UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

"EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS DENUNCIANTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

MARTÍN CÉSAR COELLO SIMÓN

ASESOR: LIC. HÉCTOR SUVERZA RAMÍREZ

Abril de 2007

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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 NUESTRO SEÑOR POR HABERME PERMITIDO
CUMPLIR UNA META MÁS EN MI VIDA

A MIS PADRES JAIME COELLO Y CARMEN SIMÓN
POR TODO SU AMOR, COMPRENSIÓN Y ESFUERZO
PARA QUE HICIERAN DE MI UNA PERSONA DE BIEN

A MIS HERMANOS ADRIANA, MÓNICA, TEODORO Y GUADALUPE
POR TODO SU CARIÑO Y APOYO RECIBIDO DE PARTE DE ELLOS

A MIS SOBRINOS FERNANDO JAVIER Y KARLA MICHELLE
PORQUE ELLOS HAN LLENADO MI VIDA DE ILUSIONES

AL LIC. HÉCTOR SUVERZA RAMÍREZ
POR TODA SU PACIENCIA Y POR HABERSE TOMADO
LA MOLESTIA DE DIRIGIR ESTE TRABAJO

AL LIC. JUAN CARLOS SOLIS MENDOZA
POR HABERME OTORGADO LA CONFIANZA DE
TRABAJAR CON ÉL Y DESARROLLARME
COMO PROFESIONISTA,
¡GRACIAS POR LOS CONSEJOS RECIBIDOS!

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
QUE ME DIO LA OPORTUNIDAD DE ESTUDIAR Y
TERMINAR MI LICENCIATURA

A TODOS MIS PROFESORES DE LA FACULTAD
DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

A MIS PROFESORES QUE INTEGRARON EL SÍNODO
MAESTRA MARIA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS,
LIC. ANGÉLICA JIMÉNEZ Y JIMÉNEZ, LIC. JUAN BLAS ARRIAGA HUERTA
Y AL LIC. VÍCTOR MANUEL SERNA THOME, QUE CON SU
EXPERIENCIA AYUDARON A PERFECCIONAR MI TRABAJO
DE INVESTIGACIÓN

A MIS AMIGOS DEL ALMA, LIC. JUAN CARLOS HERNÁNDEZ RAMÍREZ,
ÁNGEL FERNANDO VALDÉS SÁNCHEZ, C.P. LUIS ALFREDO HERNÁNDEZ SAUCEDO
POR HABERME ANIMADO A TERMINAR MI CARRERA.

A MIS AMIGAS DE LA FACULTAD, ERIKA GÓMEZ MORENO,
GUADALUPE ROBLES MONTES DE OCA, LUZ ESTHER SANTACRUZ, PÉREZ JACQUELINE
GOVEA PACHECHO, LUDIVIANA (LUDI) SUMANO ZIGA Y
LORENA MEJÍA
POR HABER COMPARTIDO CON ELLAS MUCHAS ALEGRÍAS

AL SR. GERMÁN JUAN CRUZ GARCÍA, POR TODO SU
AFECTO Y PACIENCIA

A MI AMIGO BENITO LÓPEZ CANO
POR SU CARIÑO DE HERMANO

A TODOS MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO

ÍNDICE

Pág.

INTRODUCCIÓN ……. I

CAPÍTULO I

EL INTERÉS JURÍDICO

1.1. EL INTERÉS JURÍDICO. CONCEPTO …….. 2
1.2. EL INTERÉS JURÍDICO Y DERECHO SUBJETIVO. ……. 5
1.3. EL INTERÉS JURÍDICO Y LEGITIMACIÓN. ……. 8
1.4. EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS DENUNCIANTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL. ……. 12

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL

2.1. PRACTICA DESLEAL. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. ……... 24
2.2. SUBVENCIÓN. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS. ……. 27
2.3. DAÑO Y AMENAZA DE DAÑO A LA PRODUCCIÓN NACIONAL. …… . 31
2.4. LA CUOTA COMPENSATORIA. ……. 35
2.4.1 NATURALEZA JURÍDICA. ……. 37
2.4.2 CLASIFICACIÓN. ……. 42
2.4.3 SUS ELEMENTOS. …….. 44

CAPÍTULO III

SUBSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

3.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN…….. 47

3.2. LAS PARTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. …… 51
3.3. SOLICITUD DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (DENUNCIA). …… 55
3.4. LAS PRUEBAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO. …… 59
3.4.1. DETERMINACIÓN DEL DUMPING. …….... 66
3.4.2. LA PRUEBA DE DAÑO O AMENAZA DE DAÑO
A LA PRODUCCIÓN NACIONAL. …… 71
3.5. RESOLUCIÓN PRELIMINAR. …….. 77
3.6. RESOLUCIÓN DEFINITIVA. …… 82
3.7. APLICACIÓN DE LA CUOTA COMPENSATORIA. …… 84

CAPÍTULO IV
MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL.

4.1. INTERNOS. …… 89
4.1.1. EL RECURSO DE REVOCACIÓN. …… 90
4.1.2. EL JUICIO DE NULIDAD. …… 95
4.1.3. EL JUICIO DE AMPARO. …… 109
4.2. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN
DE CONTROVERSIAS ESTABLECIDOS EN EL TRATADO
DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. …… 121
4.2.1. REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL. …… 123
4.2.2. IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIA ANTE UNA
COMISIÓN ESPECIAL. …… 133
4.3. CONVENIENCIA DE ACUDIR ANTE LOS MECANISMOS
ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ESTABLECIDOS
POR EL TRATADO. …….. 138

CONCLUSIONES. …… 142
BIBLIOGRAFÍA. …….. 147
LEGISLACIÓN. …… 150

I N T R O D U C C I Ó N

Esta investigación parte de la hipótesis de que los denunciantes en un procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional cuentan con un interés jurídico para denunciar dichas prácticas, y no como simples informantes, como se ha considerado tanto por la doctrina como la jurisprudencia. Ello tiene relevancia en virtud de que considero que, si no se les reconoce su interés jurídico por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, se les estaría violando sus Garantías de Audiencia y Acceso a la Justicia consagrados en nuestra Carta Magna.

Se estudiarán los conceptos de interés jurídico, derecho subjetivo y legitimación como instituciones del derecho que han sido adoptadas en la Legislación de Comercio Exterior.

Se analizará la participación de los denunciantes dentro del procedimiento administrativo de investigación, así como la naturaleza jurídica de dicho procedimiento para así desentrañar los Derechos que les asisten a las partes que intervienen en este tipo de procedimientos administrativos.

Así mismo, como una consecuencia del procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional, se estudiará lo que debe entenderse por cuota compensatoria y lo que es una práctica desleal, desentrañando su naturaleza jurídica, características y se dará una clasificación de cuotas compensatorias.

Como toda resolución dictada por una autoridad administrativa, también analizaremos los medios de impugnación, tanto nacionales como internacionales para combatir una resolución en materia de prácticas desleales de comercio internacional. En el derecho nacional se han establecido el Recurso de Revocación, Juicio de Nulidad y el Juicio de Amparo, mismo que se analizarán dando los aspectos más importantes relativos a la materia de comercio exterior, así como sus principales instituciones. Por el lado internacional, tenemos dos procedimientos para combatir una resolución en materia de prácticas desleales de comercio

internacional una ordinaria que es la Revisión ante un Panel Binacional y otra de carácter especial, la Impugnación Extraordinaria ante un Comité Tripartito.

Se demostrará que a pesar de que una resolución definitiva emitida por la Secretaría de Economía pueda ser impugnada ante un Panel Binacional, la decisión que éste emita no será recurrible, por lo que se limita el derecho de las partes, a consecuencia de la aplicación de un Tratado que expresamente establece la prohibición de revisar la decisión emanada de este Órgano Colegiado, ello en virtud de que los Estados firmantes del Acuerdo Internacional consideran que al ser revisada la resolución de un Panel Binacional por un órgano jurisdiccional interno, se estaría violando la soberanía nacional de alguno de los Estados parte en el conflicto, además del propio Tratado, lo que traería como consecuencia la suspensión de los beneficios del acuerdo internacional.

Durante el desarrollo del procedimiento de impugnación ante los Paneles Binacionales no existen los mecanismos adecuados para combatir una decisión del panel, por lo que en este aspecto, este procedimiento de impugnación está limitado, ya que a los participantes se les coartaría su derecho de audiencia, acceso a la justicia y defensa ante estos órganos.

CAPITULO I

EL INTERÉS JURÍDICO

1.1. EL INTERÉS JURÍDICO. CONCEPTO

Primeramente debemos definir lo que significa la palabra “interés” que, según el diccionario para juristas, se define como “la inclinación más o menos vehemente del ánimo hacia un objeto, persona o narración que le atrae o conmueve”[1].

Ahora bien, dentro del mundo del derecho, el interés jurídico puede definirse, según Rafael Pérez Palma como “la disposición de nuestro ánimo hacia determinada cosa por el provecho, utilidad, beneficio que nos pueda reportar o por el perjuicio o el daño que tratamos de evitar”[2].

En ambos conceptos se observa el ánimo de una persona que se dirige hacia un objeto u otro sujeto para sacarle provecho o beneficio, o evitar un daño.

Para el ilustre jurista Ignacio Burgoa, el interés jurídico “desde el punto de vista del derecho, no denota simplemente un elemento subjetivo que pueda revelar deseo, aspiración, finalidad o intención, sino que debe traducirse en una situación o hecho objetivos de los que pueda obtenerse un provecho o beneficio positivo. Ahora bien, cuando la situación o hechos objetivos están consagrados o tutelados por el orden jurídico normativo y dicha situación o hecho por su propia naturaleza son susceptibles de originar un beneficio o provecho, se estará en presencia de un interés jurídico”[3].

Por su parte, según el Diccionario Jurídico Mexicano, el interés jurídico tiene dos acepciones: a) Pretensión que se encuentra reconocida por las normas de derecho; b) en materia procesal, la pretensión que intenta tutelar un derecho subjetivo mediante el ejercicio de la acción judicial”[4].

Como es de observarse, el interés fundado en derecho, se le denomina interés jurídico; es decir, el ánimo de la persona dirigida hacia una situación objetiva o un sujeto, para que obtenga de él un beneficio o provecho, respeto o reconocimiento, debe estar tutelado por el orden jurídico, de otro modo, se estaría ante la presencia de un interés simple.

---

[1] Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Pág. 734, voz “interés”.

[2] Pérez Palma, Rafael. Guía de Derecho Procesal Civil. Págs. 11-12.
[3] Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Pág. 416.
[4] Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Pág. 1776, voz “interés jurídico”.

En este orden de ideas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que: "... no existe derecho subjetivo, ni por lo mismo interés jurídico, cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente conceda o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, otorgada por dicho orden, para imponerse coercitivamente a otro sujeto, es decir, cuando no haya un "poder de exigencia imperativa"; tampoco existe un derecho subjetivo ni por consiguiente interés jurídico, cuando el gobernado cuenta con un interés simple, lo que sucede cuando "la norma jurídica objetiva no establezca en favor de persona alguna ninguna facultad de hacer o ninguna facultad de exigir", sino que consigne solamente una situación cualquiera que pueda aprovechar algún sujeto, o ser benéfica para éste, pero cuya observancia no puede ser reclamada por el favorecido o beneficiado, en vista de que el ordenamiento jurídico que establezca dicha situación no le otorgue facultad para obtener coactivamente su respeto"[5].

Así las cosas, podemos decir que el interés jurídico es el ánimo, deseo o intención fundado en derecho que tiene una persona hacia una situación objetiva o sujeto, para que obtenga de él un provecho o beneficio, respeto o reconocimiento; es decir, este ánimo debe estar tutelado por el orden jurídico.

Sin embargo, cabe preguntarnos ¿cuándo nace ese interés jurídico? Sobre este particular podemos afirmar que nace cuando el derecho tutelado por la ley es transgredido por alguien, es decir, cuando existe una lesión a ese derecho protegido por la norma jurídica.

El interés jurídico está íntimamente ligado con el perjuicio, pero es necesario saber de qué clase de perjuicio se trata. Nuestro Alto Tribunal distingue dos clases de perjuicios: uno económico y otro jurídico, según se desprende de la siguiente jurisprudencia:

> "**PERJUICIO ECONOMICO Y PERJUICIO JURIDICO.-** El perjuicio económico redunda exclusivamente en menoscabo del interés económico, no perjudica jurídicamente, a diferencia del perjuicio jurídico que entraña lesión a un derecho consagrado por la ley. Debe tenerse siempre en cuenta la diferencia entre el perjuicio económico y el perjuicio jurídico que el acto reclamado puede ocasionar a la parte quejosa. Y si sólo afecta el interés económico, el juicio de amparo es improcedente, en los términos de la Fracción VI del 73 de la Ley de la materia"[6].

De la transcripción anterior, se puede inferir que el perjuicio económico es la lesión que sufre una persona en su economía y el perjuicio jurídico, es la lesión a los derechos legítimamente tutelados por la ley; sin embargo, en lo personal me inclino a pensar que el

---

[5] Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1972, Pleno. Págs. 340-341.
[6] Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1947, Segunda Sala. Pág. 106.

perjuicio económico redunda en un perjuicio jurídico, por ello creo que ambos perjuicios actualizan el interés jurídico.

Pero ¿qué sucede cuando un derecho tutelado por la ley es desconocido o transgredido?

Sobre este punto, cabe mencionar que el afectado tiene expeditos los mecanismos para acudir ante las autoridades competentes, para que por medio de éstas se obligue a quien los lesionó a reparar el daño ocasionado u obligarlo a reconocerlos, tal como lo considera Genaro Góngora Pimentel, quien manifiesta que: "… hay pues, intereses jurídicos cuando tienen una tutela jurídica, cuando existen preceptos legales que les otorguen medios para lograr su defensa, así como la reparación del perjuicio que les irroga su desconocimiento o violación"[7].

Robustece lo anterior, el criterio sustentado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su parte conducente expresa: "... el derecho subjetivo supone la condición en su esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir con dicha exigencia..."[8].

El afectado por la lesión ocasionada a sus derechos, puede exigir la reparación del daño a través de los medios de defensa que la propia ley consagra.

Podemos concluir que el interés jurídico consiste: "… en la existencia de un derecho subjetivo que se hace valer frente a una situación de hecho lesiva o contraria al derecho mismo, por lo cual, en su definición, el término se reduce a la pretensión válida a la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, precisamente a favor del promovente y a través de los órganos judiciales o competentes"[9].

---

[7] Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Pág. 190.
[8] Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1972. Pleno. Págs. 340-341.
[9] Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Civil. Vol. IV. Pág. 109.

1.2. EL INTERÉS JURÍDICO Y DERECHO SUBJETIVO

Como pudimos observar en el punto anterior, el interés jurídico y el derecho subjetivo están íntimamente relacionados, la existencia del primero depende de la protección del segundo.

Existen diversas teorías que tratan de explicar lo que significa el derecho subjetivo, entre ellas está la de Bernardo Winscheid, quien considera al derecho subjetivo como "un poder o señorío de la voluntad, reconocido por el orden jurídico. Es el poder o facultad que tiene un sujeto de querer, que le sirve a la realización de su propio interés".[10]

Sobre esta teoría, cabe mencionar que existen casos en que el sujeto titular del derecho subjetivo no desea ejercitarlo, sin embargo, ese derecho existe en el mundo jurídico, por otra parte, hay derechos subjetivos que no son renunciables, verbigracia el derecho al voto, o los consagrados en la Ley Federal del Trabajo. Asimismo, existen sujetos cuya capacidad está mermada, por consiguiente carecen de voluntad consciente, como es el caso de los menores o los incapacitados, sin embargo el orden jurídico les otorga derechos subjetivos.

Ante las deficiencias encontradas en al teoría de Winscheid, Rodolfo Jhering expone su propio concepto, diciendo que: "en todo derecho hay dos derechos igualmente importantes: formal uno, substancial el otro. La relación entre ambos es comparable a la que existe entre la corteza y la médula de una planta. El interés representa el elemento interno; la acción, el protector del derecho subjetivo. Este debe definirse en consecuencia, como un interés jurídicamente protegido".[11]

De esta teoría puede inferirse que: A) el ordenamiento jurídico protege intereses, su finalidad no es tutelar la voluntad de los sujetos y B)
el derecho subjetivo está constituido por la protección, parte formal y por la utilidad o interés, elemento sustancial.

Sin embargo, puede ocurrir que en algún caso particular puede faltar el interés, es decir, puede no haber utilidad o beneficio para el sujeto, sin que esto impida que la norma jurídica

[10] Winscheid, Bernardo. Cit. Pos. Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Pág. 26.
[11] Jhering, Rodolfo. Cit. Pos. García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Págs. 188-189.

garantice el derecho subjetivo correspondiente. Asimismo, puede ocurrir que existan intereses que no están tutelados por el derecho, como es el caso del interés simple.

Por su parte Hans Kelsen, expone su propia teoría, manifestando que: “el derecho objetivo transfórmase en derecho subjetivo cuando está a la disposición de una persona, o sea, cuando aquél hace depender de una declaración de voluntad de ésta, la aplicación del acto sancionador, es decir, derecho subjetivo es el mismo derecho objetivo en relación con el sujeto de cuya declaración de voluntad depende la aplicación del acto coactivo estatal señalado por la norma”.[12]

La tesis de Kelsen identifica al derecho subjetivo con el objetivo, que desde mi punto de vista es erróneo, ya que equivaldría a confundir norma y facultad, la primera establece una regla de conducta, mientras que la segunda es una autorización concedida a una persona.

Ahora bien, expuestas las teorías más relevantes sobre el derecho subjetivo, expondremos las definiciones que han dado diversos estudiosos del derecho.

Para José Manuel Lastra Lastra, el derecho subjetivo “implica la posibilidad de reclamar a favor de uno la protección de los bienes jurídicos y de utilizar los medios necesarios para ello. En tal virtud es evidente que al lado de las normas imperativas que crean deberes jurídicos, existen normas facultativas, que son las que convierten estos bienes jurídicos en derechos subjetivos”.[13]

Mario I. Alvarez Ledesma considera al derecho subjetivo como “la facultad atribuida por la norma de derecho objetivo. Recibe el nombre de subjetivo porque se refiere al sujeto, a la persona, a la que se le otorga la facultad que le otorga la norma jurídica *(sic)* ”.[14] Asimismo manifiesta que “todo derecho objetivo, en principio, concede facultades, no hay derecho subjetivo que no provenga de una norma de derecho objetivo”.[15]

Por su parte, Eduardo García Maynez expone que “el derecho subjetivo es correlativo de un deber, general o especial, de una, de varias o de todas las personas”.[16]

Podemos concluir que el derecho subjetivo es la facultad derivada de la norma jurídica, otorgada a una persona, para que haga o no lo permitido por ella.

---

[12] Kelsen, Hans. Cit. Pos. García Maynez, Eduado. Op. Cit. Pág. 192.
[13] Lastra Lastra, José Manuel. Fundamentos de Derecho. Pág. 32.
[14] Alvarez Ledesma, Mario I. Introducción al Derecho. Pág. 67.
[15] Ibídem. Pág. 68.
[16] García Maynez, Eduardo. Op. Cit. Pág. 197.

Ahora bien, el derecho subjetivo y el interés jurídico ¿podemos decir que son lo mismo?

Según la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “el interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de “Derecho Subjetivo”, es decir, como facultad o potestad de exigencia, cuya institución consigna la norma objetiva del derecho”.[17]

De la lectura de esta jurisprudencia se puede inferir que el interés jurídico y el derecho subjetivo son uno solo, sin embargo, yo me adhiero al criterio que sostiene que el interés jurídico nace del derecho subjetivo, porque cuando éste es transgredido, nace el interés de la persona para que su derecho sea restituido, reconocido o cese la violación, acudiendo ante los órganos del Estado para tal fin.

[17] Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1972. Pleno. Págs. 340-341.

1.3. EL INTERÉS JURÍDICO Y LEGITIMACIÓN.

El derecho subjetivo consagra la protección a bienes jurídicos y que su lesión otorga la facultad al afectado de acudir ante los órganos del Estado competentes, para obtener su reparación. El interés jurídico nace precisamente cuando esos bienes jurídicos tutelados por la Ley son desconocidos o transgredidos, para que el afectado pueda reclamar su reconocimiento o la reparación del daño causado ante dichos órganos.

Sin embargo, puede acontecer que el titular del derecho subjetivo no pueda acudir directamente ante las autoridades competentes para exigir, por medio de ellas, que sus derechos sean restituidos, porque no tiene la capacidad jurídica para reclamarlos por sí; tal es el caso de los menores, los incapaces y las personas morales.

Estas últimas son muy importantes para nuestro estudio, en virtud de que en tratándose de investigaciones de comercio internacional, principalmente las personas afectadas por importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales, son precisamente las personas morales.

Efectivamente, en el caso de estos entes, como su creación se debe a una ficción jurídica, no pueden actuar por sí, sino que lo hacen a través de sus legítimos representantes. Sin embargo no es objeto de este estudio saber quienes pueden ser sus representantes, ni cómo se les otorga esa representación, sino que partimos del supuesto de que quienes actúan en su nombre lo hacen con dicha representación.

En nuestro sistema jurídico, se contemplan dos supuestos para que una persona afectada pueda acudir ante los órganos estatales para defender sus derechos, a saber:

a) Que sea titular directo del derecho subjetivo que ha sido lesionado, y

b) Que pueda ejercer actos procesales, es decir, que esté capacitado jurídicamente para realizarlos.

A estas dos situaciones jurídicas, la doctrina le denomina legitimación, la cual puede ser legitimación de causa *(ad causam)*, como la mencionada en el inciso a); y legitimación de proceso *(ad processum),* como la expresada en el inciso b).

En este mismo orden de ideas, es conveniente analizar el concepto de legitimación.

Para José Chiovenda, la legitimación *ad causam*, "es la capacidad para ser sujeto de una relación jurídica"[18], mientras que la legitimación procesal consiste "en la capacidad de realizar actos procesales con efectos jurídicos en nombre o representando a otro".[19]

Por su parte, Hugo Alsina considera que "no siempre el que puede ser parte en un proceso está habilitado para actuar por sí mismo, para ello se requiere además, capacidad procesal *(legitimatio ad processum).* Así como la regla es que a la capacidad de derecho corresponde la capacidad de hecho, también lo normal es que quien se considere titular de un derecho pueda defenderlo personalmente en el proceso, pero justamente a la incapacidad de hecho corresponde la incapacidad procesal, porque en ambos casos se trata de una capacidad de obrar."[20]

José Becerra Bautista explica que la "legitimatio ad causam, consiste en el reconocimiento de que sólo puede actuar en juicio quien es titular del derecho sustantivo hecho valer, o quien válidamente puede contradecirlo".[21]

Para Cipriano Gómez Lara, la legitimación "debe entenderse como una situación del sujeto de derecho, en relación con determinado supuesto normativo que lo autoriza a adoptar determinada conducta. En otras palabras, la legitimación es autorización conferida por la ley, en virtud de que el sujeto de derecho se ha colocado en un supuesto normativo y tal autorización implica el facultamiento para desarrollar determinada actividad o conducta. Las reglas relativas a la legitimación están destinadas a establecer qué sujetos y bajo qué condiciones, pueden pretender la sujeción de otros intereses ajenos a los suyos y consecuentemente, a impulsar o instar las decisiones jurisdiccionales respectivas relacionadas con dichas pretensiones".[22]

La Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que "la legitimación en la causa se traduce, pues, en la afirmación que hace una parte sobre la existencia de un derecho sustantivo cuya aplicación y respeto pide al órgano jurisdiccional por encontrarse frente a un estado lesivo a ese derecho, acreditando su interés actual. Por su parte, la legitimación procesal

---

[18] Chiovenda, José. Principios de Derecho Procesal Civil. Pág. 12.
[19] Ibídem. Pág. 18.
[20] Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo I. Pág. 279.
[21] Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Pág. 23.
[22] Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Pág. 261.

se identifica con la capacidad para realizar actos jurídicos de carácter procesal, en un juicio determinado".[23]

Asimismo, en criterio jurisprudencial, este Alto Tribunal también se ha pronunciado respecto a la legitimación, diciendo que:

> **"LEGITIMACION PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO.-** Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de "ad processum", y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación "ad causam" que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquél que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuenta con la representación legal de dicho titular. La legitimación "ad processum" es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la "ad causam" lo es para que se pronuncie sentencia favorable".[24]

De los conceptos anteriores, se advierte que existe uniformidad entre los criterios de los autores y los del Poder Judicial Federal, por lo que podemos concluir que la legitimación *ad causam* consiste en poseer la titularidad de derechos que lo facultan para acudir ante los órganos jurisdiccionales a defenderlos, cuando éstos han sido transgredidos o desconocidos, y por lo que corresponde a la legitimación *ad processum* que consiste en la facultad de realizar actos jurídicos dentro del proceso a fin de que éste continúe hasta su conclusión.

Ahora bien, analizaremos lo que ocurre con las personas morales, que como mencionamos al principio, son entes creados por el orden jurídico y que son titulares de derechos y obligaciones, sin embargo, no los pueden hacer valer por sí mismas, en virtud de su condición especial, por lo que tienen que ocurrir a sus representantes para que por medio de ellos se exprese su voluntad y también para que defiendan sus derechos o cumplan con sus obligaciones.

En el campo procesal, las personas morales son las titulares de sus derechos subjetivos, y cuando éstos son lesionados o desconocidos, sus representantes acuden ante los órganos jurisdiccionales para hacerlos valer.

---

[23] Sentencia y voto particular respectivo, relativos a la controversia constitucional número 56/96, promovida por Germán Fernández Aguirre, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y en representación del Ciudadano Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en contra del H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jal. Diario Oficial de la Federación de 14 de julio de 1997, Segunda Sección. Pág. 24.

[24] Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Salas y Tesis Comunes. Pág. 1664.

