904, párrafo (11), del T.L.C.A.N., relativo a que: "Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la parte importadora, prohibiendo la posibilidad de impugnar ante sus Tribunales Nacionales una resolución de un panel", pues se estima que ésto se traduce en una transgresión de las garantías de audiencia e impartición de justicia, que consagran los artículos 14 y 17 Constitucional, al no estar en aptitud de impugnar una resolución emitida por un panel mediante del juicio de amparo ante los Tribunales Federales, por lo cual se

podría solicitar la revisión del Tratado, ya que un Tratado Internacional firmado por México no puede ir más allá de lo dispuesto en la Constitución.

- c) También, del artículo 1904, párrafo (14), se desprende que las "...Partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1º de enero de 1994..."; las cuales en el caso de México son ilegales, ya que nuestro país no acató lo negociado en el Tratado a este respecto, ya que dichas reglas de procedimiento se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1994, y como se desprende del Tratado se debieron haber adoptado por las Partes a más tardar el 1º de enero de 1994, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, lo cual a nuestro juicio resulta ilegal.
- d) Las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre de Comercio de América del Norte, en relación al acreditamiento de la personalidad, no se ajustó a lo regulado dentro de nuestro sistema jurídico, ya que de las Reglas 3 y 21, con la instauración del panel binacional se desprende que es suficiente que cuente con la firma de quien funge con el carácter de representante legal acreditado de la parte interesada, para que así se acredite su representación, lo cual es propio del derecho anglosajón, mientras que en nuestro sistema jurídico es necesario que se acredite la representación legal mediante documento idóneo, que por regla general es un poder para pleitos y cobranzas otorgado por Notario Público; por tanto, las Reglas a este respecto van más allá de lo regulado por nuestro sistema jurídico.
- e) Lo establecido por el Artículo 1904, párrafo (15) (c) del Tratado, resulta contrario a lo dispuesto por los artículos 14 y 17 Constitucionales, y por tanto violatorio a la garantía e impartición de justicia.

Lo anterior es así, ya que el Artículo 1904, párrafo (15) (c) del Tratado, dispone que un procedimiento interno de revisión de una resolución definitiva no se pueda iniciar hasta antes de que concluya el plazo para

solicitar la integración del panel, estableciendo como requisito previo para iniciarlo que una de las partes tenga que notificar su intención a las otras partes implicadas a más tardar 10 días antes de la conclusión del plazo en que pueda solicitarse la integración del panel; tal contenido contraviene las garantías de audiencia e impartición de justicia consagradas por los artículos 14 y 17 Constitucionales, ya que resulta ilegal e incuestionable que los particulares que se vean afectados por una resolución de investigación en materia de prácticas desleales determinada por la autoridad investigadora de nuestro país, que tengan más confianza en nuestro sistema de impartición de justicia para controvertir dichos actos, ya sea ante la propia autoridad (vía recurso de revocación) o ante el T.F.J.F.A. (mediante el juicio contencioso administrativo), se encuentren supeditados a la decisión de las otras partes involucradas para la instauración del panel, y por tanto deja en estado de indefensión a la parte afectada, ya que se le estaría violando la garantía de audiencia e impartición de justicia de acudir ante las instancias nacionales.

BIBLIOGRAFIA

- ARRIOLA, Carlos. Testimonios sobre el TLC, Edit. Diana; México, D.F. 1994.
- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 11ª Edición. Edit. Porrúa, S.A., México, D.F. 1993.
- ACOSTA ACEVEDO – ORTEGA VENZOR. TLC. Marco Histórico para una Negociación. Edit. JUS. México, D.F., 1991.
- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo. Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. 2ª Edición. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1992.
- BUHLER, Offmar. Principios de Derecho Internacional Tributario. Edit. De Derecho Financiero. España, Madrid. 1968.
- CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. 4ª. Edición. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1994.
- CARPIZO, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. 8ª. Edición. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1990.
- CONGRESO DE LA UNIÓN – CAMARA DE DIPUTADOS – L. LEGISLATURA. Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1994

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo, El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Controversias, Soluciones y otros temas conexos, Editorial Mc Graw Hill, México, D.F. 1995

8 Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, edit. Porrúa, México 1997

GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y ACOSTA ROMERO, Miguel. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1992.

GONZÁLEZ COSIO, Arturo. El Juicio de Amparo. 4ª Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F.

GONZÁLEZ COSIO, Arturo. El Poder Público y La Jurisdicción en Materia Administrativa en México. 2ª Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1982.

GONZÁLEZ PEREZ, Jesús. El Procedimiento Administrativo Federal. Edit Porrúa, S.A. México, D.F.

GUTIERREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1993.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio, Las Prácticas Desleales de Comercio en el Proceso de Integración Comercial en el Continente Americano: La Experiencia de América del Norte y Chile. 1ª Edición, Edit. UNAM. México, D.F. 2001.

NORIEGA, Alfonso. Lecciones de Amparo. 4ª Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1993.

OLVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. 5ª Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1988.

PEREZ DE LEÓN E., Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. 14ª Edición Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1993.

PINA, Rafael de y PINA VARA, Rafael de. Diccionario de Derecho. 2ª Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1995.

SCHETTINO, Macario. TLC. ¿Qué es y como nos afecta?. Grupo Editorial Iberoamérica. México, D.F. 1995.

SIQUEIROS PRIETO, Jorge, Panorama Jurídico del TLC., Tomo II edit. Universidad Iberoamericana, México, D.F. 1998.

WITKER, V. Jorge y PATIÑO MANFER, Ruperto. La Defensa Contra Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional (Ley de Comercio Exterior Comentada). Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1994.

WITKER, V. Jorge, Los Códigos de Conducta Internacional del GATT Suscritos por México, México 1988, Edit. UNAM.

WITKER, V. Jorge, Resolución de Controversias Comerciales en América del Norte, 1ª edición, Edit. UNAM, México 1994.

WITKER, V, Jorge. Comercio Exterior de México, marco jurídico y operativo.
Edit. Mc Graw Hill, México 1996.

ZORRILLA, Luis G. Los Casos de México en el Arbitraje Nacional. 2ª
Edición, Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 1981.

LEGISLACIÓN APLICABLE

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 110ª Edición Edit
Porrúa, S.A. México, D.F. 2001.

Código de Comercio. Ley de Comercio Exterior. 62ª Edición. Edit Porrúa,
S.A. México, D.F. 2001.

Código de Comercio. Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. 62ª
Edición. Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 2001.

Código de Comercio. Ley Sobre la Celebración de Tratados. 62ª Edición.
Edit Porrúa, S.A. México, D.F. 2001.

Código Fiscal de la Federación. 47ª Edición, Edit. Porrúa, S.A. México, D.F.
2001.

SECOFI. Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Edit.
Corporación Editorial MAC, S.A. de C.V. México. 1993.

SECOFI. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 y del Comité de Impugnación Extraordinaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 1994.

SECOFI. Código de Conducta para los Procedimientos de Solución de Controversias de los Capítulos XIX y XX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.