Sobre este aspecto, Humberto Briseño Sierra, considera que “los entes, cuya naturaleza jurídica es precisamente de sujetos aptos jurídicamente,... necesitan de una gente que emitiendo su voluntad, permita que se le impute al ente”.[25]

Efectivamente, la voluntad de los representantes de las personas morales, se considera como si ésta la hubiera manifestado.

Por su parte, José Becerra Bautista considera que las personas jurídicas “son entidades ideales, no pueden obrar sino por medio de sus órganos que las representan”.[26]

En esta tesitura, la legitimación de las personas morales se resume a lo siguiente:

a) La legitimación *ad causam* la posee el ente jurídico en virtud de que es el titular del derecho subjetivo, y

b) La legitimación *ad processum* la detentan sus representantes en virtud de que por sí misma no puede actuar, quienes externan la voluntad de la persona moral.

[25] Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit. Pág. 70.
[26] Becerra Bautista, José. Introducción al Derecho Procesal Civil. Pág. 88.

1.4. EL INTERÉS JURÍDICO DE LOS DENUNCIANTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Este tema resulta de suma importancia en virtud de que la calidad de los denunciantes dentro del procedimiento administrativo es poco clara.

En efecto, tanto en la abrogada Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, vigente hasta el 13 de julio de 1993, como en la actual Ley de Comercio Exterior vigente a partir de esa fecha, no se establece claramente la participación de los denunciantes que, finalmente son quienes inician este procedimiento; es decir, ambos ordenamientos son omisos al respecto, por lo que es necesario acudir a la interpretación de los preceptos que regulan la participación de éstos en el procedimiento administrativo.

Existe un precedente pronunciado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que establece:

> **SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS PRONUNCIADAS POR LA, EN MATERIA DE DUMPING. APLICACION DE LA FRACCION V, DEL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.-** Cuando se reclame a través del juicio de amparo resoluciones definitivas pronunciadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de dumping, así como violaciones al procedimiento administrativo respectivo, dicho juicio resulta improcedente, porque con las mismas no se afectan los intereses jurídicos del gobernado. En efecto, de la lectura relacionada del articulado de la ley y reglamento relativos a la materia sobre la que versa este asunto, se desprende que dichas disposiciones prevén, respecto de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, un procedimiento administrativo en el que los denunciantes figuran como meros acusadores, pues si bien es cierto que los artículos 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior y 13 del Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, establecen que las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales (representantes de cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías), podrán denunciar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los hechos que puedan constituir dumping, y que el artículo 27 del citado reglamento estatuye que durante el período que dure la investigación las partes que hubieren acreditado su interés en el resultado de la misma podrán ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesional o aquellas que atenten contra el orden público, la moral o las buenas costumbres, ello no implica en manera alguna que de la participación de los denunciantes en dicho procedimiento derive en su favor algún derecho tendiente a la determinación de la cuota compensatoria que en su caso se fije, ni mucho

menos que ésta le genere beneficio alguno para que se sienta afectado por su modificación; por el contrario, se trata, como se dijo, de un procedimiento en el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya sea de oficio o a través de una denuncia, es la única encargada de investigar y determinar la existencia o inexistencia de dumping, esto es, de la práctica desleal de comercio internacional consistente en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal; pues debe decirse que la intención original del legislador, al emitir la ley de la materia, no fue la de favorecer los intereses particulares de una persona física o moral determinada, sino de regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo (del país), según lo dispone el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior. Tanto se reduce el papel del denunciante a un mero acusador en el procedimiento de referencia, que una vez presentada la denuncia respectiva (ya sea que se admita en sus términos o se mande aclarar), o constatada por parte de la Secretaría de Comercio la realización de importaciones en condiciones de prácticas desleales, dicha dependencia se avoca a la investigación respectiva, para lo cual, dentro de un término de cinco días hábiles, dicta resolución provisional determinando, si procede, la cuota compensatoria que corresponda (artículo 11 de la ley); dentro de un plazo de treinta días, contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, ésta deberá ser confirmada, modificada o revocada según proceda con base en lo aportado por quienes efectuaron la importación o pretendan realizarla; declara el inicio del procedimiento de investigación; recibe pruebas y ordena desahogar las que estime pertinentes y, finalmente, dicta resolución definitiva (artículos 12 y 13 de la ley de la materia). Por lo tanto, el hecho de que las disposiciones de las que emana el acto reclamado, concretamente los artículos 13 de la ley y 27 del reglamento establezcan que los denunciantes o productores nacionales puedan ofrecer toda clase de pruebas salvo las que en el segundo de dichos preceptos se prohiben, solamente significa que tales personas físicas o morales actúan, en todo caso, como coadyuvantes de la autoridad administrativa para la determinación de si existe o no práctica dumping. En razón de lo anteriormente expuesto, es evidente que no depara perjuicio del hecho de que se admitan pruebas por la autoridad responsable, en virtud de que la actuación de la hoy quejosa en el procedimiento de referencia únicamente se concretó a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que consideró constituían práctica desleal. Otro elemento más que corrobora el criterio de que las resoluciones definitivas en materia de dumping no afectan los intereses jurídicos de los denunciantes, es el relativo a la naturaleza de las cuotas compensatorias que determina la autoridad que en principio son una contribución impuesta a las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (artículo 35 fracción I, punto c, de la Ley Aduanera), y cuya finalidad consiste en reprimir, disuadir o desalentar importaciones que impliquen dichas prácticas desleales, además de que son aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate, traduciéndose en una medida de regulación o restricción a la importación de productos, pues se pretende que no se afecte la estabilidad de la producción nacional o se obstaculice el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes (artículos 1o. y 8o. de la ley). En tal virtud, es evidente que la facultad de imponer cuotas compensatorias y su percepción es propia y exclusiva del Estado y no de los particulares, por lo que su modificación, revocación o confirmación es un acto que tan sólo afecta al propio Estado, o en todo caso a los importadores de mercancías en condiciones de práctica desleal porque es sobre quienes recae la cuota

> compensatoria correspondiente, pero de ninguna manera a los productores nacionales por las consideraciones anteriormente precisadas.
>
> CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.
>
> Amparo en revisión 334/92. Fibras Sintéticas, S. A. de C. V. 14 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.[27]

Aunque esta ejecutoria interpreta la abrogada Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, esto no es impedimento para poder tomarla en consideración, toda vez que en la actual Ley de Comercio Exterior tampoco se define de manera específica y categórica la calidad que tienen los denunciantes que actúan en el procedimiento de investigación.

Esta tesis aislada se fundamenta principalmente en que las resoluciones emitidas por la SECOFI (hoy Secretaría de Economía), no afecta los intereses jurídicos de los denunciantes, en virtud de que quienes finalmente pagan la cuota compensatoria, son los denunciados, es decir, los comerciantes que introducen mercancías extranjeras a territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Criterio que en mi particular punto de vista no comparto, en virtud de los razonamientos que más adelante se expondrán.

Asimismo, ellos acuden al procedimiento en calidad de “informantes” de la autoridad, quien finalmente es la que investiga y determina si efectivamente existen prácticas dumping, y en dado caso, impone la cuota compensatoria correspondiente. Otro argumento que sostiene esta ejecutoria, lo es que este procedimiento no surgió para proteger intereses particulares, sino el de toda la producción nacional, lo cual es cierto, sin embargo analizando todos los elementos, disiento del criterio sostenido por este Tribunal Colegiado.

Un precedente también muy importante, lo es la resolución pronunciada por un Panel Binacional, integrado en el año de 1994, el cual emitió su laudo en el expediente No. Mex: 94-1904-02, específicamente en el voto particular de los panelistas John Barton y Gustavo Vega Canovas, quienes estudiaron los intereses jurídicos de los denunciantes en la época en que se suscitaron los hechos. Aunque si bien es cierto se trata de un voto particular, también lo es que éste forma parte integrante de la resolución emitida por dicho Panel.

---

[27] Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo X-Diciembre. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 363. Tesis Aislada.

Analizando esta sentencia, los panelistas también invocan el precedente enunciado con antelación, y lo interpretan de la siguiente manera:

"... Como esta tesis nos indica, hay dos tipos de intereses legítimos que los exportadores tienen en una investigación antidumping, de acuerdo con la Constitución y la legislación aplicable, a saber, el "de ofrecer toda clase de pruebas" ... en la investigación antidumping y, segundo el de obtener "la información" facilitada a la Secretaría por cualquiera de las partes afectadas."[28]

Es decir, para los panelistas los denunciantes en el procedimiento que se estudia, únicamente tienen derecho a ofrecer toda clase de pruebas y el de obtener información que le sea proporcionada a la SECOFI (hoy Secretaría de Economía). De lo que se colige que se trata de un derecho limitado, en virtud de que la participación de éstos, se reduce a informar a la Secretaría que se están llevando a cabo prácticas dumping, a ofrecer las pruebas permitidas por la Ley para acreditar su dicho y el de obtener toda la información, salvo la confidencial, que le sea proporcionada a dicha dependencia.

En mi particular punto de vista, tampoco comparto esta interpretación realizada por este Panel Binacional, en virtud de los razonamientos que más adelante expondré.

Por otra parte, los doctrinarios tienen duda respecto a que si los denunciantes cuentan con un interés jurídico o no.

Jorge Witker sostiene que el interés jurídico con que cuentan los denunciantes es dubitativo, es decir que la Ley no es clara al respecto. El sostiene que "... La Ley de Comercio Exterior considera como parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de la investigación. Además, también les da esta categoría a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación, sin embargo, queda la duda sobre el alcance de esta disposición".[29]

En este orden de ideas, el Ministro Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia opina respecto al procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, diciendo que "... no se trata de un procedimiento para dirimir intereses "entre partes" sino de una indagatoria de interés público que tiene por objeto la protección de la producción nacional, frente a prácticas de comercio que resultan nocivas para la misma; mediante esa

[28] Diario Oficial de la Federación de 11 de Septiembre de 1995, Primera Sección. Pág. 58.
[29] Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México: Marco Jurídico y Operativo. Pág. 95.

investigación y con la imposición de las cuotas que se trata, se tutela el interés de todos los productores y no de derechos de particulares; por eso no hay actores ni demandados sino que el procedimiento es inquisitivo y se inicia con una denuncia."[30]

Por su parte el jurista Miguel Angel Velázquez Elizarrarás considera que en el caso de los solicitantes tienen "que acreditar ante la autoridad de comercio que son productores nacionales, que han cubierto los requisitos que marca la ley y que la práctica comercial que pretenden sea investigada les causa o amenaza causar daño"[31] , para de este modo acreditar que tienen interés jurídico en la investigación de dumping.

Conforme a los lineamientos de la Ley de Comercio Exterior, los productores nacionales que denuncien la introducción al país de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, tienen la obligación de proporcionar toda la información necesaria a fin de comprobar estas prácticas comerciales, por lo que puede inferirse que éstos sí participan dentro del procedimiento administrativo en calidad de partes afectadas, aún y cuando la Ley no especifique la calidad que ostentan, esto es, si intervienen como parte afectada o como simples informadores de la autoridad, lo cual resulta elemental para determinar si cuentan o no con un interés jurídico para combatir la resolución administrativa, para el caso de que les sea adversa, pues la sola participación en el procedimiento no es suficiente para estimar que existe interés jurídico, tal como sucede en el caso de los testigos o peritos.

Adicionalmente, las cuotas compensatorias se imponen al importador nacional y no a los productores nacionales, lo que en principio acentúa la duda acerca del interés jurídico que puedan tener los productores nacionales para combatir la resolución administrativa correspondiente, en el supuesto que les depare un perjuicio.

Ante la diversidad de criterios, surge la necesidad de acudir a la interpretación armónica de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, a fin de dilucidar este tema.

El artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior establece:

> "Los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda se iniciarán de oficio en circunstancias especiales cuando la Secretaría tenga pruebas suficientes de la

[30] Voto particular que formula el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en la Contradicción de Tesis número 61/95, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo IV, Octubre de 1996. Pág. 227.

[31] Veláquez Elizarrarás, Miguel Angel. Ley de Comercio Exterior (Análisis y Comentarios). Pág. 51.

discriminación de precios o de subvenciones, del daño y de la relación causal; o a solicitud de parte, conforme a lo establecido en el artículo siguiente..."

Este procedimiento, como el artículo citado nos menciona se inicia, ya sea de oficio o a petición de parte.

Este concepto de parte, no debe interpretarse en sentido genérico, porque no cualquier persona, física o moral puede presentar esta denuncia, sino solamente aquéllos señalados de manera específica en el artículo 50 de esta Ley, que a la letra dispone:

"La solicitud podrá ser presentada por organizaciones legalmente constituidas, personas físicas o morales productoras:

I.- De mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o

II.- En el caso de medidas de salvaguarda, de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a aquellas que se estén importando en tal cantidad y en condiciones tales que causen daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional

Los solicitantes deberán ser representativos de cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional.

En la solicitud correspondiente 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 dicha solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. Los solicitantes tendrán la obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la Secretaría."

Por su parte, el artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior dispone:

"Para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total.

"Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, la expresión rama de producción nacional podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores.

"Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, se podrá considerar como rama de producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.."

En este mismo orden de ideas, el artículo 51 de la misma Ley establece:

“Se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquéllas que tengan tal carácter en los tratados convenios comerciales internacionales."

Por su parte, el artículo 52 de la Ley que se analiza literalmente establece lo siguiente:

“A partir de la presentación de la solicitud la Secretaría deberá:

I. Dentro de un plazo de 25 días, aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación a través de la resolución respectiva; o

II. Dentro de un plazo de 17 días, requerir a la solicitante mayores elementos de prueba o datos, los que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días contados a partir de la recepción de la prevención. De aportarse satisfactoriamente lo requerido, la Secretaría procederá conforme a lo dispuesto en la fracción anterior. Si no se proporcionan en tiempo y forma los elementos y datos requeridos, se tendrá por abandonada la solicitud y se notificará personalmente al solicitante, o

III. Dentro de un plazo de 20 días, desechar la solicitud cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la legislación aplicable, a través de la resolución respectiva.

La Secretaría publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, salvo para el caso de desechamiento, y la notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento..”

Ahora bien, procedamos a analizar los artículos del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que en la parte conducente, son del tenor siguiente:

“ARTICULO 75.- La solicitud de parte interesada por la que se inicie una investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional, además de presentarse por escrito y de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 50 de la Ley, se presentará con el formulario que expida la Secretaría, el que contendrá lo siguiente:
[...]
IV.- Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de la importación;
V.- Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional;
[...]
VII.- Los fundamentos legales en que se sustenta:
VIII.- Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y, los demás datos que la individualicen; el volumen y valor

que se importó o pretenda importarse con base en la unidad de medida correspondiente y su clasificación arancelaria conforma a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;
IX.- Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o de quienes pretenden realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones;
X.- Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y, el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a México;
XI.- Manifestación de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán narrarse sucintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional;
[...]
XIV.- Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar daño a la producción nacional;
..."

"ARTICULO 77.- No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, para la evaluación del daño o amenaza de daño a la producción nacional, la Secretaría podrá requerir al solicitante o a cualquier otro productor nacional o persona relacionada con la actividad económica de que se trate, la información o datos que considere pertinentes que correspondan a un periodo máximo de cinco años anterior a la presentación de la solicitud."

"ARTICULO 78.- Si la solicitud es oscura o irregular, la Secretaría deberá, por una sola vez, prevenir al solicitante para que la aclare, corrija o complete, para lo cual se le devolverá, indicándole en forma concreta sus defectos e imprecisiones. Transcurridos los 20 días a que se refiere la fracción II del artículo 52 de la Ley, la Secretaría le dará curso o la desechará, según proceda."

De lo aquí expuesto, podemos concluir que los denunciantes participan en el procedimiento administrativo en calidad de partes afectadas, con la consecuencia inmediata de que cuentan con un interés jurídico que les asiste y por ende tienen el derecho de acudir ante la Secretaría de Economía a denunciar prácticas desleales de comercio que se llevan a cabo en su perjuicio y ésta resuelva su solicitud de investigación.

Efectivamente, como ya habíamos concluido en el apartado respectivo, el interés jurídico "es la pretensión válida a la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, precisamente a favor del promovente y a través de los órganos judiciales competentes."[32]

Los procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional se instruyen para conocer la verdad de hechos económicos y financieros y ello es posible a través del debate probatorio entre los distintos sujetos que intervienen en dichos procedimientos, en ejercicio

[32] Briseño Sierra, Humberto. Op. Cit. Vol. IV. Pág. 109

de su derecho de acción (en el caso de los solicitantes) y en ejercicio de su derecho de defensa (en el caso de los importadores, exportadores y gobiernos extranjeros). En este tipo de procedimiento, la legislación y las autoridades competentes deben cuidar el equilibrio procesal de los sujetos que intervienen en él, para que de este modo exista igualdad de derechos y cargas procesales.

Como se advierte de la interpretación de los artículos 40, 49, 50 y 51 de la Ley de Comercio Exterior, la institución o el bien jurídico tutelado por este ordenamiento es la rama de la producción nacional del producto o mercancía idéntico o similar al que se está importando bajo condiciones discriminatorias.

Ahora bien, de lo aquí expuesto puede decirse válidamente que en el caso del Procedimiento de Prácticas Desleales de Comercio Internacional los denunciantes sí cuentan con un interés jurídico para acudir a dicha instancia, por las siguientes razones:

Siguiendo el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que no existe interés jurídico "cuando la persona tiene sólo una mera facultad o potestad, que se da cuando el orden jurídico objetivo solamente conceda o regula una mera actuación particular, sin que ésta tenga la capacidad, ... para imponerse coercitivamente a otro sujeto.."[33], en el caso a estudio podemos decir válidamente que la Legislación de Comercio Exterior (Ley de Comercio Exterior y su Reglamento) no regulan una mera actuación del particular afectado, sino que le otorgan una facultad (al o a los productores nacionales) de imponerse a otra persona (exportadores e importadores) para que el daño o amenaza de daño desaparezca.

Como transcribimos en párrafos precedentes y siguiendo una interpretación armónica de los artículos de la Ley de Comercio Exterior y sus correlativos del Reglamento de la materia, puede advertirse válidamente que la legislación invocada sí les otorga a los denunciantes que se sienten afectados por prácticas desleales de comercio internacional un interés jurídico, puesto que como quedó demostrado los denunciantes para iniciar el procedimiento respectivo, deben de fundar su solicitud en los artículos de la Legislación de la materia que estiman se vulneran en su perjuicio, además de que deben de señalar quienes realizan las prácticas desleales. Adicionalmente los denunciantes al momento de iniciar el procedimiento administrativo de referencia, tienen la obligación de aportar las pruebas necesarias que sustenten su dicho, ante estos imperativos, no cabe duda de que estamos ante la presencia de un interés jurídico con el que cuentan los denunciantes.

---

[33] Semanario Judicial de la Federación. Op. Cit. Págs. 340-341.

En este orden de ideas, si la intención del Legislador creador de las normas en materia de comercio exterior, hubiera sido únicamente de otorgar a los denunciantes una potestad de denuncia, únicamente hubiera consignado en dicha legislación la facultad de presentar la queja o inconformidad respectiva, pero sin exigirles la obligación de fundar su dicho en el Derecho y de presentar las pruebas para este efecto y hubiera dejado la responsabilidad a la Secretaría de Economía de recabar las pruebas pertinentes para comprobar la existencia de las prácticas desleales de comercio internacional, lo cual no sucede en el caso. Es decir, en este supuesto, únicamente a los denunciantes se les daría la calidad de informadores de la autoridad y en dado caso, se les daría la oportunidad de coadyuvar con la autoridad investigadora.

Ahora bien y recordando lo manifestado por el Ministro Guillermo I. Ortíz Mayagoitia en el sentido de que el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio no se creó para dirimir intereses entre partes, puesto que se trata de proteger los intereses de los productores, al respecto cabe decir que, los denunciantes (o denunciante, según el caso), deben acreditar fehacientemente que producen la mercancía igual o idéntica a la que se está importando en condiciones discriminatorias, para que puedan intervenir, además de que tienen que fundar su petición y aportar las pruebas necesarias para soportar su denuncia, porque de no hacerlo, la solicitud será desechada por dicha Secretaría, luego entonces, se obliga a los productores nacionales a acreditar fehacientemente la existencia de prácticas “dumping” y que dichas prácticas les depara perjuicio a sus intereses, para que en su caso, obtengan una resolución favorable. Aunque si bien, es cierto, el bien jurídicamente protegido es la rama de la producción nacional, también lo es que los productores afectados, cuando representen el 25% de la producción nacional, tienen el imperio de acudir ante la instancia administrativa a exigir la imposición de la cuota compensatoria respectiva, siempre y cuando acrediten que se están llevando a cabo prácticas desleales de comercio internacional en su perjuicio y el de toda la producción nacional.

Por su parte, cuando la Secretaría de Economía inicia una investigación de oficio, en este supuesto también es evidente que existe para los productores nacionales el interés jurídico para acudir ante dicha instancia, que si bien en este caso, la autoridad administrativa ejerce una facultad prevista en la Ley de Comercio Exterior, y al momento de emitir una resolución que es desfavorable para los productores nacionales, éstos no se encuentran impedidos jurídicamente para impugnar dicha resolución, puesto que se les faculta a comparecer a dicho procedimiento en calidad de partes afectadas, presupuesto procesal para que proceda algún recurso o juicio.

En esta tesitura, es inconcuso que cuando los productores nacionales presentan una denuncia ante la Secretaría del Ramo por prácticas desleales de comercio internacional, lo hacen en calidad de partes afectadas, con la consecuencia lógica y jurídica de que cuentan con un interés jurídico que les asiste para demandar ante esta autoridad administrativa la imposición de la cuota compensatoria respectiva, siempre y cuando acrediten ante dicha autoridad la existencia de dichas prácticas y que éstas les causa perjuicio.

Lo anterior es así, puesto que si las autoridades jurisdiccionales consideran que los denunciantes no cuentan con un interés jurídico, considero que se les estaría negando su derecho de Audiencia, Acceso a la Justicia y Defensa, lo cual atentaría con los derechos de los denunciantes a promover algún medio de defensa en caso de que la resolución administrativa sea favorable a los productores extranjeros.

Por lo anterior se estima que los productores nacionales denunciantes de prácticas desleales de comercio internacional, cuentan con un interés jurídico tutelado por la Ley de Comercio Exterior, para denunciar dichas prácticas ante la autoridad administrativa.

C A P I T U L O II

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

DE INVESTIGACIÓN

EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL

2.1. PRÁCTICA DESLEAL. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Con la apertura del mercado mexicano iniciada en la década de los 80, los productores nacionales se vieron frente a una competencia que antes no existía. Por ello, la apertura económica que llevó a cabo nuestro país a partir de esa fecha, fue gradual, de modo que los productores nacionales tuvieron la oportunidad de modernizar sus sistemas de producción, a fin de que tuvieran la posibilidad de competir con los productores extranjeros.

Esta etapa de apertura económica y la recuperación económica gradual de nuestro país, provocó un aumento en las exportaciones y, como consecuencia, una mayor competencia en el mercado interno.

Para el consultor Benjamín Fuentes Castro, este nuevo entorno económico "se tradujo en una homogeneización entre los precios internos y los precios internacionales, mediante una reducción de los primeros hasta el nivel de los segundos. Esto es coherente con la teoría económica, ya que una economía pequeña abierta al exterior, los precios domésticos está determinados de manera exógena: los consumidores sólo están dispuestos a comprar al precio de la mercancía importada."[1]

Así pues, nuestro país ante la apertura de sus fronteras a diversos productos extranjeros, se abocó a la tarea de crear un sistema mediante el cual, los productores nacionales tuvieran la oportunidad de defenderse de aquéllas empresas extranjeras exportadoras y nacionales importadoras que comercializaban productos, bienes y servicios a precios inferiores al del mercado interno.

Para ello el Gobierno de México entre 1985 y 1986, adoptó una serie de mecanismos para iniciar un sistema contra prácticas desleales de comercio. En 1985 se aprobó la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en 1986 el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. En el año de 1987 el sistema se consolidó con la creación de la Dirección General contra Prácticas Desleales, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, que en 1991 se convertiría en la Unidad de Prácticas Desleales de Comercio Internacional de la entonces SECOFI.

---

[1] Fuentes Castro, Benjamín. El análisis del *dumping* en el Sistema Mexicano Contra Prácticas Desleales. Pág. 96

El sistema mexicano adoptado contra este tipo de prácticas, no es una herramienta proteccionista, ya que no busca obstaculizar el comercio, sino que éste se realice en condiciones que permitan que la industria nacional compita y se beneficie de los productos importados.

Después de dar un panorama general sobre el tema, en seguida, definiremos lo que es una práctica desleal de comercio internacional.

El artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior establece: "se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea el de origen o el de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares [...]"

Este artículo adopta el concepto de "prácticas comerciales" porque se refiere a las formas ordinarias de proceder de los agentes económicos, en lo que corresponde a bienes (importación y exportación) que implican, en un momento y espacio determinados, la concurrencia de conductas más o menos continuadas. Ahora bien, es importante indagar si lo que sanciona la Ley de Comercio Exterior son conductas aisladas o reiteradas de prácticas comerciales internacionales desleales. Como se desprende de la transcripción del artículo 28 de la Ley de Comercio Exterior, la ley lo que sanciona es que dichas prácticas desleales del comercio causen o amenacen causar un daño a una rama de la producción nacional, independientemente de que éstas se realicen en forma aislada o continuada, como más adelante explicaremos profundamente.

Por su parte, Homero Sagahón Hervert, considera que la práctica desleal o "dumping" se realiza "cuando las empresas de un país venden más barato en los mercados de exportación que en su mercado doméstico" lo cual "afecta gravemente a las industrias locales".[2]

Para el consultor Jorge Witker la práctica desleal "consiste en introducir mercancías originarias o procedentes de su país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal (precio fábrica *exwork*), y que perjudica a los productores nacionales de artículos idénticos o similares."[3]

Finalmente, Luis Malpica de Lamadrid, explica que "se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional en condiciones de: 1) discriminación de precios *(dumping)*; 2) que sean objeto

[2] Sagahón Hervert, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior. Pág. 129.
[3] Witker, Jorge. Op. Cit. Pág. 89.

de subvenciones en su país de origen o procedencia, y 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional."[4]

De lo aquí expuesto, vemos que en las definiciones que han dado diversos estudiosos del tema hay gran coincidencia para definir lo que es una práctica desleal.

En resumen, podemos definir a la práctica desleal como la importación de bienes a territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, la cual causa o amenaza causar un daño a una rama de la producción nacional.

De la definición antes mencionada podemos mencionar las características de la práctica desleal:

a) Necesariamente deben existir personas físicas o morales que realice la exportación (entes del país de origen de las mercancías o el de procedencia) y la importación (agentes económicos del país en el que se comercializa la mercancía importada).

b) Que las mercancías importadas se comercialicen a un precio inferior a su valor normal.

c) Que dicha importación y además la comercialización a precisos inferiores de las mercancías importadas sean directamente competitivas a las mercancías idénticas o similares a las nacionales y que causen o amenacen causar un daño a una rama de la producción nacional.

Si en los hechos sobrevienen los supuestos antes enunciados, nos encontraremos frente a una práctica desleal de comercio internacional.

Como se mencionó al principio, nuestra legislación reconoce que existen prácticas desleales de comercio en dos casos, cuando haya discriminación de precios (es decir, que la mercancía importada se comercialice a un precio inferior a su valor normal) y también, cuando existan subvenciones. Este concepto será desarrollado en el siguiente punto.

---

[4] Malpica de Lamadrid, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Pág. 37.

2.2. SUBVENCIÓN. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

Antes de entrar al estudio de la definición de subvención, conviene mencionar las atribuciones y facultades que el Estado tiene para regular las diversas actividades de los particulares, pues como se verá, el otorgamiento de una subvención es una atribución propia del Estado.

Recordando la Teoría del Estado, encontramos que las atribuciones de éste son medios para alcanzar determinados fines que le son propios, los cuales a través del tiempo se han ido desarrollando hasta llegar a los fines que tiene la Entidad Estatal. Actualmente podemos decir que el Estado ejerce las siguientes atribuciones:

a) De mando, de policía o de coacción que comprenden los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.

b) Para regular las actividades económicas de los particulares.

c) Para crear servicios públicos.

d) Para intervenir, mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Para nuestro estudio, resulta trascendente analizar los incisos b) y d) que acabamos de mencionar.

La intervención del Estado para regular las actividades económicas de los individuos, así como la gestión directa de éste en dicha actividad surge por la necesidad de coordinar dicha actividad, y en algunos casos, el Estado interviene para satisfacer una necesidad colectiva, tales como el otorgamiento de servicios públicos administrativos, la creación de empresas económicas, comerciales e industriales, entre otros.

Los medios que utiliza el Estado para llevar a cabo sus funciones son principalmente a través de la función legislativa (sin olvidar la función ejecutiva y judicial), la cual,

por medio de normas generales define qué actos se regulan y además se define la situación jurídica de los particulares a quienes se afecta con estas medidas.

En este orden de ideas, Gabino Fraga explica que "la función administrativa tiene aquí un amplio campo de acción. El fomento, la limitación y vigilancia son actos que necesariamente deben tener un alcance concreto, individual. El otorgamiento de una subvención, el cobro de un impuesto, la realización de un acto de beneficencia constituyen actos que determinan situaciones jurídicas individuales."[5]

En resumen, dentro de nuestro Estado de Derecho, vemos que la Entidad Estatal interviene en las actividades económicas del país y de los individuos para satisfacer una necesidad colectiva, subsumiendo los intereses individuales a los de la colectividad. Sin embargo cuando realiza este tipo de función, crea situaciones jurídicas concretas porque van dirigidas a un individuo o grupo de individuos determinados, es decir, aplica las normas generales a un caso en particular.

Una vez justificada la actuación del Estado dentro de las actividades económicas de un país, procederemos a analizar los diversos conceptos de subvención que varios autores del tema han dado.

El artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior señala que se entiende por subvención a "la contribución financiera que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio." También se considera subvención a "cualquier forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio."

Para el tratadista Homero Sagahón una subvención "es el otorgamiento de subsidios gubernamentales a las empresas exportadoras".[6]

Miguel Angel Velázquez define a la subvención como "el beneficio o la ventaja que obtienen distintos agentes económicos para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional.[7]

---

[5] Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Pág. 27.
[6] Sahagón Hervert, Homero. Op. Cit. Pág. 130.
[7] Velázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 37.

Por su parte Benjamín Fuentes considera que en el caso de las subvenciones “los gobiernos son los que otorgan apoyos a sus empresas para que exporten a precios bajos sin necesidad de que disminuyan sus ingresos,” ésta tiene por objeto “mejorar de manera artificial, la posición competitiva de las empresas receptoras con respecto al resto de los participantes en el mercado mundial.”[8]

Evidentemente, de los conceptos acabados de mencionar, podemos decir que una subvención es un apoyo que el Estado o cualquier organismo público o privado, otorga a sus agentes económicos para que tengan una ventaja competitiva frente a otros agentes económicos de otros países.

Este apoyo que se otorga por parte del Estado puede tener diversas formas, entre las más conocidas encontramos las siguientes: tasas de interés artificialmente bajas en los créditos a exportadores, o precios especiales para los insumos que los exportadores compran a las empresas del sector público, contribuciones financieras, sostenimiento de ingresos o de precios, entre otras medidas.

De lo aquí expuesto, podemos concluir que una subvención tiene las siguientes características:

a) Es un apoyo que proviene del Estado (Gobierno y organismos Públicos);

b) Que se otorga a un sector determinado de la producción en un territorio nacional;

c) Desencadena un beneficio directo a los agentes económicos a los cuales se otorga; y

d) Pone en ventaja a estos agentes económicos respecto a otros de diversos territorios nacionales.

Evidentemente, este apoyo otorgado por el Estado, puede aportarse en dinero o en especie, directa o indirecta, activa o pasivamente por parte de la Entidad Estatal, lo que produce necesariamente un efecto en sus finanzas públicas, por ello, el Estado tiene que disponer de ella de manera directa o indirecta y reflejarse en los instrumentos jurídico administrativos y legales en

[8] Fuentes Castro Bejamín. Op. Cit. Pág. 97.

cuanto a ingresos y presupuesto se refiere, en la contabilidad gubernamental y en la cuenta pública.

Como se mencionó, una de las características de la subvención radica en que se otorga de manera específica a determinadas empresas, o rama de la producción o a un grupo o sector de empresas o ramas de producción dentro de la circunscripción del gobierno u organismo público que la otorga.

Para finalizar este apartado, mencionaremos la clasificación que se da a las subvenciones, según su grado de daño que causa a la economía de los países a los que se exportan mercancías que han sido objeto de apoyos por parte del Estado.

"La legislación internacional identifica tres grupos de subvenciones:

a) Las verdes o las que no tienen efecto en el comercio internacional, como las destinadas a la educación o la ecología.

b) Las ámbar, o las que son compensables, como las aportaciones de capital por parte del gobierno a una empresa.

c) Las rojas o prohibidas, que son las que se otorgan para incentivar el desarrollo exportador de una empresa."[9]

Evidentemente lo que la Ley de Comercio Exterior califica como subvención, como aquélla que se otorga para incentivar el desarrollo exportador de una empresa, o rama de la producción nacional para colocarla en una ventaja competitiva de otras empresas de diversos países.

[9] Ibídem. Pág. 97-98.

2.3. DAÑO Y AMENAZA DE DAÑO A LA PRODUCCIÓN NACIONAL.

Antes de entrar al estudio del concepto de daño y amenaza de daño a la producción nacional, debemos analizar lo que es daño para el Derecho Civil, porque como se verá más adelante, la Ley de Comercio Exterior adopta el concepto civilista de daño.

En el Derecho moderno, las legislaciones de diversos países, entre ellos el nuestro, pasaron por una larga etapa antes de llegar a una clara identificación de los hechos ilícitos civiles como fuente de las obligaciones, con independencia de la legislación penal.

Así, el ilícito civil puede definirse como "el comportamiento de una persona que esté o no tipificada como delito por el Ley Penal, ... en contra de una Ley o de las buenas costumbres y causa un daño a otro, contrae la obligación de repararlo."[10]

Por su parte, José Manuel Lastra Lastra considera que los ilícitos son "las acciones u omisiones prohibidas por la Ley. Esta ilicitud puede ser penal o civil, y tanto de las unas (sic) como de la otra se derivan obligaciones insoslayables."[11]

"En los hechos jurídico ilícitos, el autor tiene voluntad de producir el hecho, pero independientemente de su voluntad nace ese hecho a su cargo, la obligación de indemnizar los daños y perjuicios."[12]

De lo aquí expuesto, puede decirse válidamente que los hechos ilícitos, fuente de obligaciones, se refieren a hechos variados e innumerables que traen como consecuencia un hecho genérico que causa daños y perjuicios y que genera la obligación a repararlos.

En esta tesitura, el ilícito civil, tiene las siguientes características:

a) Es el comportamiento voluntario de una persona, por acción o por omisión, con dolo o culpa, porque a nadie puede imputarse que obra injustamente cuando lo hechos ocurren por accidente.

---

[10] Peza Muñoz Cano, José Luis de la. De las Obligaciones. Pág. 55
[11] Lastra Lastra, José Manuel. Op. Cit. Pág. 156
[12] Borja Soriano, Manuel. Teoría General de las Obligaciones. Pág. 346

b) Dicho comportamiento se realiza en contra de una norma de conducta imperativa o prohibitiva por la Ley.

c) Por este comportamiento se causa un daño a otra persona o personas.

Ahora bien, derivado de un ilícito civil se causa un daño que la doctrina ha clasificado en daño patrimonial, daño corporal y daño moral.

Para los efectos de nuestro estudio, únicamente tomaremos en cuente al daño patrimonial, el cual consiste en "la destrucción o deterioro de cosas, el empobrecimiento o deterioro patrimonial sufrido por la víctima, *damnum emergens,* y la privación de los beneficios que lícitamente podían esperarse de la cosa destruida o dañada, *lucrum cesans."*[13]

Joaquín Martínez considera que el daño pecuniario "debe entenderse como la suma de los daños y perjuicios, es decir, es el menoscabo sufrido en el patrimonio de la víctima, más la privación de la ganancia lícita que se hubiera obtenido, si no se hubiese sucedido el hecho causante del daño."[14]

Ahora bien, el que obrando ilícitamente causa un daño, tiene la obligación a resarcir ese perjuicio causado, de aquí surge el concepto de responsabilidad civil, la cual consiste en "asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en lo casos específicos que señala la Ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena, pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico, o sean en el hecho de que la norma jurídica menciona en forma hipotética y de cuya posible realización depende el nacimiento de derechos y obligaciones."[15]

La doctrina clasifica la responsabilidad civil en contractual o extracontractual.

La primera deriva directamente de obligaciones contraídas entre dos o más partes, mientras que la segunda deriva de la realización de un hecho que menciona la norma jurídica, hecho que causa un daño y al que la norma le atribuye la consecuencia de generar la obligación de repararlo, por violar un derecho absoluto, derecho correlativo de una deber de abstención a cargo de un sujeto pasivo universal e indeterminado, abstención que consiste en no dañar.

Así mismo, se suele dividir a la responsabilidad en subjetiva y objetiva.

---

[13] Peza Munos Cano, José Luis de la. Op. Cit. Pág. 56
[14] Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Pág. 168
[15] Ibídem. Pág. 167

La responsabilidad subjetiva corresponde a la conducta interna del sujeto, es decir, a la intención de dañar (dolo), o en el obrar con negligencia o descuido (culpa).

Por su parte, la objetiva consiste en la obligación de reparar el daño causado por emplear cosas peligrosas, aún cuando se haya actuado lícitamente y sin culpa.

Para que exista responsabilidad civil, es necesario que el hecho causante y el daño causado por este hecho exista un nexo causal, es decir, que el hecho sea la causa y el daño su consecuencia, por lo que entre el hecho y el daño debe haber una relación de causalidad, pero esa relación debe ser inmediata y directa, o sea que el daño sea una consecuencia necesaria del hecho causante.

Una vez expuesta la teoría del daño y la responsabilidad a la luz del Derecho Civil, procedamos al estudio del daño y amenaza de daño a que se refiere la legislación en materia de comercio exterior.

El actual artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior define al daño como "un daño material causado a una rama de producción nacional, como una amenaza de daño a una rama de la producción nacional, o un retraso en la creación de una rama de producción nacional." Este artículo fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación publicado el día 13 de marzo de 2003. Este artículo antes de la reforma definía al daño como "la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias." Así mismo, este artículo establecía que la amenaza de daño "es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas. En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de esta Ley." En la actual Ley, realmente no se define lo que debe entenderse por daño o amenaza de daño, razón la cual para efectos de este trabajo, se acudió a la materia civil, por ser en donde se desarrolló este concepto.

Como podemos observar el legislador de comercio exterior, prefirió dejar la tarea de definir al daño y a la amenaza de daño a los Tribunales, por lo que para efectos de este trabajo nos iremos por la idea de daño conceptuada en la legislación civil y que es en dicha rama, en

donde se ha desarrollado más esta institución, tal como pudimos comprobar al estudiar la Teoría del Ilícito Civil.

Efectivamente, como se había mencionado, en la legislación civil, el que sufre un daño, debe probar que la conducta realizada por el sujeto activo es contraria al Derecho y que dicha conducta le causa un daño o perjuicio. En la Legislación de Comercio Exterior, esta fórmula tiene plena validez, toda vez que quien alega prácticas desleales de comercio internacional debe probar lo siguiente:

a) Las importaciones de productos discriminados (dumping) o de productos objeto de subvenciones.

b) El daño o la amenaza de daño alegados y la relación de causalidad entre ellos.

Siguiendo los conceptos de la Teoría del Ilícito Civil, podemos mencionar que la conducta realizada por los comercializadores de productos importados en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, tienen una responsabilidad extra contractual, toda vez que su conducta infringe una norma de derecho; su responsabilidad es subjetiva, toda vez que sabiendo que al importar y comercializar productos a precios más bajos, infringen la Ley de Comercio Exterior, realizan la conducta para tener una ventaja competitiva frente a los productores nacionales de mercancías idénticas o similares que son objeto de discriminación de precios.

Ahora bien, para demostrar la relación causal que existe entre las importaciones en condiciones de prácticas desleales y el daño o amenaza de daño a una rama de la producción nacional, la Ley de Comercio Exterior sigue utilizando el concepto civilista de daño y perjuicio, sin embargo como se verá más adelante, en el apartado de La Prueba del Daño o Amenaza de Daño, la Secretaría para determinar el “dumping” deberá analizar todos y cada uno de los elementos enunciados en el artículo 41 de la Ley, en relación con todos y cada uno de los elementos probatorios aportados por las partes, a fin de determinar si existen prácticas desleales de comercio internacional y de este modo imponer una cuota compensatoria.

2.4. LA CUOTA COMPENSATORIA.

Como habíamos mencionado en el apartado correspondiente, la evolución legislativa en materia de comercio exterior y particularmente sobre prácticas desleales de comercio internacional es reciente. Lo anterior deriva de que nuestro país durante la mayor parte del siglo pasado mantuvo un sistema económico proteccionista, en el sentido de limitar la participación de extranjeros en los distintos campos de la industria y el comercio, restringiendo las actividades comerciales e industriales a fin de que intervinieran fundamentalmente los mexicanos. Aunado al hecho de impedir, por diversos medios legales, el ingreso de mercancías extranjeras a territorio nacional.

Posteriormente, el Estado Mexicano adoptó un sistema de economía mixta, mediante la creación de una diversidad de empresas de participación estatal mayoritaria y minoritaria, organismos descentralizados y fideicomisos públicos que llegaron a sumar para 1982, 1115 entidades[16] e integraban de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Administración Pública Federal Paraestatal.

Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de incorporarse a una economía globalizada, México como respuesta, inició una serie de actos encaminados a ingresar al sistema de la economía mundial de libre mercado.

Así las cosas, México ingreso en el año de 1986 al GATT (*General Agreement on Trade and Tariffs,* Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), hoy Organización Mundial de Comercio OMC (*World Trade Organization WTO*), además de haber implantado y reconocido en su sistema jurídico, políticas y lineamientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

En este sentido, en 1993 se publicó la actual Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, se suscribieron los Código Antidumping y de Subvenciones y Derechos Compensatorios en la OMC, así mismo, en 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en lo sucesivo TLCAN), en el que se estableció un capítulo especial en donde se regula el procedimiento de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional, y adicionalmente entró en vigor el 26 de junio del 2000 el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y

[16] Vargas Menchaca, José Manuel. Naturaleza Jurídica de las Cuotas Compensatorias. Pág. 236

la Comunidad Europea y sus Estados Miembros (TLCUE), en el que también se crea un capítulo especial que regula esta materia.

La abrogada Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalaba que las cuotas compensatorias forman parte de las medidas de regulación o restricción a la importación de mercancías que se realiza en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional y se aplicaban independientemente del arancel que correspondiera a la mercancía de que se tratara. De aquí se desprende que esta ley no se refería a las cuotas compensatorias como un ingreso del Estado y de cierto modo podemos afirmar que no hacía alusión a la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias en esos términos.

También durante el período de vigencia de la mencionada Ley, estuvo en vigor el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, publicado el 25 de Noviembre de 1986, que en su Capítulo IV, comprendía los artículos 9, 10 y 11, en los cuales tampoco se definía qué era la cuota compensatoria ni se reconocía su naturaleza jurídica, únicamente se concretaba a mencionar su forma de imposición y modos de aplicación,

La actual Ley de Comercio Exterior tampoco no define exactamente qué debe entenderse por cuota compensatoria, solamente se concreta a mencionar que ésta se considerará "como aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley", sin embargo, dicho concepto no menciona la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias.

"El objetivo de la cuota compensatoria es la de eliminar la distorsión económica causada o que pueda causarse por la discriminación de precios o por subvención. Teóricamente, con una cuota compensatoria se aseguran condiciones de competencia sana (beneficio) por el daño o la amenaza de daño causados (perjuicio)."[17]

Pero antes de dar una definición del concepto de cuota compensatoria, comenzaremos su estudio desentrañando su naturaleza jurídica.

[17] Velázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 62

2.4.1. NATURALEZA JURÍDICA

El Estado para poder realizar las funciones conducentes al cumplimiento de sus fines se allega de recursos económicos por diversos medios. Por un lado, el propósito para el cual estarán destinados determina su naturaleza jurídica; por otro, si en su destino se cumplirán fines fiscales o extrafiscales; o bien, deriva de percepciones provenientes de funciones de derecho público o de derecho privado.

La Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2006, fija en su artículo 1° los distintos conceptos por los que la Federación captará ingresos durante ese año fiscal, entre los cuales se encuentran diversos tipos de impuestos y sus accesorios, aportaciones de seguridad social, contribución de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos derivados de financiamientos y otros ingresos.

Con apoyo en la doctrina, podemos decir que los ingresos del Estado, pueden clasificarse de la siguiente manera:

Contribuciones	Impuestos	sobre Ingresos al Patrimonio al Consumo sobre producción y servicios sobre Vehículos al Comercio Exterior
	Aportaciones de Seguridad Social Contribucines de Mejoras Derechos	
Otros Ingresos	Aprovechamientos Productos Ingresos derivados de Financiamientos Crediticios	**Cuotas Compensatorias**

Por su parte, las contribuciones en términos generales, son “aquellos recursos de los que se allega el Estado a fin de cumplir sus funciones encomendadas al mismo, así como para hacer frente a los gastos públicos.”[18]

Por ello, los impuestos son sólo una parte de las contribuciones y pueden ser definidos como aquellas cargas impositivas señaladas en la Ley, expedida por órgano competente,

[18] Vargas Menchaca, José Manuel. Op. Cit. Pág. 241

que se imponen a las personas físicas y morales que se encuentren en las hipótesis o situaciones previstas en la ley.

El establecimiento de determinados impuestos no tiene en todos los casos una finalidad directamente fiscal, esto es, cumplir con los propósitos señalados en el texto constitucional, (que se refiere a contribuir a los gastos públicos de la Federación, Distrito Federal, Estados y Municipios), ya que por ejemplo, los impuestos al comercio exterior fijados concretamente en las leyes de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, tienen como finalidad principal la de orientar y regular el comercio internacional del país y, por tanto, sus fines no son directamente fiscales, es decir, se trata de impuestos indirectos con fines extrafiscales. Esto no implica que los recursos provenientes de este rubro no se ocupen de contribuir al gasto público, sino que simplemente esta finalidad no es la principal.

Ahora bien, si realizamos el análisis de la cuota compensatoria con respecto a los impuestos, encontramos lo siguiente:

Por su origen, las cuotas compensatorias son el resultado de un procedimiento administrativo de investigación, su determinación depende de que se haya demostrado, cumpliendo ciertas formalidades de ley, la existencia de prácticas desleales de comercio internacional. Por su parte, los impuestos son actos de autoridad unilaterales, imperativos y coercitivos que surgen de un proceso legislativo.

Por su estructura, las cuotas compensatorias deben ser cubiertas por los importadores a quienes se demostró que, en un período determinado, adquirieron una mercancía o un bien tangible de proveedores extranjeros que incurrieron en discriminación de precios o adquirieron una ventaja inequitativa en el mercado de exportación gracias a una subvención, y a quienes se encuentran en la hipótesis normativa de una discriminación de precios o subvención. Formalmente, las cuotas compensatorias se imponen en resoluciones administrativas o acuerdos. Los impuestos, en cambio, son contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas o morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la propia ley de la cual emanan.

Por sus fines, las cuotas compensatorias tienen el propósito de corregir una distorsión causada por las importaciones en condiciones de discriminación de precios o de subvención, es decir, evitar que el daño se siga generando o evitar que el daño se manifieste. “Los impuestos, acusa, dos fines, uno financiero y otro extrafinanciero. Los fines financieros de los impuestos consisten en que su aplicación tienen por objeto recaudar recursos para el erario

público; los extrafinancieros, por su lado, buscan ciertos efectos económicos como, por ejemplo, el desaliento a importar y a adquirir determinados bienes de fabricación nacional”[19], como ya habíamos mencionado en el caso de los impuestos al comercio exterior.

En síntesis, podemos señalar que las cuotas compensatorias por su origen, estructura y fines son distintos a los impuestos, materialmente son dos instrumentos de política comercial distintos.

De conformidad con el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, se considera a las cuotas compensatorias como aprovechamientos, mismos que son definidos por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, como “los ingresos del Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

Así las cosas, podemos observar que, por exclusión, un aprovechamiento consistirá en aquel ingreso que no constituya una contribución, un financiamiento, o bien, un ingreso obtenido por organismos descentralizados o empresas de participación estatal, que obtiene el Estado en el desempeño de sus funciones de derecho público, es decir, en actividades exclusivas que le corresponden como autoridad.

“Podemos establecer que los aprovechamientos son ingresos patrimoniales del Estado, que tienen su origen en actividades realizadas en su carácter de funciones de derecho público; son cantidades que el Estado obtiene por la administración de su riqueza, es decir, por el manejo de su propio patrimonio, teniendo como ejemplo las multas administrativas, las indemnizaciones, los reintegros, las participaciones, las cooperaciones.”[20]

De conformidad con lo que dispone el artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio 2006, “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, queda autorizado para fijar o modificar los aprovechamientos que se cobrarán en el ejercicio fiscal de 2006, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o por la prestación de servicios en el ejercicio de las funciones de derecho público por los que no se establecen derechos. Para establecer el monto de los aprovechamientos a que hace referencia este artículo, por la prestación de servicios y por el uso o aprovechamiento de bienes, se tomarán en consideración criterios de eficiencia económica y de saneamiento financiero, de los organismos públicos que realicen dichos actos...”

---

[19] Vázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 64
[20] Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tritbutario. Pág. 40

Por lo que corresponde al párrafo quinto de dicho artículo de la citada Ley, se establece que las autorizaciones para fijar o modificar las cuotas de los aprovechamientos que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante el ejercicio fiscal de 2006, sólo surtirán sus efectos para dicho año y, en su caso, se señalará el destino específico que se apruebe para los aprovechamientos que perciba la dependencia correspondiente.

Así las cosas, de una interpretación armónica de los artículos antes citados, podemos decir que un aprovechamiento "consiste en aquel ingreso que percibe el Estado por la prestación de servicios por parte de una entidad o dependencia perteneciente a la administración pública central, o bien, por el aprovechamiento de bienes del dominio público, siempre y cuando éstos no sean considerados como un derecho."[21]

De lo anterior se desprende que el pago de una cuota compensatoria difícilmente se puede considerar como el pago por la prestación de un servicio o por el aprovechamiento de un bien del dominio público, toda vez que, la imposición de una cuota compensatoria es una medida de control o restricción, que si bien es cierto se emite por el Estado en una función de derecho público y por el cual se obtiene un ingreso, no cumple exactamente con los elementos determinados por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación y del correspondiente artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación vigente.

Efectivamente, claramente se puede observar que los aprovechamientos se cobran en razón del ejercicio de funciones de derecho público y éstas son identificadas con la prestación de servicios por parte de una dependencia o entidad perteneciente a la administración pública, o bien, por el aprovechamiento de bienes. Por lo que si aceptamos y distinguimos la diferencia entre los ingresos percibidos por el ejercicio de funciones de derecho público en cualquiera de sus acepciones, reconocemos que los aprovechamientos no son contribuciones, y por tanto, son distintos de los derechos.

Si bien, hay una asimilación de las cuotas compensatorias a la figura jurídica de aprovechamiento, el hecho es que dichas cuotas no comparten en realidad su naturaleza, ya que las cuotas compensatorias no derivan del uso o aprovechamiento de bienes del dominio público o de percepciones por concepto de la prestación de servicios en el ejercicio de funciones de derecho público, sino que surgen de la determinación de que exista una práctica desleal de comercio exterior, en cuyo caso la imposición de la cuota tiene entre otros efectos, contrarrestarla.

---

[21] Bravo Fortoul, Mauricio. Cuotas Compensatorias y su Regulación en la Constitución. Pág. 678

En este orden de ideas, la autoridad competente encargada de la investigación que tenga por objeto determinar si existe o no la práctica desleal no tiene como fin el de prestar un servicio en el ejercicio de funciones de derecho público, sino el de erigirse como una autoridad que se encargará de llevar a cabo una investigación administrativa, en forma de juicio, para allegarse de los elementos necesarios que le permitan conocer la existencia o inexistencia de una práctica desleal de comercio internacional. Nuestra legislación positiva identifica a las cuotas compensatorias como aprovechamientos cuando en realidad no comparte esta naturaleza, por lo que podemos considerar que tienen una naturaleza *sui generis*, propias del comercio exterior, es decir, es una figura inherente a esta materia.

Por otra parte, la cuota compensatoria, una vez que es impuesta, se convierte en un crédito fiscal exigible de conformidad con el Procedimiento Administrativo de Ejecución previsto en el Código Fiscal de la Federación. Ello tiene sustento en lo que dispone el artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior que dispone: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas. Dicha dependencia podrá aceptar las garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación, tratándose de cuotas compensatorias provisionales". Ello con la finalidad de facilitar el cobro de las cuotas compensatorias a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que pueda iniciar un procedimiento ágil y coactivo para su cobro en caso de incumplimiento o de requerir las garantías necesarias que permitan tener la certeza que serán pagadas.

Por lo que podemos concluir que las cuotas compensatorias son barreras no arancelarias impuestas por el Ejecutivo Federal a través de la Secretará de Economía, con la finalidad de imponer una carga pecuniaria a la importación de mercancías que se realiza en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. Esta carga pecuniaria constituye para el Estado un ingreso *sui generis* distinto de las contribuciones, aprovechamientos y de cualquier otro ingreso a que se refiere la legislación fiscal y que tiene como fin la equilibrar los precios de las mercancías importadas al de las mercancías nacionales para que exista una libre competencia y la rama de la producción nacional no se vea afectada.

En este sentido se propone una reforma constitucional y legal para el efecto de que el legislador reconozca la verdadera naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, entendiéndolas como una carga establecida por el Ejecutivo Federal que responde a una finalidad extrafiscal, las cuales generan un ingreso diferente a cualquier otra contribución e incluso de los aprovechamientos, ello con la finalidad de otorgar seguridad y certeza jurídicas a los agentes económicos, y crear un marco regulatorio que permitirá el cumplimiento de la finalidad extrafiscal por la que se establece una cuota compensatoria.

2.4.2. CLASIFICACIÓN

Nuestra legislación de comercio exterior contempla diversos tipos de cuotas compensatorias, a saber: las provisionales y las definitivas, fijas o variables.

Las cuotas provisionales, son aquéllas que como el término lo indica, que se refieren a "las cargas fiscales que se dictan o imponen *ad cautelam* para evitar que el daño se siga produciendo en lo que resta del procedimiento hasta su culminación, o en su caso, para evitar que el daño se produzca en ese lapso, cuando se trata de un procedimiento seguido por amenaza de daño".[22]

Sobre este aspecto, el artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior, dispone que los importadores que, conforme a la resolución preliminar respectiva deban pagar una cuota compensatoria provisional, tienen la opción de garantizar el pago. La razón de ser de esta disposición estriba precisamente que en esta etapa del procedimiento la autoridad competente ha podido advertir preliminarmente que, en un período investigado, se registraron un conjunto de hechos constitutivos de una práctica desleal, pero aún no cuenta con los elementos definitivos y suficientes para arribar a dicha conclusión, por lo que, con este mecanismo de las garantías se evita que se suspendan los flujos de importación para el país.

Por su parte, las cuotas compensatorias definitivas, son aquéllas dictadas en la resolución final que confirman la cuota provisional impuesta al inicio del procedimiento o bien, que impone una cuota compensatoria, para el caso de que en la resolución preliminar no se haya decretado la imposición de una cuota provisional y que deben pagar los importadores nacionales que introduzcan al país mercancías en condiciones de prácticas desleales.

Este tipo de cuotas compensatorias sólo pueden ser modificados a través de los medios de defensa internos (Recurso de Revocación, Juicio de Nulidad o Juicio de Amparo), o externos (Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias ante un Panel Binacional).

En un segundo criterio de clasificación, las cuotas compensatorias son fijas o variables. Las cuotas compensatorias fijas a su vez pueden clasificarse en *ad valorem* o específicas. Las cuotas compensatorias fijas o *ad valorem* se imponen en términos porcentuales (por ejemplo: 25% sobre el valor en aduana declarado en el pedimento de importación

[22] Velázques Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 65

correspondiente). Por su parte las cuotas compensatorias fijas específicas se imponen en términos de valores monetarios (verbigracia: 3 dólares de los EUA por cada kilogramo).

Las cuotas compensatorias variables, no están determinadas pero son determinables. De aquí, que este tipo de cuotas compensatorias pueden determinarse en función de un valor mínimo de referencia y en función de un precio de importación no lesivo. En el primer caso, la cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación y el valor normal mínimo de referencia fijado por la Secretaría de Economía; en el segundo caso, la cuota compensatoria a pagar será la diferencia entre el precio de exportación mínimo de referencia o precio no lesivo y el valor normal fijado por esta misma autoridad.

2.4.3. SUS ELEMENTOS

De conformidad con la definición propuesta en puntos precedentes, encontramos que los elementos de las cuotas compensatorias son los siguientes:

a).- Créditos Fiscales.- Las cuotas compensatorias una vez impuestas, se convierten en créditos fiscales, conforme lo establece el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, en tanto que implican una obligación de pago al fisco federal a cargo de los particulares.

b).- Sujetos.- Las cuotas compensatorias están a cargo de personas físicas o morales que realizan operaciones de importación respecto de mercancías idénticas o similares a aquellas que fueron objeto de investigación y que se encuentran en la misma posición o codificación arancelaria. En este sentido, las cuotas compensatorias toman la forma de actos administrativos generales, abstractos e impersonales, pues no son específicos, concretos y personales, de ahí su naturaleza *sui generis.* Sin embargo, en las resoluciones de la Secretaría de Economía, preliminares o finales, por las que se imponen cuotas compensatorias provisionales o definitivas, en este caso, éstas son específicas, en tanto que obedecen a un margen de discriminación o cuantía de subvención, son concretos en cuanto se refieren a situaciones particulares del mercado de exportación a territorio nacional, en general, individuales o personales, pues se aplican si la mercancía es originaria o procedente de una exportación plenamente identificada. En este último caso, las cuotas también suelen ser impersonales cuando la autoridad administrativa ha decidido aplicar una tasa antidumping o antisubvención a mercancías originarias o procedentes de cualesquiera otro exportador (no identificado y determinable) de un país o región determinados o de un país o región.

c).- Hipótesis normativa.- Los importadores deben situarse en las hipótesis o supuestos descritos por la autoridad investigadora. La Secretaría de Economía, de conformidad con la Ley, crea, producto del procedimiento de investigación, un conjunto de hipótesis jurídicas o de hechos a los cuales debe ajustarse la conducta del importador, de modo tal, que las resoluciones deben ser lo suficientemente claras y precisas que generen certeza en el importador de que su conducta comercial puede encuadrar en los supuestos previstos en los fallos de la autoridad. Las resoluciones que imponen cuotas compensatorias deben contar con los elementos objetivos y subjetivos necesarios que permitan a las personas físicas o morales discernir con claridad cuándo se está en la hipótesis jurídicas y de hecho.

d).- Acto de Imposición.- Los actos mediante los cuales se imponen cuotas compensatorias, tienen naturaleza administrativa, toda vez que emanan de un procedimiento seguido en forma de juicio cuyo trámite y substanciación debe realizarse por la autoridad administrativa competente. Las resoluciones antidumping son actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales y legislativos.

e).- Finalidad.- Las cuotas compensatorias buscan eliminar los daños o el peligro inminente que causa o pudiera causar el dumping o subvención, por lo que su objetivo no es sancionar ni evitar los flujos comerciales, sino de regular y estabilizar los precios de las mercancías.

CAPITULO III

SUBSTANCIACION DEL PROCEDIMIENTO

3.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN.

En su momento habíamos dado algunos puntos de vista sobre la naturaleza jurídica de este procedimiento de investigación.

Para el Cuarto Tribunal Colegiado Administrativa, “es un procedimiento en el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya sea de oficio o a través de una denuncia, ... para investigar y determinar la existencia o inexistencia de dumping, esto es, de la práctica desleal de comercio internacional consistente en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal; pues debe decirse que la intención original del legislador, al emitir la ley de la materia, no fue la de favorecer los intereses particulares de una persona física o moral determinada, sino de regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo (del país), según lo dispone el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior. Tanto se reduce el papel del denunciante a un mero acusador en el procedimiento de referencia, que una vez presentada la denuncia respectiva (ya sea que se admita en sus términos o se mande aclarar), o constatada por parte de la Secretaría de Comercio la realización de importaciones en condiciones de prácticas desleales, dicha dependencia se avoca a la investigación respectiva, para lo cual, dentro de un término de cinco días hábiles, dicta resolución provisional determinando, si procede, la cuota compensatoria que corresponda (artículo 11 de la ley); dentro de un plazo de treinta días, contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, ésta deberá ser confirmada, modificada o revocada según proceda con base en lo aportado por quienes efectuaron la importación o pretendan realizarla; declara el inicio del procedimiento de investigación; recibe pruebas y ordena desahogar las que estime pertinentes y, finalmente, dicta resolución definitiva (artículos 12 y 13 de la ley de la materia). Por lo tanto, el hecho de que las disposiciones de las que emana el acto reclamado, concretamente los artículos 13 de la ley y 27 del reglamento establezcan que los denunciantes o productores nacionales puedan ofrecer toda clase de pruebas salvo las que en el segundo de dichos preceptos se prohiben, solamente significa que tales personas físicas o morales actúan, en todo caso, como coadyuvantes de la autoridad administrativa para la determinación de si existe o no práctica dumping.”[1]

---

[1] Semanario Judicial de la Federación. Octava Epoca. Tomo X-Diciembre. Tribunales Colegiados de Circuito. Pág. 363. Tesis Aislada.

Aunque como habíamos mencionado, este Tribunal interpreta disposiciones de la abrogada Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional, esto no es impedimento para tomarla en consideración, toda vez que la actual Ley de Comercio Exterior, siguió con el mismo sistema de investigación, salvo los plazos que son diferentes.

Por su parte, el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia menciona que "... no se trata de un procedimiento para dirimir intereses "entre partes" sino de una indagatoria de interés público que tiene por objeto la protección de la producción nacional, frente a prácticas de comercio que resultan nocivas para la misma; mediante esa investigación y con la imposición de las cuotas que se trata, se tutela el interés de todos los productores y no de derechos de particulares; por eso no hay actores ni demandados sino que el procedimiento es inquisitivo y se inicia con una denuncia."[2]

Ambos integrantes del Poder Judicial de la Federación estiman que el procedimiento de investigación es inquisitivo porque la autoridad está facultada para solicitar las pruebas e información necesaria a cualquier ente que tenga la información disponible y porque se deja a los solicitantes en un tercer plano, ya que aunque si bien pueden aportar las pruebas necesarias que corroboren su dicho, éstas no son determinantes para regir el fallo que en un momento dado dicte la autoridad investigadora, ya que ésta misma puede allegarse de cualquier elemento, independientemente que provenga de las partes que intervienen, para formar su criterio y emitir la resolución que corresponda.

Si analizamos el procedimiento desde el punto de vista por el acto que da origen al mismo, podemos decir que no se trata de una denuncia, porque como ya habíamos mencionado, la denuncia implica únicamente el transmitir a la autoridad hechos o actos que implique que se están llevando prácticas desleales de comercio internacional, sin que se precisen mayores requisitos y no se adjunten las pruebas necesarias para demostrar estos hechos.

En el caso que nos ocupa y como dejamos ver en el inciso respectivo, este procedimiento se inicia por una solicitud *sui generis* que tiene características de una demanda, ya que el promovente debe dirigirse a la autoridad competente, es decir a la Secretaría de Economía, debe enunciar el Derecho que invoca, nombrar a los importadores nacionales y exportadores y gobiernos extranjeros y sus domicilios de que tenga conocimiento para el efecto de que se les notifique y se le corra el traslado respectivo, además de que deberá adjuntar a su solicitud tanto la

[2] Voto particular que formula el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en la Contradicción de Tesis número 61/95, entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Segundo en Materia Administrativa del Primer Circuito. Segunda Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Epoca. Tomo IV, Octubre de 1996. Pág. 227.

información necesaria como las pruebas pertinentes para demostrar que efectivamente se está llevando a cabo prácticas desleales en su perjuicio.

Por otro lado, este procedimiento aunque formalmente es administrativo, materialmente es jurisdiccional, puesto que se está dirimiendo un conflicto entre dos partes que tiene intereses encontrados: por un lado los productores nacionales que solicitan la aplicación de una cuota compensatoria, y por el otro, los importadores nacionales, exportadores y gobiernos extranjeros que se oponen a la imposición de dicha cuota.

Por otro lado, en este procedimiento, no sólo se pone en conocimiento a la autoridad la existencia de la práctica desleal, sino que en el caso de los productores nacionales deben acreditar fehacientemente la existencia de dichas prácticas y el daño causado y por otro lado, los importadores nacionales, los exportadores y gobiernos extranjeros, deben acreditar que sus operaciones comerciales no son desleales y como consecuencia no causa un perjuicio a su contraparte. Es decir, se deja a las partes la carga de probar sus posturas durante el procedimiento. Por ello se considera que el procedimiento no es inquisitivo.

Además, se corrobora que es un procedimiento seguido en forma de juicio porque tanto la solicitud como de las pruebas e información anexas se les correrá traslado de ellos a las demás partes, es decir a los importares, exportadores y gobiernos extranjeros para que procedan a formular y a refutar el contenidos de dichos documentos.

Aunque si bien, implícitamente la autoridad investigadora está salvaguardando un interés de orden público, también lo es que las partes que interviene también están salvaguardando sus propios intereses, es decir que se impongan cuotas compensatorias, para el caso de los productores nacionales, y por el otro, la no imposición de las cuotas compensatorias, para el caso de las demás partes interesadas.

Por su parte, el Poder Judicial de la Federación considera que un procedimiento administrativo es seguido en forma de juicio cuando están integrados de las siguientes fases: a) Inicio; b) Instrucción; c) Sentencia o Resolución definitiva y; d) Ejecución. Además para que se considere que un procedimiento administrativo es seguido en forma de juicio, se deben dirimir intereses entre partes, sujetas a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Este criterio se encuentra sostenido en las siguientes ejecutorias:

Novena Epoca
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Julio de 1999
Tesis: 2a. XCIX/99
Página: 367

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 114 DE LA LEY DE AMPARO. No existe criterio uniforme respecto a lo que debe entenderse por procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, puesto que tal carácter se ha dado por igual a los actos instaurados en forma unilateral por la autoridad administrativa para verificar el cumplimiento de los particulares a disposiciones de índole administrativa, en los que se le da al afectado la oportunidad de comparecer, rendir pruebas y alegar; a aquellos otros que se sustancian a solicitud de parte interesada para la obtención de licencias, autorizaciones, permisos, concesiones, etcétera; y, también a los procedimientos que importan cuestión entre partes, sujeta a la decisión materialmente jurisdiccional de la autoridad administrativa. Ahora bien, para los efectos de la procedencia del juicio de amparo en los supuestos previstos por el artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo, no basta la circunstancia de que en determinados procedimientos administrativos se prevea la posibilidad de que el particular afectado con el acto administrativo sea oído en su defensa, pues ello no autoriza a concluir que se está en presencia de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, dado que este último se caracteriza por la contienda entre partes, sujeta a la decisión jurisdiccional de quien se pide la declaración de un derecho y la correlativa obligación. Así, a manera de ejemplo, la orden de verificación, su ejecución y las consecuencias jurídicas que de ellas deriven, como la imposición de multas y clausura, en aplicación a la Ley para el Funcionamiento de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal, no son actos comprendidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, debido a que no entrañan cuestión alguna entre partes que amerite la declaración de un derecho, sino que se trata de actos efectuados por la autoridad administrativa en ejercicio de sus facultades de comprobación, tendientes a vigilar el cumplimiento de normas de orden público en satisfacción del interés social.

Amparo en revisión 250/97. Ruperto Antonio Torres Valencia. 16 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas.

De todo lo anterior podemos concluir, que el procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional es un procedimiento formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional, seguido en forma de juicio, mediante el cual, los productores nacionales deben acreditar ante la Secretaría de Economía que se está llevando a cabo en su perjuicio prácticas desleales de comercio internacional por parte de importadores nacionales de mercancías idénticas o similares a las de fabricación nacional, los cuales tienen derecho a comparecer a defender sus intereses. Este procedimiento concluye con la emisión de una resolución definitiva que pone fin al procedimiento en la cual la autoridad puede o no imponer una cuota compensatoria.

3.2. LAS PARTES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.

Es importante analizar quienes son las partes que intervienen en este procedimiento administrativo de investigación, para conocer los derechos que les asisten.

Sin embargo, es conveniente analizar el concepto de "parte" para dilucidar si cualquier persona física o moral está legitimada para intervenir en este procedimiento administrativo.

Luis Dorantes Tamayo, concibe a la parte como "la persona que hace valer en el proceso alguna pretensión."[3]

Por su parte, José Becerra Bautista nos dice que parte, "es la persona que exige al órgano jurisdiccional la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno."[4] De esta definición, la última parte es muy interesante, puesto que involucra, como habíamos mencionado en el apartado correspondiente, el concepto de legitimación, puesto que en varios casos puede suceder que la persona que comparece al procedimiento actúa a nombre de otra y sin embargo para estos efectos se le considera como "parte".

Como vemos, no existe contradicción entre los conceptos que han dado diversos doctrinarios al respecto, por lo que podemos concluir que "parte" es la persona que exige al órgano jurisdiccional la aplicación de una norma a un caso concreto, ya por interés propio o ajeno.

Una vez dado una definición del concepto de "parte", en seguida estudiaremos las personas que intervienen el procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional.

De conformidad con lo que establece el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior, se consideran como partes interesadas en el procedimiento administrativo, a:

1.- Los productores solicitantes,
2.- Los importadores;
3.- Los exportadores extranjeros,

[3] Dorantes Tamayo, Luis. Teoría del Proceso. Pág. 271.
[4] Becerra Bautista, José. Op. Cit. Pág. 20.

4.- Personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación

5.- Las personas que tengan el carácter de partes interesadas en los tratados o convenios comerciales internacionales de los que México sea parte.

Ahora bien, los productores nacionales solicitantes para acreditar su legitimación e interés jurídico, deben de cumplir con los siguientes requisitos:

a).- Ser productores de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la rama de la producción nacional a la que pertenezcan,

b).- Ser productoras de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquéllas que se estén importando en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la rama de la producción nacional a la que pertenezcan,

c).- Abarcar cuando menos el 25% (conjunta o separadamente) de la rama de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Para los efectos de esta investigación, debe entenderse como productor nacional a la "persona física o moral que interviene en el proceso de fabricación de los bienes idénticos o similares a aquellos que se importen en condiciones desleales."[5] Por su parte, también debemos de entender qué es una mercancía idéntica o similar. El Reglamento de la Ley de Comercio Exterior define a estos conceptos, diciendo que: "mercancías idénticas, son los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado y mercancías similares, son los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir con las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara."[6]

Con respecto al requisito de que los productores nacionales deben representar el 25% de la producción nacional del producto investigado, se debe aclarar que esta regla no es rígida puesto que hay casos de excepción.

Efectivamente, el artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior, establece lo siguiente:

"**Artículo 40.-** Para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las

[5] Velázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 40.
[6] Artículo 37 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

mercancías idénticas o similares, o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total.

Sin embargo, cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, la expresión rama de producción nacional podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores.

Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, se podrá considerar como rama de producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción."

La autoridad investigadora no debe circunscribirse a la evaluación de los indicadores económicos y financieros del 25% de la producción, sino que, su análisis deberá comprender el impacto de las importaciones investigadas sobre la rama de la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción constituya la parte o insumo principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate.

La principal fuente de acopio de información necesaria para efectuar esta evaluación, es el propio solicitante, ya que mediante los formularios oficiales de investigación preparados por la Secretaría de Economía, deberá aportar la información sobre la producción nacional siempre que los datos requeridos se encuentre razonablemente a su alcance.

Por lo que corresponde a los importadores, éstos pueden definirse como las personas físicas o morales, establecidas en territorio nacional que introducen mercancías extranjeras en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, o subvencionadas, que son directamente competitivas a las producidas en territorio nacional y que por el hecho de comercializadas a precios inferiores a los del mercado doméstico, causan o pueden causar un daño a una rama de la producción nacional.

Los exportadores extranjeros, son las personas físicas o morales establecidos fuera del territorio nacional que comercializan con los importadores nacionales, mercancías a precios inferiores a los de la producción nacional, ya sea por discriminación de precios o por subvención, y que dichas mercancías, son directamente competitivas a las producidas en territorio nacional.

Las personas morales extranjeras a que alude el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior, se refiere al Gobierno del País de los productos exportados, también forman parte de esta investigación para defender los intereses de sus nacionales, o bien para el caso de organismos

regionales o multilaterales, sus órganos de representación (como el caso de la Unión Europea, que en el procedimiento comparece el país miembro por sí y, además la Comisión Europea en nombre y representación de toda la Unión).

Por lo que respecta a la mención de que también se considerarán partes a las personas que tengan dicho carácter en los Convenios o Tratados Internacionales que haya suscrito México con otros países, evidentemente este supuesto nos remite a dichos convenios para saber además quienes pueden ser consideradas como partes, independientemente de la Ley de Comercio Exterior.

Evidentemente, hasta aquí queda patente que los productores nacionales que presenten una solicitud de inicio investigación contra prácticas desleales de comercio internacional deben de cumplir con una serie de requisitos para que su solicitud sea procedente y la autoridad pueda iniciar la investigación, de lo que se colige que dichos productores sí cuentan con un interés jurídico, como se había mencionado en el apartado correspondiente.

3.3. SOLICITUD DE INICIO DE INVESTIGACIÓN (DENUNCIA).

En el campo procesal civil, la demanda es un requisito *sine qua non* para que inicie el proceso. La demanda puede definirse como "el acto jurídico procesal, verbal o escrito, por el cual una persona física o moral, denominada actor, acude ante un órgano jurisdiccional a ejercitar su derecho de acción en contra de otra persona, física o moral, denominada demandado, con el objeto de reclamar las prestaciones que se enuncian."[7]

En tratándose del inicio de una indagatoria de carácter penal, cuando hablamos de delitos cometidos en agravio de una persona o personas, para que el Ministerio Público en funciones de investigador y como autoridad, pueda iniciarla y se integre la averiguación previa se necesita de que exista una denuncia, en delitos que se persiguen de oficio. La denuncia puede ser definida como "la transmisión de un conocimiento sobre determinado hecho con apariencia delictuosa, que cualquier persona hace, (o debe hacer) a la autoridad competente."[8]

De los dos conceptos, obviamente se aprecia que existen diferencias abismales, puesto que en la demanda, el sujeto que acude ante los tribunales a solicitar la aplicación de la norma al caso concreto ejercita un derecho de "acción", es decir, en base a que es titular de un derecho subjetivo que solicita a los órganos competentes la protección o respeto a ese derecho subjetivo, mientras tanto, en la denuncia, no necesariamente se tiene que ser el titular del derecho subjetivo para presentar una denuncia, además de que las finalidades de ese derecho de petición son distintas, puesto que en la demanda se exige el cumplimiento de obligaciones o el pago de las prestaciones reclamadas, mientras que en la denuncia, únicamente se busca castigar al delincuente, obtener la reparación del daño y el proteger a la sociedad de que se sigan cometiendo delitos.

Por otra lado, también existe la figura jurídica del "Derecho de Petición", consagrado en el Artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio del cual, los particulares realizan ante cualquier autoridad una petición. Normalmente, en el ámbito administrativo este derecho está reglamentado y se deben de cumplir con ciertas formalidades para que proceda la petición del particular, por supuesto, la autoridad está obligada a contestar esa petición.

---

[7] Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil. Págs. 129-130.
[8] García Ramírez, Sergio y Victoria Adalo de Ibarra. Prontuario del Proceso Penal en México. Pág. 32.

Para que inicie una investigación en materia de prácticas desleales en comercio internacional, debe previamente existir la solicitud del sujeto o sujetos titulares del derecho subjetivo, (cuando se inicia a petición de parte). Cuando esta investigación se inicia de oficio, basta únicamente que la autoridad tenga conocimiento de que se están llevado a cabo prácticas desleales en comercio internacional, para que proceda a iniciar la investigación. En este supuesto no existe la solicitud.

Ahora bien, estudiaremos la naturaleza jurídica de la solicitud de parte interesada, pues de ella también podremos desprender la naturaleza jurídica del procedimiento de investigación.

Válidamente la solicitud de parte interesada es *sui generis,* ya que por un lado no cumple exactamente con las características de la demanda, puesto que no se pide a la autoridad competente que se repare el daño causado, y por el otro, no se presenta ante a una autoridad jurisdiccional.

No obstante, en la solicitud sí se deben de enunciar los hechos y los fundamentos de derecho aplicables al caso, como sucede en la demanda, y sin embargo, la autoridad competente para llevar a cabo la investigación es formalmente una autoridad administrativa que realiza funciones de carácter jurisdiccionales.

En este orden de ideas, la solicitud tiene por objeto iniciar la investigación y al término de ésta determinar si se impone una cuota compensatoria o no, para el caso de que se haya o no probado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional. El objetivo del productor solicitante es que desaparezca la práctica desleal, para que pueda competir con los importadores nacionales y la producción nacional en general no se vea afectada. Es decir, que desaparezca la distorsión de comercio y exista una sana competencia.

Por otra parte, no podemos establecer que la solicitud de inicio de investigación también comparta la naturaleza jurídica de la denuncia, porque en el caso de inicio de la investigación a petición de parte interesada, el sujeto o sujetos titular o titulares del derecho subjetivo deben acreditar su interés jurídico ineludiblemente para que su solicitud prospere. De otro modo será desechada, en cambio la denuncia cabría cuando la investigación se inicia de oficio, porque en este supuesto, basta con que la autoridad competente tenga conocimiento o cuente con los elementos mínimos de que se están llevando a cabo importaciones de mercancías en condiciones discriminatorias que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional para que proceda a realizar la investigación.

La solicitud de inicio de investigación debe constar por escrito y contener los requisitos de forma establecidos por el artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior y 75 de su Reglamento, los cuales son los siguientes entre otros: Nombre de la autoridad administrativa competente ante la cual se promueva; Nombre o razón social y domicilio del promovente y, en su caso, de su representante, acompañando el documento que lo acredite como tal; Actividad principal a la que se dedica el promovente; Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación; Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor en la producción nacional; En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca, indicando el número de ellos y acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional; Los fundamentos legales en que se sustenta; Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y, los demás datos que la individualicen; el volumen y valor que se importó o pretenda importarse con base en la unidad de medida correspondiente y su clasificación arancelaria; Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o de quienes pretendan realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones; Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía según se trate, y el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a territorio nacional; Manifestar bajo protesta de decir verdad, los hechos y datos, acompañando las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Los hechos deberán narrarse sucintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional; Indicar la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables, o en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación; En el caso de subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad y órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía; Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar un daño a la producción nacional; En su caso, la descripción de peticiones o de otras medidas de regulación o restricción comercial relacionadas con la mercancía objeto de la solicitud; Los demás datos que se considere necesarios para fundar la solicitud.

Además la solicitud y documentos anexos, se deberán presentar en original y tantas copias como importadores, exportadores, y en su caso, gobiernos extranjeros se señalen en la solicitud.

Como se puede apreciar, evidentemente la solicitud de investigación contiene los elementos sustanciales de una demanda, además de que se debe presentar tanto la solicitud como los documentos anexos, en copias para correr traslado a las demás partes de que se tenga conocimiento y que estén relacionadas con la investigación.

3.4. LAS PRUEBAS DENTRO DEL PROCEDIMIENTO.

La prueba es un elemento esencial para el procedimiento administrativo de investigación. Como hemos visto, la solicitud de investigación es la petición para que se emita una resolución imponiendo una cuota compensatoria, por lo que la prueba es la condición fundamental para que la resolución definitiva estime fundada la solicitud de investigación.

En nuestro Sistema Jurídico existen tres clases de sistemas probatorios, el de prueba tasada o legal, el de la prueba libre y el mixto.

La prueba tasada o legal sólo se puede ofrecer la establecida expresamente por la Ley, la prueba libre son los medios de prueba que no están regulados por la legislación, por lo tanto, se puede ofrecer cualquier tipo de prueba, mientras que en el mixto, la Ley establece ciertos medios probatorios, pero deja en libertad a las partes para que aporten otros distintos.

Por lo que respecta al procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, podemos decir que dicho procedimiento tiene las características del sistema probatorio mixto. Es decir, la Ley regula ciertos medios probatorios dentro del procedimiento, pero deja al arbitrio de las partes aportar otras pruebas, siempre y cuando éstas no vayan en contra de la moral y el orden público.

La anterior conclusión se infiere del primer párrafo del artículo 82 de la Ley de Comercio Exterior, que literalmente dispone:

> "**ARTICULO 82.-** Las partes interesadas podrán ofrecer toda clase de pruebas excepto la de confesión de las autoridades, o aquellas que se consideren contrarias al orden público, a la moral o las buenas costumbres. [...]"

Por su parte, el artículo 162 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, dispone lo siguiente:

> "**ARTICULO 162.-** La Secretaría aceptará como medios de pruebas 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."

En principio, son las partes las que tienen la obligación de probar los hechos narrados en su solicitud ante la autoridad investigadora, ya que ésta es a quien se quiere convencer de la existencia de las prácticas desleales denunciadas. Sin embargo, conviene señalar que la autoridad investigadora no se limita a ser destinatario de la actividad probatoria, su función en el procedimiento de investigación no es pasiva, sino que puede acordar la práctica de cuantas diligencias estime necesarias para tomar la más acertada decisión del asunto que se le planteó.

La carga de la prueba, se ha considerado por la doctrina como la espina dorsal del procedimiento. Las reglas de la carga de la prueba en los procedimientos que nos ocupan, son las siguientes:

1.- El que afirma la existencia de importaciones desleales está obligado a probar y en consecuencia:

2.- El productor solicitante debe probar lo que afirma conocer, es decir, su acción. (Probar la base de su acción)

3.- Los importadores, exportadores y gobiernos extranjeros deben probar tanto sus afirmaciones como sus excepciones.

4.- El que niega no está obligado a probar, sino en el caso de que su negativa envuelva una afirmación expresa de un hecho o conjunto de hechos. Sin embargo, en los procedimientos administrativos antidumping y antisubvención siempre la negación de hechos (verbigracia de los exportadores) encierra una afirmación. En este caso los hechos negativos deben ser probados porque el exportador extranjero al negar que no ha incurrido en la discriminación de precios o en el beneficio adquirido en forma de subvención que se le imputan, con la presentación de la información sobre valor normal, precio de exportación y fuentes de financiamiento que hace a través de los formularios oficiales de la autoridad investigadora, está afirmando que sus operaciones están libres de estas prácticas.

5.- El que niega está obligado a probar, cuando al hacerlo, desconoce una presunción legal que tiene a su favor su contraparte.

La prueba “es el conjunto de elementos de conocimiento que se aportan en el proceso y que tienden a la demostración de los hechos o derechos aducidos por las partes, con sujeción a las normas jurídicas vigentes.”[9]

El objeto de la prueba son los hechos que se consideran constitutivos de la práctica desleal sobre la que se solicita a la autoridad investigue. Es decir, en el caso de discriminación de precios se debe probar: la existencia del valor normal, el precio de exportación a México, y el daño o la amenaza de daño causado a la industria nacional por dichas importaciones. En el caso de subvenciones se debe acreditar: la existencia de la subvención otorgada por el gobierno u organismo gubernamental acusado, el precio de exportación a México y el daño o la amenaza de daño causado a la industria nacional por las importaciones en condiciones de subvención. Estos hechos a prueba estarán referidos al periodo que haya fijado la autoridad investigadora, de acuerdo con la información y pruebas aportadas por el propio solicitante.

Los actos en que se concreta la prueba deben practicarse en el lugar o sede de la autoridad investigadora. Sin embargo, algunos actos de la prueba se practican fuera del lugar o sede de la autoridad, como en el caso de la información que las partes interesadas proporcionan a la autoridad y que son objeto de verificaciones *in situ*.

El ofrecimiento y presentación de las pruebas se formula en los escritos iniciales y complementarios de las partes: por el solicitante, en el escrito de solicitud y en cualquier momento dentro de la instrucción; el de las demás partes interesadas, en el momento de la comparecencia para la contestación al formulario oficial de investigación, o en cualquier tiempo siempre que sea dentro de la instrucción.

La instrucción abarca desde el día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación administrativa y de la aceptación de la solicitud, hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública a que hace referencia el artículo 81 de la Ley de Comercio Exterior.

La apreciación de la prueba es una actividad libre de la autoridad administrativa, sin embargo los particulares en cualquier momento de la instrucción podrán contraargumentar o replicar las pruebas de su contraparte.

---

[9] Arellano García Carlos. Op. Cit. Pág. 220.

La apreciación de la prueba es la valoración que de ella hace la autoridad investigadora. La apreciación de la prueba se rige en general por las llamadas reglas de la sana crítica y la lógica, que son modos técnicos de obtener el conocimiento de los hechos.

Por lo que respecta a los medios probatorios, éstos pueden ser definidos como "los instrumentos con los cuales se pretende lograr el cercioramiento del Juzgador sobre los hechos objeto de prueba. Estos instrumentos pueden consistir en objetos materiales: documentos, fotografías, etc., o en conductas humanas realizadas bajo ciertas condiciones: declaraciones de testigos, dictámenes periciales, inspecciones judiciales, etc."[10]

En la admisibilidad de la prueba, la autoridad investigadora debe considerar su legalidad y pertinencia. La legalidad se refiere a los medios de prueba que son reconocidos por la Ley, y la pertinencia se refiere a que las pruebas tengan una influencia decisiva en el debate probatorio, es decir, que tengan una relación directa con los hechos alegados. El acuerdo por el que se admita alguna prueba no será recurrible en el curso del procedimiento administrativo.

Como habíamos mencionado, la autoridad investigadora puede decretar la práctica de diligencias para mejor proveer, la cual es una facultad libre que tiene la autoridad investigadora sin más límite de que se respete la legalidad y pertinencia de la prueba que se busca. El ejercicio de esta facultad no está limitado únicamente al periodo probatorio, sino que puede decretarse inclusive fuera de él. Esta facultad tiene su razón de ser, toda vez que la autoridad investigadora debe proteger el interés público implícito en todo procedimiento administrativo de investigación.

Como medios probatorios encontramos a la confesión, documentales públicas y privadas, pericial, reconocimiento administrativo, testimonial y la presuncional en su doble aspecto legal y humana.

La confesional puede definirse como "un medio de prueba en cuya virtud, una de las partes en el proceso se pronuncia expresa o tácitamente respecto al reconocimiento parcial o total, o desconocimiento de los hechos propios controvertidos que se le han imputado."[11]

En la práctica procedimental no es común el ofrecimiento ni desahogo de esta prueba. Sin embargo, una de las fases de la audiencia pública (el interrogatorio entre las partes y el que se efectúa por la autoridad investigadora) se puede dar una especie de confesión de facto,

---

[10] Idem.
[11] Ibid. Pág. 261.

provocada o espontánea. El desahogo de esta prueba requiere la celebración de una audiencia especial.

La documental, en términos generales "está constituida por todos los objetos materiales apreciables por los sentidos."[12]

Las documentales pueden clasificarse en documentales públicas y privadas.

Los documentos públicos "son los escritos que consignan, en forma auténtica hechos o actos jurídicos ante fedatarios o autoridades en ejercicio de sus funciones y los por ellos expedidos para certificarlos."[13]

Por lo que corresponde a los documentos privados, "son los escritos que consignan hechos o actos jurídicos realizados entre particulares."[14]

Dentro de esta categoría encontramos a la instrumental de actuaciones, que está conformada por documentales que obran en un expediente administrativo o judicial en el que constan las actuaciones de las partes y de la autoridad ante la cual se promueve.

Por lo que respecta a la prueba pericial desde nuestro punto de vista particular, es de suma importancia, ya que con ella se puede acreditar el daño a la producción nacional, la situación financiera de los productores solicitantes, y otras cuestiones de carácter técnico.

La prueba pericial "es un juicio emitido por personas que cuentan con una preparación especializada en alguna ciencia, técnica o arte, con el objeto de esclarecer algún o algunos de los hechos materia de la controversia."[15]

A su vez, el perito "es la persona física, dotada de conocimientos especializados en alguna rama del saber humano, que puede auxiliar al juzgador del conocimiento de alguno o algunos de los hechos controvertidos en un proceso, sin ser parte de éste."[16]

El reconocimiento o inspección en términos generales puede definirse como "el medio probatorio en virtud del cual el juzgador, por sí mismo, procede al examen sensorial de

---

[12] Velázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Op. Cit. Pág. 82.
[13] Becerra Bautista, José. Op. Cit. Pág. 147.
[14] Ibid. Pág. 153.
[15] Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. Pág. 159.
[16] Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 342.

alguna persona, algún bien mueble o inmueble, algún semoviente o algún documento, para dejar constancia de las características advertidas con el auxilio de testigos o peritos."[17]

En el ámbito administrativo, el reconocimiento tiene por objeto la realización, por parte de la autoridad investigadora, de una inspección respecto de ciertos hechos o instrumentos relacionados con éstos y que han aducido las partes interesadas. Este reconocimiento administrativo no debe confundirse con las visitas de verificación y de las investigaciones en el extranjero que puede realizar la autoridad de la causa, aún cuando pueden tener el mismo valor dentro del régimen probatorio y sean complementarias en el procedimiento.

Por lo que respecta a la testimonial, "es la declaración procesal de un tercero ajeno a la controversia acerca de hechos que a ésta conciernen."[18] A su vez, el testigo puede ser definido como "la persona ajena a las partes, que declara en juicio sobre hechos relacionados con la controversia, conocidos por ella directamente a través de sus sentidos."[19]

Dentro del procedimiento de investigación, este tipo de prueba es poco socorrida por la naturaleza de los hechos cuya demostración se debate, la prueba testimonial se puede presentar en el momento oportuno del procedimiento y se desahoga por personas que deben ser ajenas al interés del procedimiento investigatorio. Los testigos tienen que reunir un conjunto de requisitos de los que dependa la admisibilidad de sus declaraciones.

Finalmente, por lo que corresponde a la presuncional, ésta puede definirse como un "medio de prueba indirecta en cuya virtud, el juzgador, en acatamiento de la Ley, o en acatamiento de la lógica, deriva como acreditado un hecho desconocido, por ser consecuencia de un hecho conocido que ha sido probado o que ha sido admitido."[20]

Existen dos clases de presunciones, la legal y humana. La primera, en acatamiento de la ley, el juzgador tiene como acreditado un hecho desconocido que deriva de una hecho conocido, probado o admitido; mientras que en la segunda, el juzgador, por decisión propia o por petición de parte interesada, tiene por acreditado un hecho desconocido, por consecuencia lógica de un hecho probado o admitido.

Como habíamos mencionado, la Ley de Comercio Exterior prevé la figura jurídica de la verificación administrativa, según se desprende del artículo 83. La visita de verificación es el

---

[17] Ibid. Pág. 328.
[18] Ovalle Favela, José. Op. Cit. Pág. 163.
[19] Becerra Bautista, José. Op. Cit. Pág. 122.
[20] Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 406.

acto administrativo por virtud del cual, la autoridad, dentro del procedimiento constata la veracidad de algunas declaraciones y pruebas, y de la información rendida por las partes interesadas, para lo cual tiene la potestad de cerciorarse que dichas pruebas e información corresponden a sus registros contables, cotejar los documentos que obren en el expediente administrativo, o en su caso, efectuar las compulsas que fueren necesarias.

Las visitas de verificación se efectúan en el domicilio fiscal, establecimiento o lugar en donde se encuentre la información correspondiente ya sea de los productores nacionales, importadores, exportadores e incluso terceros que hayan tenido relación comercial con las partes interesadas.

Cuando la visita de verificación se realiza en territorio extranjero, se llevan a cabo en el domicilio, lugar o establecimiento donde se encuentre la información o las pruebas verificables. El acto que motiva la verificación es la notificación de la visita, que la autoridad investigadora dirige a la empresa o entidad que se pretenda visitar. La empresa extranjera y, además, su gobierno deberán dar su consentimiento para ello, en caso de no aceptar, la Secretaría actuará con base en los hechos de que tenga conocimiento.

De dicha visita, se elaborará acta circunstanciada en la que se detalle todo lo acontecido en el procedimiento verificatorio, es decir, los hechos u omisiones que se hubiesen conocido por los verificadores, determinándose sus consecuencias legales ante las partes interesadas. Las partes interesadas podrán presentar sus objeciones, opiniones y en su caso, la información complementaria que la propia autoridad hubiera requerido durante la verificación. Dentro de los cinco días siguientes al cierre del acta de verificación, las partes interesadas no hubieren presentado sus opiniones, objeciones sobre el contenido del acta, se tendrán por aceptados los hechos u omisiones consignados en dicha acta.

Ahora bien, en tratándose de discriminación de precios, los hechos que el o los solicitantes deben probar son los siguientes: a).- Las operaciones comerciales que la ley considera como valor normal; b).-Las operaciones comerciales que la ley considera como precios de exportación; c).- El daño o la amenaza de daño a la rama de la producción nacional; y d).-La causalidad entre las importaciones en condiciones de discriminación de precios y el daño o la amenaza de daño a la rama de la producción nacional. En este tipo de procedimiento la autoridad administrativa cuenta con facultades de para tomar medidas pertinentes para esclarecer la verdad sobre los hechos controvertidos, citando a las partes, peritos, consultores técnicos entre otros, para interrogarlos, para que precisen o amplíen sus dictámenes o declaraciones cuantas veces se considere pertinente.

3.4.1. DETERMINACIÓN DEL DUMPING.

Como se había mencionado en el punto anterior, para el caso de dumping se debe determinar el valor normal que habrá de compararse con el precio de exportación de los productos hacia territorio nacional para conocer si existe dicha discriminación de precios.

De conformidad con lo que dispone el artículo 31 de la Ley de Comercio Exterior, existen tres caminos para llegar al valor normal: el precio interno en el país de origen de la mercancía; el precio de exportación del país de origen a un tercer mercado, distinto del mexicano, y el valor reconstituido. Sin embargo, cada uno se debe ir excluyendo de manera sucesiva en el orden de prelación establecida en este artículo hasta legar a determinar el valor normal. La utilización de estas opciones denota un principio de seguridad jurídica para los agentes económicos involucrados en un procedimiento de investigación.

Valor normal, es el precio justo al que deben venderse los productos en los mercados de exportación. El carácter de "justo" lo determinan las condiciones normales de un mercado de libre concurrencia y de competencia libre de distorsiones. En un sistema de libre concurrencia el precio de los productos en el mercado interno del país de origen constituye la primera fuente de cálculo del valor normal. Dicho precio, debe estar determinado en el curso de operaciones comerciales normales y debe corresponder a mercancías idénticas o similares a las que se destinan al mercado de exportación, con cuyo precio será comparado.

El artículo 31 de la Legislación en consulta, prevé dos situaciones de hecho que darían lugar a acudir a la siguiente técnica para llegar al valor normal: a).- Cuando en el país de origen no se efectúen ventas de la mercancía idéntica o similar a la de exportación a México y b).- cuando existiendo ventas en el mercado doméstico de que se trata no permitan una comparación válida con el precio de exportación. En el primer caso es claro que la ausencia de ventas implica la ausencia de un precio de mercado. En la segunda hipótesis, cuando las ventas del mercado de origen no son representativas o tengan precios que no estén determinados en el curso de operaciones comerciales normales, no podrán compararse válidamente con el precio de exportación. En cualesquiera de ambos casos, es evidente que el valor normal no estaría identificado o bien, los precios existentes no calificarían como valor normal.

Respecto a la segunda técnica para la determinación del valor normal, es el precio de exportación a un tercer mercado de la mercancía idéntica o similar a la exportada a México en

el curso de operaciones comerciales normales. Este refiere al caso en que los exportadores extranjeros realicen operaciones con un país diverso del nuestro y en el que el precio sea distinto, es decir que no haya discriminación de precios.

Aún cuando la Ley de Comercio Exterior no señala expresamente que cuando en el país de origen no se registren ventas a un tercer país o si habiendo sus precios no estuviesen éstos determinado en el curso de operaciones comerciales normales o si se tomara el precio de exportación más alto, dicho precio no contabilizara el 15% de representatividad, se tendrá que acudir a la tercera y última opción: el valor reconstituido.

El valor reconstituido es el valor que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable. Los costos, los gastos y la utilidad deben corresponder a operaciones comerciales reales y normales en el país de origen. Esto es, la autoridad investigadora tendrá que conocer que en el país de origen, los empresarios incurren en ciertos costos fijos y variables, y obtienen cierta utilidad derivado de operaciones efectivamente realizadas.

Sin embargo, en la práctica es frecuente encontrar que los productores estén vinculados con sus proveedores. En este supuesto, la Secretaría de Economía deberá comprobar que los precios de las transacciones vinculadas son semejantes a los de las compras que el propio productor haya hecho con proveedores no vinculados. Si del análisis comparativo resulta que el valor de las transacciones vinculadas son inferiores a las transacciones no vinculadas, entonces, para el efecto del cálculo del costo de producción se tomarán en cuenta los precios de las transacciones entre agentes económicos no vinculados.

La hipótesis cambia cuando el agente económico investigado haya hecho compras exclusivamente a proveedores con quienes guarda vinculación. En tal caso, los precios de adquisición deberán compararse con los precios a los que los proveedores vinculados hayan tenido los mismos materiales y componentes a empresas no vinculados a ellos, es decir independientes. Si ello no fuere posible, los precios de operaciones de compra con partes no vinculadas o independientes se obtendrán a través de cualquier otro método de investigación económica y con base en los hechos de que la autoridad tenga conocimiento.

Ahora bien, y siguiendo lo que dispone el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior, debe entenderse como operaciones comerciales normales, aquellas que reflejan condiciones de mercado en el país de origen y que se haya realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

De dicho precepto se desprende que debe existir un periodo razonable para considerar a las operaciones comerciales como normales, es decir, se debe tomar en consideración un lapso de tiempo acorde a las características del mercado del producto de que se trate.

Para el caso de que las operaciones comerciales califiquen como normales, se deben de realizar de manera reiterada o continuada en un espacio y tiempo determinados, además de que deben reflejar las condiciones del mercado del producto investigado en el país de origen, y deben realizarse entre compradores y vendedores independientes unos de otros, ello con la finalidad de evitar distorsiones provocadas por vinculaciones o arreglos compensatorios entre los agentes económicos.

Por otro lado, la Ley de Comercio Exterior prevé que para el caso de que las empresas investigadas hayan tenido pérdidas en el periodo de investigación, estas pérdidas se deberán excluir para determinar el valor normal de la mercancía de que se trata, pero sólo en el caso de las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país. Pero cuando la autoridad investigadora determina el valor normal en base al valor reconstituido, en este supuesto se podrán tomar en consideración las pérdidas que haya sufrido el agente económico investigado. El concepto de pérdidas sostenidas se encuentra establecido en el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior y las define como "las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un periodo razonable, el cual puede ser más amplio que el periodo de investigación."

Por otra parte, puede suceder que el país de origen de la mercancía investigada tenga una economía centralmente planificada. En este caso para que la autoridad investigadora determine el valor normal, debe seguir ciertas reglas.

Para la legislación de comercio exterior, un país tiene economía centralmente planificada cuando, "cuyas estructuras de costos y precios no reflejen principios de mercado, o en las que las empresas del sector o industria bajo investigación tengan estructuras de costos y precios que no se determinen conforme a dichos principios."[21]

En este supuesto, la autoridad deberá considerar como valor normal el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado que pueda utilizarse como sustituto del primero. El país sustituto es el país distinto de México y al de origen de la mercancía, con economía de mercado similar al país de exportación. La similitud se realizará de

[21] Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Art. 48.

manera razonable, pero de tal modo, que el valor normal del país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda aproximarse sobre la base del precio interno del país sustituto, para lo cual deberán considerarse, entre otros criterios económicos, el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien idéntico o similar al que se exporta al territorio nacional.

En este mismo orden de ideas, el país que se tome como sustituto debe ser productor de la mercancía idéntica o similar a la que se exporte al territorio mexicano por el país sustituido, en caso de agotar el primer mecanismo para determinar el valor normal, y se utilice la segunda, el precio de exportación a un tercer mercado, se aceptarán los valores siempre que se trate de un país distinto a México. Por último, se podrá considerar a México como país sustituto, siempre y cuando no exista un país con economía de marcado que cumpla con los requisitos legales y reglamentarios antes expuestos.

Por otro lado puede acontecer que la mercancía exportada a México provenga de un país intermediario y no directamente del país de origen, en este caso, si en el país de exportación o de procedencia de la mercancía se produce o comercializa la mercancía idéntica o similar, entonces se tomará como valor normal el precio comparable que tales mercancías tengan en el mercado de ese país.

Sin embargo, puede acontecer que en el país de procedencia la sólo transita por su territorio, cuando no se produzca en su territorio o cuando no exista un precio comparable, en cualquiera de estos casos motivará que el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado del país de origen.

Por lo que corresponde al precio de exportación, el artículo 35 de la Ley de Comercio Exterior disponer lo siguiente:

> **“ARTICULO 35.-** Cuando no se pueda obtener un precio de exportación o cuando, a juicio de la Secretaría, el precio de exportación no sea fiable por existir una vinculación o un arreglo compensatorio entre el exportador y el importador o un tercero, dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional, o si los productos no se revendiesen a un comprador independiente o no lo fueran en el mismo estado en que se importaron, sobre una base razonable que la autoridad determine.”

Este artículo contiene una técnica especial para el cálculo del precio de exportación a territorio nacional el cual habrá de compararse con el valor normal en los términos de la Ley de la materia, para obtener el margen de discriminación de precios.

Este artículo nos informa que cuando exista un arreglo entre el exportador y el importado, el precio comparable se obtendrá tomando en consideración la primera reventa que se realice a un comprador independiente, pero si dichas mercancías no se revenden a un comprador independiente, entonces la Secretaría lo determinará sobre una base razonable. En este supuesto, desde nuestro punto de vista la Secretaría lo determinará no de manera caprichosa, sino tomando en consideración todo el material probatorio que le alleguen las partes.

Finalmente, para realizar la comparación entre el valor normal de la mercancía objeto de investigación y el precio de exportación, la Secretaría de Economía debe de realizar los ajustes necesarios, a fin de que dicha comparación se realice al mismo nivel comercial y sobre ventas efectuadas en fechas los más próximas posibles al precio de exportación y al precio doméstico determinado en el país de origen, o en su caso, al precio de exportación a un tercer país o el correspondiente al valor reconstituido, ello con la finalidad que la comparación se realice de manera equitativa.

Las deducciones o ajustes que procedan conforme a la Ley (Artículo 36 de la Ley de Comercio Exterior), se aplican sobre el precio de exportación y sobre los precios o valor reconstituidos que hayan calificado como valor normal. De tal modo que hablaríamos de un valor que después de ajustes se convierte en un valor normal ajustado y de un precio monetario de exportación, que después de los ajustes se convierte en un precio de exportación ajustado.

De la comparación entre el valor normal ajustado y el precio de exportación ajustado obtenemos el margen dumping absoluto o margen positivo de discriminación de precios. Para obtener los términos porcentuales de dicho margen de discriminación el resultado de la diferencia entre ambos valores se divide entre el precio de exportación ajustado.

Los ajustes admisibles son, entre otros, los términos y condiciones de venta, las diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas.

Ahora bien, si una parte solicita que la Secretaría aplique determinado ajuste, le corresponderá a ésta aportar la prueba respectiva.

3.4.2. LA PRUEBA DE DAÑO O AMENAZA DE DAÑO A LA PRODUCCIÓN NACIONAL.

Como habíamos mencionado en el punto correspondiente, el Legislador de Comercio Exterior tomó el concepto civilista de daño, por lo que los sujetos que representen a la producción nacional está obligados a probar:

1.- Que existen importaciones de productos discriminados (dumping) o de productos objeto de subvenciones;

2.- El daño o la amenaza de daño alegados y la relación de causalidad entre ellos.

El artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior establece de manera enunciativa los factores que han de tomarse en cuenta para la evaluación de daño y la causalidad, a pesar del concepto civilista de daño o de perjuicio.

Para la determinación del daño, la autoridad competente debe de tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

1.- El volumen de la importación de las mercancías investigadas. Se considerará si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país.

2.- El efecto de las mercancías investigadas sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado nacional. La Secretaría deberá considerar si la mercancía importada se vende en el mercado nacional a un precio significativamente inferior al de las mercancías idénticas o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar, de otro modo, los precios en medida significativa o impedir en la misma medida la subida que en otro caso se hubiera producido;

3.- El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional, considerando factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de la producción

nacional, tales como disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, los factores que repercuten en los precios internos, la magnitud del margen de discriminación de precios, los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión.

4.- Cualquier otro elemento que a la autoridad instructora considere conveniente, o en su caso, le proporcione la producción nacional.

Por otro lado, la autoridad tiene que considerar que el daño a la rama de la producción nacional es la consecuencia directa de las importaciones en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones. En otras palabras, la autoridad tiene que considerar todos los hechos que le permitan apreciar que las importaciones en dumping o subvencionadas han deparado directamente en un daño a la rama de la producción nacional de que se trate.

La autoridad instructora debe de analizar la manera en cómo venía operando la producción nacional en un determinado lapso, y ante la presencia de importaciones de productos similares a los de fabricación nacional en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, depararon un perjuicio a dicha rama, además de qué factores provocaron efectos en la estructura productiva y distributiva de la industria nacional. En el análisis de los factores que se presentaron en un tiempo y espacio determinados, la autoridad investigadora puede advertir la presencia de factores distintos a las importaciones objeto de investigación, como la contracción de la demanda, los cambios en los gustos y la preferencias del consumidor, la estructura de costos de las empresas productoras y los instrumentos administrativos del Estado. Por ello es de vital importancia que los productores nacionales prueben que las importaciones de las mercancías objeto de investigación ocasionaron un daño a la rama de la producción nacional.

Un elemento esencial para la procedencia de la investigación lo es la demostración de que los productos de fabricación nacional son idénticos o similares a los productos que se importan al país en condiciones desleales. Para esta demostración, jurídicamente debe concebirse desde el momento en que el productor nacional solicitante plantea un caso de prácticas desleales a la autoridad, a través de la presentación de elementos de prueba técnicos (pericial) que permitan apreciar que los productos a investigar son idénticos o similares.

Es importante resaltar que el análisis de similitud de los productos de fabricación nacional con respecto a los de importación debe verse tanto en el pasado, es decir, en el periodo elegido para la investigación, como en el presente, o sea en un periodo posterior al investigado y lo más próximo posible a la conclusión de la investigación.

Para realizar el análisis de causalidad entre la importaciones de los productos en condicione desleales y el daño provocado, debe tomarse en cuenta el volumen de las importaciones, los efectos sobre los precios internos y el efecto sobre la producción nacional, de conformidad con lo que dispone el artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior.

El análisis de la incidencia de las importaciones en los precios internos, la autoridad investigadora debe considerar cualesquiera de los siguientes supuestos:

1.- Si los precios observados de los productos de importación son considerables o significativamente inferiores a los precios relativos para el consumidor nacional.

2.- Si el efecto de las importaciones es hacer bajar los precios anormalmente o de manera significativa.

3.- Si el efecto de las importaciones es impedir el alza razonable de los precios anormalmente o de manera significativa que, sin la existencia de discriminación de precios o de subvención, se hubiere producido.

El análisis de causalidad debe verse en función del volumen de importaciones, en este caso, la autoridad investigadora se circunscribirá en el periodo investigado, de tal suerte que sus conclusiones, positivas o negativas, que la investigación arroje, en cuanto a este aspecto, debe verse en forma retrospectiva y no en prospectiva. Pero en los caos de los efectos de las importaciones objetos de dumping o de subvención, la autoridad investigadora ha de centrar su análisis de daño, tanto en el pasado, es decir en el periodo investigado, como en el presente, o sea, en un periodo de lo más próximo posible a la conclusión de la investigación. Así, el análisis de daño debe ser retrospectivo y prospectivo.

Por cuanto hace a la determinación de causalidad para la amenaza de daño, la autoridad instructora tomará en cuenta los siguientes elementos: El volumen de las importaciones, la capacidad libremente disponible para exportar, el aumento inminente y sustancial de la capacidad para exportar, el efecto sobre los precios internos, la existencia del mercado de los

productos investigados, la naturaleza de la subvención de que se trate y los efectos que es probable tenga en el comercio.

Con respecto al volumen de las importaciones en condiciones desleales, deben revelar que en un futuro inmediato, se van a incrementar de manera sustancial.

Por otro lado, también debe haber una relación de hechos que permitan apreciar que esa elevada o significativa tasa de crecimiento de las importaciones se incrementarán de manera sustancial. Los indicadores que pueden dar lugar a apreciar este hecho son: la estructura de la demanda del producto extranjero, la capacidad de oferta extranjera, la existencia de contratos o pedidos de tracto sucesivo, o promesa de venta, el surgimiento de nuevos consumidores, entre otros.

También deben estimarse que la elevada o significativa tasa de crecimiento de las importaciones se desarrollará en un futuro inmediato, es decir, a corto plazo.

Por cuanto hace a la capacidad libremente disponible del exportador, tiene relación con la factibilidad o aptitud del proveedor extranjero para ofrecer el producto a compradores nacionales y que no existan obstáculos perceptibles para el ofrecimiento del bien de que se trate.

Respecto al aumento inminente y sustancial de la capacidad para exportar, puede advertirse los siguientes elementos: la acumulación de inventarios, la estructura de la demanda del país exportador, los niveles de oferta en función de la demanda en el país exportador y los excedentes productivos.

Para determinar la capacidad libremente disponible del exportador como el aumento inminente y sustancial de la misma, la autoridad debe tomar en cuenta la existencia de otros mercados alternativos que puedan absorber el posible aumento de las exportaciones del país de origen de la mercancía. En este supuesto, se trata que la autoridad considere qué tan factible es que el mercado mexicano reciba la oferta exportadora con respecto a otros mercados que estén en situación análoga al mercado nacional, desde el punto de vista geográfico, económico y de regulación fiscal.

El indicador referente al efecto sobre los precios internos, se refiere a que en primer término, que las importaciones del producto de que se trate, en el periodo investigado, observaron precios inferiores a los nacionales, provocando que éstos disminuyeran o impidieran

su incremento y además obstaculizaran el aumento de la demanda importadora, pero sin causar daño a la rama de la industria nacional. Ello quiere decir que si se realizan las importaciones el daño a la rama de la industria nacional se podría generar.

Respecto a la existencia del producto investigado constituye el punto de partida del análisis de la amenaza de daño. El producto de procedencia extranjera debió haberse internado al territorio nacional en condiciones de dumping o subvención. Por lo que si no han ingresado a territorio nacional mercancías idénticas o similares a las de importación en tales condiciones no puede prosperar una investigación por amenaza de daño.

Por lo que respecta a la naturaleza de la subvención, ésta incide de manera directa en el exportador, ya que el Estado extranjero para beneficiar a su exportador, le puede dar facilidades o estímulos fiscales, apoyos financieros, inversión estatal, entre otras, mismas que de verificarse pondrían en ventaja a dicho exportador respecto a los nacionales.

Por otro lado, en la práctica puede acontecer que se está llevando a cabo una investigación en materia de prácticas desleales por discriminación de precios de un producto, pero dicho producto puede ser originario a la vez de varios países. En este caso, la autoridad procederá a acumular el volumen y el efecto de todas las importaciones de los países involucrados.

Se deja la facultad a la autoridad instructora para decidir si procede no la acumulación, tomando en consideración los supuestos previstos en el artículo 67 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que son:

1.- Si las importaciones, tanto en términos absolutos como en relación con el consumo o la producción nacional no mostraron un crecimiento sostenido durante el periodo investigado ni la probabilidad de que en el futuro inmediato se incrementen.

2.- Si las importaciones de los productos procedentes de los países acumulados son aisladas o esporádicas.

3.- Si por la naturaleza del producto investigado y las características específicas del mercado nacional, la presencia de tales importaciones no tiene ninguna influencia identificable sobre los precios internos o los factores que influyen sobre los precios del producto nacional y las

condiciones de la industria nacional que produce la mercancía idéntica o similar.

Para que proceda el inicio de una investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, por regla general, debe existir un daño o amenaza de daño a la rama de la producción nacional de que se trate. Sin embargo, la legislación de la materia prevé que puede existir un daño o amenaza de daño, no a toda la producción nacional, sino a un sector específico o asilado dentro del territorio nacional.

En este caso, la autoridad investigadora podrá declarar que existe un daño o amenaza de daño a dos o más mercados competidores, y los productores de cada mercado podrán ser considerados como una rama de producción distinta, siempre y cuando concurran las siguientes supuestos:

1.- Los productores de ese mercado venden la totalidad o casi toda la totalidad de su producción de la mercancía de que se trate en ese mercado, y

2.- En ese mercado la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores de la mercancía de que se trae, situados en otro lugar del territorio.

En estas circunstancias, la Secretaría podrá considerar que existe daño, incluso cuando no resulte perjudicada una porción importante de la rama de producción nacional total, siempre que haya una concentración de importaciones objeto de discriminación de precios o de subvenciones en ese mercado aislado y que, además, tales importaciones causen daño a los productores de la totalidad o casi la totalidad de la rama de producción de ese mercado.

3.5. RESOLUCIÓN PRELIMINAR

Antes de entrar al estudio de esta resolución preliminar, conviene hacer las siguientes precisiones:

La autoridad competente para instruir el procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, lo es la Secretaría de Economía, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14, 15, 16, 34 Fracciones I, IV, V y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y 5 Fracción VII de la Ley de Comercio Exterior.

Sin embargo, la unidad competente de dicha Secretaría lo es la Unidad de Practicas Comerciales Internacionales, adscrita orgánicamente a dicha Dependencia, la cual de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2 Inciso B) Fracción IV, 16 Fracciones I, V, XI, XXVIII del Reglamento Interior, dicha unidad está facultada para: conocer, tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en lo referente a prácticas desleales de comercio internacional en los términos de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y de los Tratados o Convenios Internacionales suscritos por el gobierno mexicano, y realizar estudios e investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional y de salvaguardas, que redunden en el mejor desempeño de sus atribuciones, entre otras.

Ahora bien, una vez presentada la solicitud de inicio de investigación por parte de los productores nacionales ante la Secretaría, ésta dictará un acuerdo, dentro de los 25 días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud, en el cual determinará si acepta la solicitud y declarará el inicio de la investigación, dentro de un plazo de 17 días prevenir al promovente, y para el cumplimiento tendrá un plazo de 20 días, o bien, en un plazo de 20 días, desechará la solicitud presentada.

En el primer caso, si la autoridad investigadora acepta la solicitud, tiene la consecuencia jurídica de que se declare formalmente el inicio del procedimiento de investigación, además que esta determinación se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Cuando la autoridad prevenga al promovente, tiene el efecto de que el particular interesado revise su solicitud para que la amplíe, corrija o la precise en los términos que indique la autoridad, contando el particular con 20 días hábiles contados a partir del día en que el solicitante haya sido notificado del acuerdo de prevención. Esta notificación es de manera personal. Si el

interesado subsana la prevención conforme a los lineamientos de la autoridad, se aceptará su solicitud y se iniciará la investigación, también debiéndose publicar esta resolución en el Diario Oficial de la Federación. Por el contrario, si no se satisface el requerimiento, la autoridad declarará abandonada la solicitud.

El desechamiento de la solicitud, trae como consecuencia de negar definitivamente la petición, ante lo cual el particular tiene la opción de acudir a las instancias de impugnación previstas en la Ley de Comercio Exterior. La notificación del desechamiento se notificará personalmente al promovente.

Una vez publicada la resolución de inicio en el periódico oficial, al día siguiente de dicha publicación, la autoridad instructora deberá notificar y correr traslado de la solicitud de inicio y de los documentos anexos y de la información no confidencial a las demás partes de que tenga conocimiento. Ello con el fin de que los importadores, exportadores y representantes de los gobiernos extranjeros tengan conocimiento de las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la pretensión del solicitante y los fundamentos y motivos por los cuales la autoridad decidió iniciar la investigación, a fin de que puedan manifestar lo que a su derecho convenga y exhibir la información y pruebas que sustenten su dicho. En este acto, también la autoridad les requiere para que dentro del término de 28 días contados a partir de que se publicó la resolución de inicio, presenten ante ella misma, la información mediante los formularios oficiales de investigación. Esta disposición desde mi punto de vista, contraría el derecho de las contrapartes, ya que puede acontecer que la notificación a las demás partes interesadas para comparecer al procedimiento sea posterior a la de la fecha de publicación en el Diario Oficial, el término de 28 días se vería reducido, coartando con ello su derecho de defensa. En este caso, cabría reformar este artículo para el efecto de que la autoridad otorgara esos 28 días pero después de que hayan sido notificados de manera personal tanto los importadores, exportadores y gobiernos extranjeros y así salvaguardar su garantía de audiencia.

Ahora bien, cabe dejar aclarado que hay cierta información clasificada como confidencial que por sus características no puede ser revelada a cualquier persona. La Ley de Comercio Exterior, regula este supuesto. En principio, las partes interesadas que participan en una investigación tienen derecho a examinar toda la información que obre en el expediente administrativo de investigación. Sin embargo, la información confidencial sólo está reservada a los representantes legales autorizados de las partes interesadas. En este caso, los representantes legales de las partes interesadas, deben tener autorización expresa por parte de la Secretaría para poder acceder a esta información, previo el cumplimiento de los requisitos a que se refieren los artículos 159 y 160 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Por lo que corresponde a la

información comercial reservada y la información gubernamental confidencial no estarán a disposición de ninguna de las partes interesadas.

La autorización que otorgue la Secretaría de Economía será personalísima y no podrá ser transferible por ningún título. La revisión de la información confidencial por parte del representante legal autorizado se hará en las oficinas de la autoridad instructora, en presencia de un funcionario de esta dependencia.

Existen tres clases de información que protege el artículo 80 de la Ley de Comercio Exterior: la información confidencial, la información comercial reservada y la información gubernamental confidencial.

La información es confidencial cuando se refiere a los procesos de producción de la mercancía de que se trate, los costos de producción y la identidad de los componentes, los costos de distribución, los términos y condiciones de venta, los precios de ventas por transacción y producto, la descripción del tipo de clientes particulares, distribuidores o proveedores, en su canso, la cantidad exacta del margen de discriminación de precios en ventas individuales, cualquier otra información específica de que se trate, cuya revelación o difusión al público pueda causar daño a su posición competitiva.

Por su parte, la información comercial confidencial se refiere a aquel conjunto de ideas o conocimientos cuya revelación pueda resultar en un daño patrimonial o financiero, sustancial e irreversible para su propietario y que pueda incluir, entre otros conceptos, las fórmulas secretas o procesos que tengan valor comercial, no patentado y de conocimiento exclusivo de un reducido grupo de personas que los utilizan en la producción de un artículo de comercio.

Se le da el tratamiento de gubernamental confidencial a la información que su divulgación esté prohibida por las Leyes y demás disposiciones de orden público, así como por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, como por ejemplo: datos, estadísticas o documentos que contengan información relativas a la seguridad nacional; datos, estadísticas y documentos que contengan información relativas a las actividades estratégicas para el desarrollo científico y tecnológico del país, y cualquier información contenida en comunicaciones de gobierno a gobierno que tenga carácter de confidencial.

Ahora bien, la autoridad investigadora tiene la facultad de solicitar a las partes interesadas información y datos que estime pertinentes, a través de los formularios oficiales.

Las partes interesadas tendrán la facultad de proporcionar la información solicitada a la SE a través de estos formularios, sin embargo, no existe sanción si no contestan o si la información es deficiente o insuficiente, puesto que la autoridad investigadora resolverá conforme a la información disponible en el expediente. Por otra parte, si los importadores, exportadores o gobiernos no dan contestación al requerimiento de la autoridad, los colocaría en una situación jurídica procesal desfavorable ante los intereses de su contraparte, lo cual evidentemente será determinante al momento de que la autoridad instructora emita la resolución respectiva.

Para el escrito de contestación a las pretensiones de la parte solicitante la Legislación no prevé requisitos expresos que habrá de contener dicha contestación, sin embargo, por mayoría de razón deben ser los mismos requisitos previstos para la solicitud de inicio de investigación que le sean aplicables, lógicamente a los importadores, exportadores o gobiernos deberán referirse a si son ciertos o falsos los hechos que se les imputan, oponer excepciones y defensas, oponerse a la investigación, además de que deberán adjuntar las pruebas necesarias, así como los formularios respectivos en los que proporcionen la información solicitada por la propia Secretaría, así como copia de la contestación, de los documentos anexos y demás documentos (siempre y cuando no se consideren información confidencial), para cada una de las otras partes, para correrles el traslado respectivo, de conformidad con lo que dispone el artículo 56 de la Legislación en consulta. Sin embargo, aunque el contenido de esta disposición es para que las partes conozcan las promociones de sus contrapartes, dicha disposición no prevé ninguna sanción para el promovente para el caso de que no presente las copias suficientes o si éstas son defectuosas, por lo que cabría la reforma a este artículo para el efecto de que en caso de que el promovente no adjunte las copias suficientes se le prevenga para que en un plazo razonable las anexe, y en caso de no hacerlo su promoción se tendrá por no presentada.

En otro orden de ideas, como se había mencionado, la Secretaría cuenta con la facultad de solicitar de terceros (entiéndase aquéllas personas que no participan en carácter de partes interesadas en el procedimiento) información necesaria o que estime conveniente para la mejor integración de la investigación respectiva, para lo cual solicitará información a los demás productores, distribuidores o comerciantes de la mercancía investigada, agentes aduanales, mandatarios, apoderados o consignatorios de los importadores, o cualquier otra persona que estime conveniente. En caso de que estas personas omitan proporcionar los informes respectivos, la autoridad podrá multarlos de conformidad con el artículo 93 Fracción IV de la Ley de Comercio Exterior, con multa de 180 veces el salario mínimo.

Ahora bien, una vez que se han cumplido las formalidades anteriormente descritas, la Secretaría dentro de un plazo de 90 días contados a partir del día siguiente de la

publicación de la Resolución de Inicio de la Investigación en el Diario Oficial de la Federación, dictará resolución preliminar, mediante la cual:

1.- Determinará la cuota compensatorio provisional, previo el cumplimiento de las formalidades del procedimiento y 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.

2.- No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa.

3.- 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 ambos.

Dicha resolución se notificará a las partes interesadas y se publicará en el Diario Oficial de la Federación. Esta etapa la autoridad determinará preliminarmente si la pretensión del productor nacional se probó o no.

Por el contrario, si en esta etapa del procedimiento la autoridad investigadora no cuenta con pruebas idóneas de la existencia de la práctica desleal de que se trate, podrá dictar una resolución que declare concluido el procedimiento investigatorio. En este caso, esta resolución tendrá el carácter de definitiva.

Por otra parte, la autoridad instructora podrá continuar el procedimiento sin imponer cuota compensatoria, cuando a su juicio las razones por las que se inició el procedimiento no han variado substancialmente y persiste la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal.

3.6. RESOLUCIÓN DEFINITIVA.

Antes que la autoridad instructora notifique y publique la resolución definitiva, se llevará a cabo una audiencia pública para el efecto de que las partes interesadas concurran a presentar los argumentos y defensas de sus respectivos intereses y presentar las pruebas que estimen pertinentes. En esta audiencia, las partes interesadas podrán interrogar a sus contrapartes, para el caso de prácticas desleales de comercio internacional, la audiencia pública se llevará a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final. Esta audiencia tiene como finalidad que las partes interesadas ejerzan su derecho oral de defensa y se desahoguen las pruebas ofrecidas. La audiencia está sujeta a las reglas que establece el artículo 166 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, y en ella podrán concurrir las partes interesadas, coadyuvantes y los representantes de las partes, así como sus asesores.

La audiencia pública constará de: apertura, puntos de discusión, réplicas o refutaciones, interrogatorios entre las partes, interrogatorios de la autoridad y cierre de la audiencia. En cada una de estas etapas, el Representante de la Secretaría declarará su inicio y cierre. En la última fase, el funcionario de la SE declarará el cierre definitivo de la audiencia pública y exhortará a las partes interesadas o a sus coadyuvantes a que presenten los alegatos de ley.

Sin embargo, independientemente de esta audiencia, las partes interesadas podrán pedir a la Secretaría la celebración de una audiencia conciliatoria, en la que las propias partes propondrán fórmulas de solución y conclusión de la investigación, las cuales si son procedentes, serán sancionadas por la autoridad investigadora y se incorporarán en la resolución respectiva y tendrá el carácter de resolución final, la cual será notificada a las partes y se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Por otro lado, una vez que la Secretaría tenga el proyecto de resolución, lo deberá proponer a consideración de la Comisión de Comercio Exterior. Esta Comisión emitirá su opinión respecto a dicho proyecto, sin embargo cabe la duda si dicha opinión es vinculativa para la Secretaría. La Comisión de Comercio Exterior no tiene limitante para opinar sobre cualquier aspecto, sustantivo o de procedimiento que esté relacionada con la resolución definitiva, sin embargo su análisis tomará en cuenta los factores de precios, empleo, competitividad de las cadenas productivas, ingresos del gobierno, ganancias del sector productivo, costo de la medida

para los consumidores, variedad y calidad de la oferta disponible y nivel de competencia de los mercados.

La conclusión de la investigación puede darse por vía normal u ordinaria, o por vía anormal o extraordinaria.

La investigación no debe confundirse con el procedimiento. El procedimiento es la envoltura o el continente de la investigación. La investigación es parte y contenido del procedimiento. Por ello la investigación concluye antes que el procedimiento.

Por vía normal u ordinaria, la investigación materialmente termina cuando la autoridad ha analizado todas las pruebas y la información aportada por las partes interesadas, sus coadyuvantes y la obtenida por su propia cuenta y formalmente termina cuando a través de un acuerdo interno, la autoridad investigadora así lo declara. En este caso, la resolución definitiva puede dictarse en dos sentidos: imponiendo o no cuota compensatoria.

Por la vía anormal o extraordinaria, la investigación materialmente termina cuando surge en cualquier momento del procedimiento una razón legal que adelanta su conclusión. Tal es el caso de los acuerdos que resulten de las audiencias conciliatorias, los compromisos de precios o por la extinción de las causas o motivos por los que se tramita el procedimiento de investigación.

La resolución final deberá publicarse dentro de un plazo de 210 días contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio y de aceptación de la solicitud.

La autoridad podrá pronunciarse en cualquiera de estos tres sentidos: imponer cuota compensatoria definitiva, revocar la cuota compensatoria provisional, si se impuso en la resolución preliminar y declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

La revocación de las cuotas compensatorias significa dejar sin efectos o suprimir las cuotas compensatorias que la autoridad emitió en la resolución preliminar. En este caso, el importador que haya cubierto el pago de cuotas compensatorias en el lapso en que estuvo en vigor la medida, tendrá el derecho a que la autoridad hacendaria le devuelva las cantidades pagadas con los intereses devengados. La declaración de haber concluido la investigación sin imponer cuota compensatoria, significa que la autoridad ha confirmado el sentido de la resolución preliminar ya que en ésta debió haber dispuesto la continuación de la investigación sin la aplicación de medidas antidumping o antisubvención.

3.7. APLICACIÓN DE LA CUOTA COMPENSATORIA.

Una vez que ha sido publicada la resolución final que imponga cuotas compensatorias definitivas, así como la resolución preliminar que prevea el pago de una cuota compensatoria provisional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad encargada de proceder al cobro de las mismas.

La SE es la autoridad competente para tramitar y resolver los procedimientos administrativos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, de tal modo que en las resoluciones que imponen cuotas compensatorias provisionales y definitivas, la Secretaría es la autoridad ordenadora, mientras que la SHCP funge como autoridad ejecutora a través de sus administraciones aduaneras.

Como habíamos mencionado, las cuotas compensatorias provisionales se imponen *ad cautelam* para evitar que el daño se siga produciendo en lo que resta del procedimiento hasta su culminación, o en su caso, para evitar que el daño se produzca en ese lapso, cuando se trata de un procedimiento instruido por amenaza de daño.

Los importadores que, conforme a la resolución preliminar respectiva deban pagar una cuota provisional, tienen la opción de garantizar el pago, toda vez que si bien se ha podido advertir preliminarmente que, en el periodo investigado se registraron un conjunto de hechos constitutivos de una práctica desleal, ésta no se ha demostrado definitivamente con los elementos respectivos, por lo que con el mecanismo de garantía se evita que se suspendan los flujos de importaciones hacia el país.

De conformidad con el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación, los importadores interesados podrán garantizar el pago de la cuota compensatoria a través de los siguientes medios:

1.- Depósito en dinero en las instituciones de crédito autorizadas para tal efecto.

2.- Prenda o hipoteca.

3.- Fianza otorgada por institución autorizada.

4.- Obligación solidaria asumida por un tercero.

5.- Embargo en la vía administrativa.

El segundo párrafo del artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior dispone los criterios de la autoridad que la autoridad hacendaria debe seguir para el cobro de las cuotas compensatorias definitivas, cuando la resolución final confirma, modifica o revoca cuotas compensatorias provisionales. Estos criterios se aplicarán en los casos de resoluciones que modifican o revocan cuotas compensatorias definitivas en los procedimientos de impugnación tanto internos como externos, a saber: recurso de revocación, juicio de nulidad, juicio de amparo, así como de las resoluciones dictadas en los procedimientos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

El principio fundamental que rige el cobro de las cuotas compensatorias definitivas en las hipótesis mencionadas, es la no retroactividad de dichas cuotas en perjuicio del importador y la retroactividad del cobro cuotas compensatorias en beneficio del importador. Así tenemos que:

1.- Si la cuota compensatoria definitiva es igual a la cuota compensatoria provisional, la autoridad hacendaria procederá al cobro de la primera, si el importador hubiese optado por pagarla, o a hacer efectiva las garantías, si el importador las hubiese otorgado ante la autoridad aduanera, a partir de que haya surtido efectos la resolución preliminar.

2.- Si la cuota compensatoria definitiva es superior a la cuota compensatoria provisional, la autoridad hacendaria procederá al cobro de la primera a partir del día en que haya surtido efectos la resolución final, y procederá al cobro de la cuota compensatoria provisional, si el importador hubiese optado por pagarla, o a hacer efectivas las garantías por el monto de esa cuota, si el importador hubiese optado por garantizarla ante la autoridad aduanera, sólo por el tiempo en que haya estado en vigor la cuota compensatoria provisional.

3.- Si la cuota compensatoria definitiva es inferior a la cuota compensatoria provisional, la autoridad hacendaria procederá al cobro de la primera a partir del día en que haya surtido efectos la resolución preliminar, procediendo a devolver las cantidades pagadas en exceso o, en su caso, a cancelar las garantías por la diferencia a favor del importador.

4.- Si la resolución final revoca la cuota compensatoria provisional, la autoridad hacendaria devolverá las cantidades pagadas en exceso, si el importador hubiese optado por pagarla, o a cancelar las garantías, si el importador las hubiese otorgado ante la autoridad aduanera.

En los supuestos 2, 3 y 4 las cantidades pagadas en exceso deberán ser reembolsadas por la autoridad hacendaria al importador con los intereses correspondientes.

Por su parte el artículo 89 de la Ley de la materia dispone que las cuotas compensatorias provisionales y definitivas se aplicarán a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Los importadores o consignatarios (apoderado o agente aduanal) están obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente los montos de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas y a pagarlas junto con los impuestos al comercio exterior, salvo que se garanticen de conformidad con los artículos 65 y 98 de la Ley de Comercio Exterior.

Existe una excepción para el pago de la cuota compensatoria provisional o definitiva. Cuando el importador compruebe con el certificado de origen que la mercancía idéntica o similar al producto investigado no es originario del país exportador calificado como desleal, independiente del país o región de procedencia, no estará obligado al pago de la cuota compensatoria respectiva.

Para evitar que la cobertura de la cuota compensatoria abarque las importaciones de mercancías originarias o procedentes de países que no están en la hipótesis de la práctica desleal, el artículo 66 de la Ley de Comercio Exterior dispone que los importadores deben comprobar que la mercancía que introducen a territorio nacional es originaria o procedente de un país distinto del que exporta las mercancías en condiciones desleales.

La cuota compensatoria materialmente estará vigente todo el tiempo que sea necesario para contrarrestar los efectos nocivos de la discriminación de precios o de la subvención. Desde el punto de vista formal, las cuotas compensatorias estarán vigentes hasta que la autoridad investigadora declare su revocación en una resolución administrativa durante el procedimiento de revisión a que se refiere el artículo 68 de la Ley en comento, por prescripción, cuando se eliminan las cuotas compensatorias por el transcurso de cinco años contados a partir de su entrada en vigor y ninguna de las partes interesadas o la autoridad de oficio haya iniciado su

revisión anual o un examen de vigencia para determinar si con la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

Para revocar o modificar una cuota compensatoria se debe seguir el mismo procedimiento que se siguió para su creación, ya sea de oficio o a petición de parte, para lo cual la parte interesada o la autoridad iniciará un procedimiento especial, contenido en el Capítulo V denominado Procedimientos Especiales, de la Ley de Comercio Exterior, adicionado mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de Marzo de 2003.

CAPITULO IV

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN CONTRA RESOLUCIONES DEFINITIVAS DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE COMERCIO INTERNACIONAL

4.1. INTERNOS

Los medios de defensa internos en contra de resoluciones definitivas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, son procedimientos por los cuales la misma autoridad que emitió el acto u otra distinta revisan la legalidad o constitucionalidad de dicha resolución en el ámbito interno del país, es decir, por autoridades creadas por las leyes nacionales.

En nuestro país, está previsto el Recurso de Revocación a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, contemplado en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y el Juicio de Amparo Directo, previsto en la Ley de Amparo.

Estos mecanismos de defensa son sucesivos, es decir, primeramente se debe agotar el Recurso de Revocación que es obligatorio, para después acudir, en caso de que la resolución recaída a dicho recurso sea adversa, promover un Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a su vez, en caso de que la sentencia definitiva de la Sala Superior de este Tribunal sea adversa, se acudirá al Juicio de Amparo Directo ante un Tribunal Colegiado.

Como se advierte, las vías jurisdiccionales para combatir una resolución recaída al Recurso de Revocación únicamente son dos: el Juicio de Nulidad y posteriormente el Juicio de Amparo Directo. Como se comentó se debe agotar el recurso en el ámbito administrativo antes de acudir al juicio de nulidad, de conformidad con lo que señala el artículo 8 fracción VI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y a su vez, dicho procedimiento contencioso administrativo debe agotarse antes de intentar el Juicio de Amparo, atendiendo al principio de definitividad contenido en el artículo 73 fracción XV de la Ley de Amparo.

Desde mi particular punto de vista, es preferible intentar el Juicio de Nulidad en contra de la resolución del recurso, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha demostrado a lo largo de su existencia su capacidad para resolver los juicios en materia de comercio exterior, ello, sin restarle importancia al Poder Judicial de la Federación, el cual finalmente en última instancia resuelve sobre dichas materias, obviamente desde el punto de vista constitucional.

4.1.1. RECURSO DE REVOCACIÓN

El Recurso de Administrativo puede definirse como “un medio de defensa legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la misma autoridad administrativa una revisión de su propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo.”[1]

El recurso administrativo “tiene como finalidad fundamental, corregir los actos de la autoridad administrativa que el particular considera contrario a derecho; consecuentemente, la impugnación se dirige a obtener una ulterior revisión, con el objeto de que el mismo órgano emisor u otro de superior jerarquía los anule o los reforme.”[2]

La tramitación de este medio de defensa requiere la instancia de parte agraviada para poner en movimiento el aparato administrativo de revisión, puesto que la autoridad por sí sola no puede iniciarlo. Otro elemento característico de los recursos administrativos es la existencia de un acto administrativo que sea materia del recurso, ya que de no existir resultaría improcedente la instancia del particular. Este acto que es materia del recurso debe ser definitivo y afectar los intereses jurídicos del particular.

Por otro lado, el acto administrativo afecta los intereses jurídicos del recurrente cuando va dirigido en forma personal al particular, dicho acto lesiona un derecho subjetivo del gobernado.

Otro elemento de los recursos administrativos es que debe estar previsto en la ley, por lo que se hace indispensable que la norma legal establezca la existencia de esa vía, aunque no regule los pasos que integran el procedimiento, ya que en todo caso se estará a las normas de aplicación supletoria en la materia que en el caso particular será el Código Fiscal de la Federación.

Una vez analizado el concepto de un recurso administrativo y sus características, procedemos al estudio del Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior.

---

[1] Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 435.
[2] Armienta Hernández, Gonzálo. Tratado Teórico de los Recursos Administrativos. Pag. 57.

El Recurso de Revocación previsto en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, y es obligatorio su agotamiento antes de acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, atendiendo al principio de definitivad contenido en el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior en relación con el artículo 8 fracción VI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

El recurso se interpone en contra de los actos o resoluciones contemplados en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, y son los siguientes:

1.- En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.

2.- En materia de certificación de origen;

3.- Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior

4.- Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria, a que se refiere la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior.

5.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que los apliquen.

6.- Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 89-A de la Ley.

7.- Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61 de la Ley.

8.- Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 de la Ley, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere dicho artículo.

9.- Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73 de la Ley.

10.- Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B de la Ley.

11.- Que concluyan la investigación a que se refiere la fracción IV del artículo 89F de la Ley.

12.- Que impongan las sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior

El acto por virtud del cual se aplican o cobran las cuotas compensatorias deberá presentarse directamente ante la autoridad ejecutora, es decir, el Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En materia de certificación de origen el recurso también se presentará ante el Servicio de Administración Tributaria.

El recurso de revocación es el medio legal para que la autoridad administrativa revise sus actos. En este medio de defensa el particular recurrente solicita a la autoridad emisora del acto la revocación de la resolución que le afecta, la cual al emitir la resolución que concluye este procedimiento la propia autoridad puede confirmar, modificar o revocar la resolución impugnada, en base al estudio de los agravios invocados por el particular.

La revocación, confirmación o modificación del acto de autoridad que se impugna tiene como consecuencias la revocación, confirmación o la modificación del acto de autoridad impugnado tomando en cuenta que beneficiar siempre al particular afectado. En el primer caso, el particular interesado obtiene una resolución que deja sin efectos de pleno derecho la resolución que le causa agravios, en el segundo caso, la autoridad investigadora modifica su resolución siempre a favor del particular y nunca en su perjuicio.

Para el caso de que la resolución recaída al recurso administrativo promovido, no satisfaga el interés jurídico del promovente, el particular afectado podrá acudir al Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal del Justicia Fiscal y Administrativa.

Si la resolución administrativa que dicta la Secretaría en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional queda firme, es decir, si no se promovió el recurso de revocación, es improcedente el Juicio de Nulidad y el Juicio de Amparo Directo, el particular afectado podrá optar por promover los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias previstos en los Tratados Comerciales en los que México es parte, ya que el artículo el artículo 98 de la Ley de la materia establece que el plazo para interponer el Recurso de Revocación no

comenzará a correr hasta que haya transcurrido primero el plazo previsto en el tratado internacional de que se trate para promover el mecanismo alternativo de solución de controversias, que en el caso de nuestro estudio se abordará el mecanismo de revisión ante un Panel Binacional establecido en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en dicho Tratado en su artículo 1904 párrafo Cuatro establece el término de 30 días a partir de que se publique la resolución impugnada en el Diario Oficial, o bien a partir de la fecha en que se notifique a la parte implicada cuando la resolución involucre sus mercancías, cuando la resolución no se publique en el Diario Oficial. Como se mencionó el término para interponer el Recurso de Revocación es de 45 días, atento a lo señalado en el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación, mismos que empezarán a correr hasta que haya fenecido el plazo de 30 días.

Como todo acto de autoridad, las resoluciones que se dicten en los recursos de revocación contendrán la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos de resolución.

Por otra parte, el artículo 96 de la Ley de Comercio Exterior establece las reglas particulares cuando el recurso se promueve contra resoluciones finales que determinen cuotas compensatorias definitivas o contra los actos que las apliquen.

El recurso se presentará ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias o bien, cuando se impugnen los actos de cobro, ante la autoridad que las ejecuta. Ahora bien, si en el mismo recurso se impugnan los dos actos de autoridad, es decir, la determinación de la cuota compensatoria y el acto de ejecución, el recurso deberá presentarse ante la autoridad ordenadora, en este caso se deberá dar aviso a la autoridad ejecutora para que suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución, previa la garantía del interés fiscal. Como las reglas no son excluyentes, si en un mismo escrito se interpone el recurso contra los dos actos de autoridad (impugnación simultánea), se resolverá primero el que se dirige contra la resolución que determinó la aplicación de las medidas antidumping La lógica de esta regla estriba en que primero se resolverá la impugnación que se dirige en contra de la determinación de la cuota compensatoria, ya que de llegarse a modificar o revocar, como consecuencia jurídica los actos de cobro también cambiarían o de plano se revocarían, por le contrario si dicha determinación de la cuota compensatoria quedara firme, la autoridad administrativa que resuelve el recurso, entrará al estudio de los agravios que se dirigieron en contra de los actos de cobros.

Por otra parte, este mismo artículo 96 en su fracción III establece la presentación sucesiva de recursos contra la autoridad ordenadora y contra la autoridad ejecutora, en ese orden, en cuyo evento queda suspendido la segundo impugnación hasta en tanto se resuelva la primera.

Si la autoridad de la primera impugnación, modifica o revoca la tasa antidumping, es claro que los actos de aplicación también quedarán modificados o revocados, porque lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Durante la tramitación del Recurso de Revocación, el particular impugnante podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado siempre y cuando garantice el pago de las cuotas compensatorias en los términos establecidos en el Código Fiscal de la Federación y dicho medio de garantía sea aceptada por el Servicio de Administración Tributaria. La suspensión es el acto por virtud del cual la autoridad ejecutora deja temporalmente sin efectos los actos de cobro, hasta en tanto se resuelva en definitiva la determinación de las cuotas compensatorias, atendiendo a lo que dispone el artículo 98 fracción III de la Ley de Comercio Exterior.

Finalmente, el artículo 96 de la Ley en estudio en su fracción IV prevé la posibilidad de que cuando el particular impugne ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la resolución recaída al recurso de revocación interpuesta en contra la determinación de cuotas compensatorias, y posteriormente de presentada la demanda también se resuelve el recurso contra los actos de aplicación o de cobro, en este supuesto el particular demandante tiene la oportunidad de ampliar su demanda dentro del término de 20 días para enderezar su inconformidad en contra de esta última resolución, de conformidad con lo que dispone el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ello con la finalidad de que se resuelvan sus pretensiones en función de los dos actos de autoridad que lo afectan.

Se ha discutido mucho respecto a la eficacia de los recursos administrativos en general, sin embargo desde mi particular punto de vista, los mismos son necesarios para evitar la carga de trabajo de las autoridades jurisdiccionales y es claro con respecto al aspecto económico. El éxito del recurso depende en gran medida en la manera en que el particular expone sus agravios, además de que al presentar el recurso y si la resolución le fuere adversa, podrá corregir los errores en los agravios al momento de plantear el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o simplemente lo acepta al razonar los argumentos jurídicos y económicos en que se basó la autoridad para emitir el acto impugnado, mismo que pudo no haber tomado en cuenta el particular al impugnar el acto de autoridad.

4.1.2. EL JUICIO DE NULIDAD

El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público se realice conforme a las disposiciones legales que lo regulan, por lo que cuando los actos de autoridad se formulen en contravención al mandato legal, deben ser corregidos.

"El establecimiento de tribunales que resuelvan la controversia entre los administrados y la Administración Pública se justifica por la necesidad de establecer un límite a las prerrogativas de los órganos administrativos, ya que les impide, por un lado, que sean ellos los que *revean* el acto y, por otra parte, el sometimiento ante un tribunal imparcial que se encarga de dirimir el conflicto."[3]

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, ya que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos que violan presuntivamente la esfera jurídica del particular.

Ahora bien, en materia de comercio exterior, la resolución que recaiga al Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, puede ser impugnada a su vez, ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para el caso de que le sea adversa a la parte que promovió el recurso administrativo. Este proceso se instruye ante las Salas Regionales del Tribunal, pero las Secciones de la Sala Superior dictarán la sentencia definitiva, salvo cuando se trate de los actos de cobro, caso en el cual serán las Salas Regionales quienes resolverán los juicios enderezados o no, en contra de dichos actos, de conformidad con lo que dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Primeramente analizaremos la competencia y cuestiones de procedimiento en este medio de impugnación, para después analizar las cuestiones especiales del comercio exterior que forman parte de la competencia de este Tribunal.

El marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituyen la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la

---

[3] Lucero Espinoza, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Pág. 15.

Federación el día 1 de Diciembre de 2005, y, supletoriamente, el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando la disposición que se vaya aplicar de éste, sea compatible con el procedimiento establecido en la propia Ley.

Respecto a la competencia del Tribunal, tenemos que tiene dos: una material y una territorial.

Respecto a la competencia material, de conformidad con lo que dispone el artículo 11 de su Ley Orgánica, este Tribunal es competente para resolver los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que versan sobre las siguientes materias y que a la letra se transcribe:

a).- Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den bases para su liquidación.

b).- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

c).- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

d).- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren los supuestos anteriores.

e).- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas persona, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

f).- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

g).- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

h).- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

i).- Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

j).- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

k).- Las que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que es objeto de estudio de nuestro trabajo.

l).- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

m).- Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

n).- Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal.

ñ).- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El Tribunal también será competente para resolver los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en los incisos anteriores, a este tipo de juicio la doctrina le ha denominado juicio de lesividad.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una negativa ficta, en las materias señaladas en dicho artículo 11, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Así mismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el Tribunal también conocerá de los juicios que se promuevan en contra de actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Respecto a la competencia territorial, las Salas Regionales conocerán de los juicios respecto del lugar en donde se encuentre la sede de la autoridad demanda; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio, de conformidad con lo que dispone el artículo 31 de su Ley Orgánica.

Ahora bien, el Pleno de la Sala Superior se compone de once Magistrados especialmente nombrados para integrarla y de entre los cuales elegirán a su Presidente que lo será también del Tribunal. Dicho órgano jurisdiccional es competente para resolver por atracción los juicios con características especiales, es decir, los que para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar una jurisprudencia.

Por su parte las Secciones de la Sala Superior, están integradas por cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes, habrá dos Secciones, las cuales son competentes para resolver los juicios que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias, caso en el cual son competentes las Salas Regionales; en los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo comercial para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; resolver por atracción los juicios con características especiales, es decir cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondientes al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida; entre otras.

Las partes que intervienen en estos juicios son: el demandante; los demandados, que pueden tener este carácter, la autoridad que dictó el acto controvertido, el particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa, para el caso del juicio de lesividad; el Jefe del Servicio de Administración Tributaria, o el Titular de la dependencia u organismo desconcentrado o descentralizado que sea parte en los juicios en que se controviertan resoluciones de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación fiscal; y los terceros que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La procedencia del juicio de nulidad está íntimamente ligada a la competencia del propio Tribunal, por lo que el juicio será improcedente cuando los actos o resoluciones: 1) no afecten los intereses jurídicos del demandante; 2) que no le compete conocer al Tribunal; 3) que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones sean diversas; 4) cuando hubiere consentimiento expreso o tácito del acto impugnado; 5) que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; 6) que puedan impugnarse por medio de algún otro recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa; 7) conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, cuando la ley disponga que debe agotarse la misma vía; 8) que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; 9) contra reglamentos; 10) cuando no se hagan valer conceptos de impugnación; 11) cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnado; 12) que sean resoluciones dictas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México es parte, no será improcedente el juicio cuando el cobro se impugnen por vicios propios y, en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley o de una Ley Fiscal o Administrativa.

En el caso de materia de comercio exterior, es improcedente el juicio de nulidad en contra de actos i) que pudieran impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior; cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción para ejercitar un mecanismo alternativo de solución de controversias, o cuando la opción ya haya sido ejercida y ii) los dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.

Los casos de improcedencia darán lugar al desechamiento de la demanda o al sobreseimiento parcial o total, que procede además, por desistimiento o muerte del demandante, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia, por revocación del acto, o cuando la ley establezca un impedimento para que se emita resolución en cuanto al fondo.

La demandada se deberá presentar ante la Sala Regional del domicilio en donde se encuentre la sede de la autoridad que emitió el acto impugnado, o enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el actor tenga su domicilio fuera de la población en que se encuentre la Sala, y que el depósito se haga en la oficina de correos del domicilio del demandante dentro de los 45 días posteriores a la fecha en que surta efecto la notificación del acto impugnado o de que el promovente tuvo conocimiento de su existencia. En el juicio de lesividad la autoridad puede demandar la nulidad de su resolución dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que la emitió.

Los requisitos fundamentales de la demanda son: 1) el nombre del demandante y el domicilio para oír y recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo cuando tenga su domicilio dentro de la jurisdicción e la Sala Regional competente, 2) la resolución que se impugna; 3) en caso de que se controvierta un decreto, acuerdo, acto o resolución de carácter general, precisará la fecha de su publicación, 4) la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa, 5) los hechos que den motivo a la demanda, 6) las pruebas que se ofrezcan, 7) los conceptos de impugnación, 8) el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya, 9) la pretensión que se exija, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Procede la ampliación de demanda cuando se impugne una negativa ficta o cuando el actor no haya conocido la resolución impugnada o un documento diverso antes de la presentación de la demanda, la ampliación a la demanda se deberá interponer dentro de los veinte días siguientes a la fecha en que se le den a conocer al actor los actos u hechos que no conocía.

Los terceros se pueden apersonar en el juicio mediante escrito y pruebas que deberán presentar dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surta sus efectos el traslado de la demanda.

Junto con la demanda se deberán adjuntar copias para las partes, tanto de la demanda como de todos los documentos anexos para correr traslado a las demás parte, la prueba

de su personalidad, el documento que compruebe la existencia del acto impugnado y su constancia de notificación, en su caso; los cuestionarios para los peritos y las pruebas documentales, o señalar el archivo en que se encuentren estos documentos. Como novedad, el actor podrá ofrecer como prueba el archivo administrativo del que emanó el acto impugnado. Ello es indispensable en el caso de investigaciones de prácticas desleales de comercio internacional, toda vez que la autoridad demandada deberá remitir todo el expediente a la Sala para su análisis, posibilidad que antes no era procedente. En caso de que el demandante no señale en su demanda su nombre, o el acto impugnado o los conceptos de impugnación, la demanda será desechada de plano, en cualquier otro caso, el Magistrado Instructor dará un plazo de cinco días para que se presenten.

Por su parte, el demandado también cuenta con 45 días para contestar la demanda y 20 días para contestar la ampliación de demanda, la autoridad deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento, en su caso; a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas. Igualmente deberán adjuntar copias de su contestación y de los documentos anexos, como pueden ser cuestionarios y ampliación de los de su contraparte y pruebas documentales.

En la contestación, y hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad podrá allanarse a las pretensiones del actor o revocar su resolución. En ningún caso podrá mejorar su resolución, ya que el Tribunal deberá juzgar en los términos en que ésta fue dictada.

Una vez integrado el expediente con la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su respectiva contestación, cuando sea el caso, el Magistrado Instructor procederá al desahogo de pruebas, entre las que no procede la confesional de las autoridades mediante absolución de posiciones, y si considera que hace falta alguna diligencia a fin de apreciar debidamente la controversia, podrá ordenar su práctica. La confesión expresa de las partes y los hechos legalmente afirmados por la autoridad hacen prueba plena, las periciales y las testimoniales pueden ser apreciadas con amplia libertad por la Sala, pero si el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas la Juzgadora adquiere una convicción distinta sobre los hechos, puede realizar una valoración sin sujetarse a lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley, debiendo fundar razonadamente esa parte de su sentencia.

El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos, con lo

que el asunto quedará en estado de resolución, la cual se dictará con base en el proyecto del Magistrado Instructor.

El sentido de la sentencia podrá ser de validez, de nulidad, de nulidad para efectos, en cuyo caso de deberá precisar con claridad la forma y términos en que se deberá cumplimentar, cuando se esté en los supuestos de las fracciones II y II del artículo 51 de la Ley, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida, también podrá indicar, los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa; en los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional deberá precisar el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento, tratándose de sanciones, cuando el Tribunal aprecie que la sanción es excesiva deberá reducir el importe de la sanción, apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma, también podrá declarar la nulidad de la resolución impugnada y además: reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa, otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos afectados, o declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

La declaración de nulidad procede en cualquiera de los cinco supuestos señalados por el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, los cuales son los siguientes:

1.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

2.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

3.- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

4.- 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, en cuanto al fondo del asunto.

5.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, 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 antes enunciadas.

En caso de que el Magistrado Instructor no formule su proyecto de sentencia o la Sala no la dicte en los plazos establecidos, procede la excitativa de justicia ante la Sala Superior, que puede hacer valer cualquiera de las partes.

Dentro del procedimiento contencioso administrativo se prevén dos recursos, uno de ellos ante el propio Tribunal que es el Recurso de Reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el otro, ante los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa que es el Recurso de Revisión Fiscal, previsto en el artículo 63 de la citada ley.

Así mismo, también se contempla una instancia de queja, la cual es procedente por incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva del acto impugnado.

La queja por incumplimiento de la Sentencia firme o Sentencia Interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión del acto impugnado, procede por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la resolución respectiva, cuando la autoridad responsable repita indebidamente la resolución impugnada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia fuera de los plazos establecidos en los artículos 52 y 57 fracción I inciso b) de la Ley; cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá hacer transcurrido el plazo previsto por la Ley, o bien; si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad. La parte afectada interpondrá por escrito ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los 15 días siguientes al día en que surte efectos la notificación del

acto, resolución o manifestación que la provoca, en el supuesto de que la autoridad demandada omita dar cumplimiento a la Sentencia, la queja se interpondrá en cualquier tiempo.

La Sala del conocimiento pedirá un informe a la autoridad responsable para que lo rinda dentro del plazo de cinco días, vencido el plazo, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala, Sección o Pleno para que resuelva la queja dentro de los 5 días siguientes, dicha resolución podrá: anular el acto o resolución repetido e imponer una mula, para el caso de exceso o defecto, dejará sin efectos la resolución materia de la queja y concederá a la autoridad demandada 20 días para que de cumplimiento debidamente al fallo; para el caso de extemporaneidad para emitir la nueva resolución, el Tribunal anulará la resolución extemporánea declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla, en el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia el Tribunal declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Tratándose del incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se presentará por escrito ante el Magistrado Instructor en cualquier momento de ser fundada la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

Cuando exista una resolución administrativa definitiva, la el tribunal considera que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos en la Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.

Una vez interpuesta la queja la Sala pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días. Vencido dicho plazo con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro del plazo de cinco días.

Para que sea procedente el Recurso de Revisión Fiscal, establecido en los artículos 63 y 64 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1.- En este punto, la fracción I del artículo 63 de la Ley en estudio no menciona específicamente una cuantía, por lo que a nuestro juicio, deberá ser subsanada esta omisión.

2.- Sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a la señalada anteriormente, o sea de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esta circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

3.- Sea una resolución dictara por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Administrativas coordinadas en ingresos federales, siempre que el asunto se refiera a:

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias

4.- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5.- Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior.

6.- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgos de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier otro aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.

Este Recurso de Revisión Fiscal se substanciará y resolverá en los términos de la Ley de Amparo, específicamente al Capítulo correspondiente al Recurso de Revisión.

Por otra parte, la Nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene como novedad que las Sala Regionales podrán dictar las medidas cautelares necesaria para mantener la materia del juicio, además de que podrán decretar la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado. Estos nuevos procedimientos están contenidos en el Capítulo III, de los artículos 24 al 28 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Otro aspecto que merece hacer mención lo es que en esta nueva ley, se establece un procedimiento más eficaz para hacer cumplir debidamente los resuelto en las sentencias firmes que dicte dicho tribunal, como está el hecho de que la Sala podrá imponer multas al funcionario renuente, e incluso podrá poner en conocimiento de la Contraloría Interna de la dependencia a la que está adscrito el servidor público el hecho que dicho servidor se niegue a cumplir debidamente con la sentencia dictada.

Una vez analizados en términos generales el Juicio Contencioso Administrativo Federal, procederemos a estudiar algunas particularidades del mismo en materia de comercio exterior.

En primer término, la procedencia del juicio de nulidad requiere necesariamente el agotamiento del Recurso de Revocación, ya que el segundo párrafo del artículo 95 de la Ley de la materia, establece que “es necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

En segundo término, en materia de resoluciones que determinen o apliquen cuotas compensatorias para combatir prácticas desleales de comercio internacional, se crea una situación especial, al haber sido incorporada la procedencia del Panel, como medio alterno de impugnación, de naturaleza internacional, optativo y preferente para la solución de conflictos en estos casos.

Por tanto, cuando la resolución materia del juicio de nulidad consista en el desechamiento o sobreseimiento del recurso, o tenerlo por no interpuesto, deberá tenerse en cuenta que tratándose de resoluciones y actos que determinen y apliquen cuotas compensatorias, el recurso resulta improcedente cuando:

1.- Se apliquen cuotas compensatorias provisionales, toda vez que la definitividad de las resoluciones de la resolución es requisito para su procedencia.

2.- Se impongan cuotas compensatorias definitivas, determinadas en cumplimiento a resoluciones emitidas por un Panel, ya que dichas resoluciones constituyen cosa juzgada.

3.- La interposición del recurso se haya realizado antes de transcurrido el plazo para solicitar la intervención del Panel, ya que es requisito de procedencia el agotamiento de dicho plazo.

4.- El recurrente no haya comunicado previamente a su contraparte el propósito de recurrir la resolución, que al igual que en el caso anterior resulta requisito de procedencia.

También deberá tenerse en cuenta un supuesto adicional a los comprendidos en el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para la ampliación de la demanda, el cual se genera cuando habiendo sido impugnada una resolución recaída al recurso interpuesto en contra de resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas, también se combata la resolución recaída a un recurso interpuesto en contra de la aplicación de la cuota determinada, es decir, contra el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

En estos supuestos, en mi opinión el recurrente tiene dos opciones: a) Ampliar su demanda en términos del artículo 17 de la citada Ley, en contra del oficio recaído al Recurso de Revocación que resuelve sobre el cobro de las cuotas compensatorias; o b) Formular una nueva demanda conforme a lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley de la materia en contra de la resolución recaída al recurso que resuelve sobre la ejecución de las cuotas compensatorias y, en su caso, esta nueva demanda se acumule a la demanda interpuesta contra la imposición de las cuotas compensatorias, en términos de los artículos 31 fracción III y 32 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con relación a la substanciación del juicio de nulidad, el artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior señala que se realizará conforme a lo dispuesto en Código Fiscal de la Federación (a partir de 2006, conforme a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los cuales comprende solamente dos situaciones: a) que la Sala Regional instruirá el juicio y, una vez

integrado el expediente lo enviará a la Sala Superior y, b) que al recibir el expediente la Sala Superior designará Magistrado Ponente.

Es decir, la Sala Regional pondrá en estado de resolución el expediente, y una vez que así sea, lo remitirá a la Sala Superior para que ésta ya sea en Pleno o ante la Sección respectiva, dicten la sentencia que en Derecho corresponda.

4.1.3.- EL JUICIO DE AMPARO

El juicio de amparo "es un proceso concentrado de anulación, de naturaleza constitucional, promovido por vía de acción, reclamándose actos de autoridad, y que tiene la finalidad el proteger exclusivamente a los quejosos contra la expedición o aplicación de leyes violatorias de las garantías expresamente reconocidas en la Constitución; contra los actos conculcatorios de dichas garantías; contra la inexacta y definitiva atribución de la ley al caso concreto; o contra las invasiones recíprocas de las soberanías ya federal ya estaduales, que agravien directamente a los quejosos, produciendo la sentencia que conceda la protección el efecto de restituir las cosas al estado que tenían antes de efectuarse la violación reclamada, si el acto es de carácter positivo, o el de obligar a la autoridad a que respete la garantía violada, cumpliendo con lo que ella exige, si es de carácter negativo."[4]

Para los efectos de nuestro trabajo, debemos aclarar que la resolución que resuelve el Recurso de Revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior, puede ser impugnada a través del Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y a su vez, la Sentencia que emite la Sección de la Sala Superior de dicho Tribunal también puede ser recurrida a través del Juicio de Amparo Directo. Por ello en el presente trabajo se estudiará el Juicio de Amparo Directo.

La ley de Amparo establece dos procedimientos para este Juicio Constitucional, uno denominado de Amparo Indirecto seguido ante los Juzgados de Distrito y el otro llamado Amparo Directo, competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y, en casos especiales, también competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ambos procedimientos tienen cuestiones que son comunes para ambos, como las partes que intervienen en él, el acto reclamado, el plazo para interponer el Juicio, causales de improcedencia y sobreseimiento, así como las relativas a las sentencias de amparo, los recursos procedentes y en cuanto a la suspensión del acto reclamado. Ambos procedimientos buscan un mismo fin, estudiar la constitucionalidad del acto impugnado en dicho juicio, lo que los diferencian, es el procedimiento que en cada uno de ellos se siguen para dictarse sentencia definitiva, así como el órgano que dicta la sentencia definitiva.

---

[4] Castro y Castro, Juventino Víctor. Lecciones de Garantías y Amparo. Pág. 265.

Con respecto a las partes que intervienen en un Juicio de Amparo, encontramos las siguientes: el agraviado o quejoso, la autoridad responsable, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal.

"El quejoso es la persona física o jurídica a quien se le ha causado un perjuicio en sus intereses jurídicos, protegidos por el Artículo 103 Constitucional. El quejoso resulta pues, titular de la acción de amparo frente a los tribunales federales que deberán 'Decir el Derecho' en la controversia constitucional planteada."[5]

"La condición de quejoso que puede tener todo individuo, se deriva de la titularidad que tiene de las garantías individuales consagradas en la Ley Fundamental, y dada su condición de gobernado."[6]

Por su parte, por autoridad en sentido *lato sensu,* debemos entender como "aquel órgano estatal, de *facto* o de *iure,* investido con facultades o poderes de decisión o ejecución, cuyo ejercicio sea modificar o extinguir situaciones generales o concretas, de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada, de manera imperativa."[7]

Para efectos del amparo, la autoridad responsable *stricto sensu* "es el órgano estatal, bien federal, local o municipal, a que el quejoso le atribuye el acto o actos reclamados, presuntamente violatorios de garantías individuales, o del sistema de distribución entre Federación y Estados."[8]

Las autoridades responsables, en general, no pueden ser representadas en el juicio de amparo, pero sí podrán por medio de simple oficio, acreditar delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en la Ley de Amparo, salvo los órganos legislativos federales, de los Estados y del Distrito Federal, los cuales sí podrán ser representados en el juicio por medio de los titulares de sus respectivas oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales, también el Presidente de la República podrá ser representado en todos los trámites establecidos por la Ley, en los términos que establezca el propio Ejecutivo Federal, por conducto del Procurador General de la República, por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo.

---

[5] González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo. Pág. 56.
[6] Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Pág. 332.
[7] Ibid. Pág. 338.
[8] Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. Pág. 447.

Ahora bien, en cuanto al acto reclamado en el Juicio de Garantías, “es cualquier actividad estatal de carácter soberano que, conforme a lo establecido por el artículo 103 Constitucional, lesiona derechos fundamentales del hombre.”[9]

En términos generales podemos decir que el acto reclamado es la decisión de la autoridad que va a ser revisada por el órgano constitucional.

Por lo que corresponde al tercero perjudicado, “no es un elemento constante en el juicio de amparo, ya que puede haberlo o no, dependiendo esto de que exista o no personas cuyos derechos hayan sido lesionados o pueden ser lesionados, estando fuera de la contienda principal entre autoridad y quejoso. La doctrina concibe al tercero perjudicado como aquella persona titular de un derecho que puede ser afectado por la sentencia que se dicte en el juicio de amparo, teniendo por tanto, un interés jurídico para interponer en la controversia constitucional y para que subsista el acto reclamado y no se declare su inconstitucionalidad.”[10]

El tercero perjudicado cuenta con interés contrario al quejoso, y por lo mismo, está interesado en que subsista el acto reclamado, es decir, que se niegue el amparo o que se sobresea el juicio intentado por el agraviado.

También la Ley de Amparo señala como parte al Agente del Ministerio Público de la Federación, el cual “es una institución que dentro de sus funciones y objetivos específicos que prevé su Ley Orgánica respectiva, tiene como finalidad general, ... velar por los intereses sociales o del Estado. Por tal motivo, el Ministerio Público de la Federación no es, como la autoridad responsable y el tercero perjudicado, la contraparte del quejoso en el juicio de amparo, sino una parte equilibradora de las pretensiones de los demás, desde el punto de vista constitucional y legal.”[11]

“Podemos considerar que en el amparo, el Agente del Ministerio Público Federal adscrito, desempeña, entre otras, las siguientes funciones: a) Representa a la sociedad o al interés público. Para ello surge como parte en el juicio de amparo y puede ejercitar todos los derechos que corresponden a una parte. Puede abstenerse de intervenir si a su juicio no se afecta el interés público en el juicio de que se trate; b) El Ministerio Público Federal, intervenga o no como parte en un amparo, tiene la obligación de tutelar el cumplimiento de la sentencia en que se haya concedido la protección constitucional.”[12]

---

[9] González Cosío, Arturo. Op. Cit. Pág. 44.
[10] Ibid. Pág. 64.
[11] Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 348.
[12] Arellano García, Carlos. Op. Cit. Pág. 490.

Una vez que hemos analizado a las partes que intervienen en el juicio, es conveniente mencionar los principios que rigen este medio de impugnación.

El Juicio de Amparo, está regido por principios que desde su creación no se han modificado, estos principios son los siguientes:

1.- Principio de Instancia de Parte.- El Juicio de Amparo solo puede ser promovido por la persona (física o jurídica) a la que perjudique el acto reclamado.

2.- Principio de la existencia del Agravio Personal Directo.-El acto reclamado debe causar un perjuicio a la esfera jurídica del quejoso (interés jurídico).

3.- Principio de la Prosecución Judicial del Amparo.- El órgano jurisdiccional está obligado a impulsar el procedimiento hasta dictar la sentencia definitiva, cuando se impugnen actos de aplicación de leyes declaradas por la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como inconstitucionales.

4.- Principio de la Relatividad de las Sentencias de Amparo.- Las sentencias de amparo sólo se ocupan de las personas que lo hubieren promovido, la protección constitucional sólo beneficia a la parte que lo promovió.

5.- Principio de Definitividad del Juicio de Amparo.-El Juicio de Amparo sólo es procedente contra actos definitivos, si existe un medio de defensa ordinario que pueda revocar o modificar el acto de autoridad, se debe agotar previamente antes de acudir al Juicio Constitucional.

6.- Principio de Estricto Derecho y la Facultad de Suplir la Queja Deficiente.- Por regla general el Juicio de Amparo es de Estricto Derecho, es decir, el quejoso debe invocar todos los agravios que le causa el acto impugnado, sin que el juzgador pueda estudiar conceptos de impugnación no planteados por el promovente, sin embargo en materias como la laboral, la penal y la agraria, los juzgadores deben suplir la queja deficiente.

El plazo para interposición del Juicio Constitucional es de quince días contados desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos. Para el caso del juicio de

amparo en materia agraria, se tienen plazos más amplios, sin embargo para efectos de este trabajo no es el caso estudiar este particular procedimiento.

Ahora bien, por lo que corresponde a las causales de improcedencia, el artículo 73 de la Ley de Amparo el Juicio de Amparo es improcedente en los siguientes casos:

1.- Contra actos de la Suprema Corte de Justicia;

2.- Contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de las mismas;

3.- Contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo que se encuentre pendiente de resolución, ya sea en primera o única instancia, o en revisión, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por el propio acto reclamado, aunque las violaciones constitucionales sean diversas;

4.- Contra leyes o actos que hayan sido materia de una ejecutoria en otro juicio de amparo, en los términos del supuesto anterior;

5.- Contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso;

6.- Contra leyes, tratados y reglamentos que, por su sola vigencia, no causen perjuicio al quejoso, sino que se necesite un acto posterior de aplicación para que se origine tal perjuicio;

7.- Contra las resoluciones o declaraciones de los organismos y autoridades en materia electoral;

8.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

9.- Contra actos consumados de un modo irreparable;

10.- Contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud de cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

11.- Contra actos consentidos expresamente o por manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento;

12.- Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218 de la Ley.

13.- Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aun cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente, salvo lo que la fracción VII del artículo 107 Constitucional dispone para los terceros extraños.

14.- Cuando se esté tramitando ante los tribunales ordinarios algún recurso o defensa legal propuesta por el quejoso que pueda tener por efecto modificar, revocar o nulificar el acto reclamado;

15.- Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún recurso, juicio o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la presente ley consigna para conceder la suspensión definitiva, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta ley.

No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa, si el acto reclamado carece de fundamentación;

16.- Cuando hayan cesado los efectos del acto reclamado;

17.- Cuando subsistiendo el acto reclamado no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo;

18.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.

Las causales de improcedencia, deberán ser examinadas de oficio por parte del órgano jurisdiccional que conoce del amparo, sea que las aleguen las partes o no.

Cuando durante la tramitación del juicio sobreviene o se actualiza alguna causal de improcedencia, el efecto de esta situación es hacer que el juicio se sobresea. El sobreseimiento es un acto por virtud del cual el órgano jurisdiccional de amparo da por concluido el juicio, sin haber entrado al estudio del fondo de la controversia planteada, es decir, lo concluye sin estudiar ni resolver los agravios expresados por el quejoso.

El sobreseimiento del juicio se actualiza en los siguientes supuestos, de conformidad con lo que dispone el artículo 74 de la Ley de Amparo:

1.- Cuando el agraviado desista expresamente de la demanda;

2.- Cuando el agraviado muera durante el juicio, si la garantía reclamada solo afecta a su persona;

3.- Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniese alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 73 de la propia Ley;

4.- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe el acto reclamado, o cuando no se probare su existencia en la audiencia constitucional; y

5.- Por inactividad procesal, es decir, cuando no se promueva durante el término de trescientos días, siempre y cuando sean asuntos en materia civil y administrativa, y no se impugne la inconstitucionalidad de una ley.

Por lo que corresponde a las Sentencias de Amparo, como ya se había manifestado, sólo se ocupará de las personas que lo hubieren promovido, limitándose a

protegerlos, pero sin hacer una declaración general respecto a la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado.

La sentencia que conceda el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija.

Una vez que la sentencia de amparo causó ejecutoria, el órgano jurisdiccional que conoció del amparo, notificará a la autoridad o autoridades responsables para que dentro del término de 24 horas procedan a dar cumplimiento a la ejecutoria, plazo en el cual también deberán informar a la autoridad de amparo los términos en que cumplieron la ejecutoria.

Por lo que corresponde a los recursos contemplados en la Ley de Amparo, tenemos solamente tres: revisión, queja y reclamación.

El recurso de revisión, regulado de los artículos 82 a 94 de la Ley de Amparo, tiene por objeto en términos generales que en segunda instancia se revisen sentencias definitivas de amparo dictadas por los Jueces de Distrito, sentencias de suspensión y en casos excepcionales sentencias definitivas dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito.

Por lo que corresponde al recurso de queja, regulado por los artículos 95 a 102 de la Ley de Amparo, en términos generales es procedente en contra de acuerdos o autos de Jueces de Distrito y por exceso o defecto en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo.

El recurso de reclamación procede en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o por los Presidentes de las Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito. Este recurso se presentará por escrito expresando agravios dentro de los tres días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Quien resuelve esta queja es el órgano que deba conocer del fondo del asunto, resolviéndolo de plano dentro de los 15 días hábiles siguientes a la interposición del mismo.

Ahora bien, una vez que hemos analizado los recursos procedentes dentro de un Juicio de Amparo, en seguida estudiaremos la suspensión de acto reclamado.

La suspensión del acto reclamado tiene por objeto detener o impedir que el acto reclamado siga surtiendo sus efectos en perjuicio del quejoso, siempre y cuando dicha suspensión sea procedente.

La suspensión por regla general se tramitará a petición de parte ante el Juez de Distrito que conoce del amparo, cuando se trata de amparo indirecto, o bien, ante la autoridad responsable, cuando se trata de amparo directo; sin embargo, tratándose de los actos que señala el artículo 122 de la Ley de Amparo se tramitará de oficio, esto es, cuando se trate de actos que importen peligro de la privación de la vida, deportación, destierro o algunos de los actos prohibidos por el artículo 22 Constitucional, o se trate de algún otro acto, que si llegare a consumarse, haría físicamente imposible restituir al quejoso en el goce de la garantía individual reclamada.

Fuera de estos casos, la suspensión se decretará, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

1.- Que lo solicite el agraviado;

2.- Que no se siga perjuicio al interés social, ni se contravengan disposiciones de orden público;

3.- Que sean de difícil reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

Cuando la suspensión sea procedente, pero pueda causar un daño o perjuicio a un tercero, se concederá si el promovente de amparo otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que se causen con la suspensión, si no se obtiene sentencia favorable en el juicio constitucional. Esta suspensión puede quedar sin efectos si a su vez el tercero otorga garantía suficiente para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda la protección constitucional, sin embargo, no se aceptará la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo o cuando los derechos del quejoso no sean estimables en dinero.

Como nueva reforma a la Ley de Amparo, se establece que no se otorgará la suspensión cuando se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de Ley o bien se encuentre en alguno de lo supuestos previstos en el artículo 131 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se

incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de la Ley de Amparo; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; o se afecte la producción nacional.

Cuando el amparo se pida contra el cobro de contribuciones y aprovechamientos, podrá concederse discrecionalmente la suspensión del acto reclamado, la que surtirá efectos previo depósito del total en efectivo de la cantidad a nombre de la Tesorería de la Federación o la de la entidad federativa o municipio que corresponda, depósito que tendrá que cubrir el monto de las contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar, asegurando con ello el interés fiscal. En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivos los depósitos.

Una vez que se ha analizado las reglas comunes en el juicio de amparo, se procederá a realizar el estudio del juicio de amparo directo, por ser materia de nuestra investigación.

El juicio de amparo directo seguido ante los Tribunales Colegiados de Circuito, el mismo es procedente contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se comente en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso y trasciendan al resultado del fallo y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones.

Solamente podrá hacerse valer en el amparo directo cuestiones de constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, cuando se impugne la sentencia que los aplique y siempre que no sean cuestiones de imposible reparación.

La demanda de amparo directo, deberá presentarse por conducto de la autoridad responsable, dentro del término de 15 días hábiles a partir de que surte efectos la notificación de la sentencia, y de conformidad con lo que dispongan las leyes aplicables al caso

La autoridad responsable tiene la obligación de hacer constar al pie de la demanda de garantías la fecha en que fue notificada la sentencia reclamada y la de presentación

del escrito, así como los días inhábiles que mediaron entre ambas fechas, la falta de constancia se sancionará con multa de veinte a ciento cincuenta días de salario.

La demanda de amparo directo se formulará por escrito en la que se señalará nombre y domicilio del quejoso y de la persona de quien promueve en su nombre, el nombre y domicilio del tercero perjudicado, la autoridad o autoridades responsables, la sentencia definitiva, laudo o resolución que hubiere puesto fin al juicio, la fecha de notificación del acto impugnado o que haya tenido conocimiento, los preceptos constitucionales violados, los conceptos de violación, la ley que en su concepto se haya aplicado inexactamente o dejó de aplicarse, se anexará una copia para cada una de las partes.

Una vez presentada la demanda de amparo, la autoridad responsable la remitirá, junto con los autos originales, al Tribunal Colegiado de Circuito, dentro del término de tres días, en ese mismo acto rendirá su informe justificado. La autoridad responsable dejará copia certificada de su informe y de los autos del juicio del que emane el acto impugnado, para en caso de que así proceda, se ejecute la sentencia.

Una vez recibidos los autos por el Tribunal Colegiado de Circuito, examinará la demanda, de no encontrar motivo manifiesto de improcedencia la admitirá y notificará a las partes.

El tercero perjudicado podrá apersonarse al juicio dentro del término de diez días contados a partir de que se le corrió traslado de la interposición de la demanda, así mismo también se le correrá traslado al Agente del Ministerio Público de la Federación para que formule su pedimento, en caso de que así lo encuentre conveniente.

Una vez puesto el amparo directo en estado de resolución, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de su Sala o del Tribunal Colegiado de Circuito según corresponda, designará al Ministro o Magistrado relator, quien se encargará de elaborar el proyecto de resolución.

Un asunto se resolverá en la sesión que tenga el órgano jurisdiccional, por unanimidad o mayoría de votos de los integrantes del Tribunal.

Las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, no comprenderán más cuestiones que las legalmente propuestas en la demanda de amparo, debiéndose apoyar en el texto constitucional de cuya aplicación se trate y expresar en sus puntos resolutivos el acto o actos contra los cuales se conceda el amparo.

Como estudiamos en el presente punto, el Juicio de Amparo, es por excelencia, el medio de impugnación por el cual, se controvierte un acto de autoridad y se pone a discusión su constitucionalidad.

El juicio de amparo es improcedente contra resoluciones que emitan los paneles binacionales dictados en los medios alternativos de solución de controversias, por así disponerlo expresamente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Sin embargo, la Ley de Amparo no establece como una improcedencia la tramitación del juicio cuando se trate de resoluciones administrativas que sean emitidas para dar cumplimiento a las decisiones que emanen de los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo que desde mi particular punto de vista, el Amparo sí es procedente en estos supuestos.

4.2. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ESTABLECIDOS EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE.

Estos medios alternativos de solución de controversias se encuentran establecidos en el Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en lo sucesivo TLCAN), relativo a la revisión y solución de controversias en materias de antidumping y cuotas compensatorias, se integra con los artículos 1901 a 1911 y consta además de los anexos 1901.2, 1903.2, 1904.12, 1904.15, 1905.6 y 1911 y se aplican cuando las mercancías a las que se determinó la cuota compensatoria respectiva sea de alguno de los tres países firmantes del tratado.

Estos artículos se ocupan respectivamente de los temas siguientes: disposiciones generales (Art. 1901), vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia antidumping y cuotas compensatorias (Art. 1902), revisión de reformas legislativas (Art. 1903), revisión de resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias (Art. 1904), salvaguarda del sistema de revisión ante el panel (Art. 1905), aplicación en lo futuro (Art. 1906), consultas (Art. 1907), disposiciones especiales para el Secretariado (Art. 1908), código de conducta (Art. 1909), varios (Art. 1910) y definiciones (Art. 1911).

Por lo que corresponde a los anexos, los mismos se ocupan de lo siguiente: integración de paneles binacionales (Anexo 1901.2), procedimiento de los paneles conforme al artículo 1903 (Anexo 1903.2), procedimiento de impugnación extraordinaria (Anexo 1904.13), reformas a las disposiciones jurídicas internas (Anexo 1904.15), procedimiento del comité especial (Anexo 1905.6) y definiciones específicas por país (Anexo 1911)

"De este modo, el objetivo concreto del capítulo XIX del TLCAN es de garantizar a productores nacionales mecanismos ágiles y transparentes contra prácticas desleales de comercio internacional mediante el establecimiento de un mecanismo para la revisión de resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias que haya sido emitidas por la autoridad investigadora de alguna de las partes."[13]

---

[13] Witker, Jorge. Op. Cit. Pág. 96.

El TLCAN dispone expresamente que cada una de las partes (entiéndase los Estados firmantes), reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional, y se reitera que ninguna resolución definitiva 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.

Así, se advierte que estos mecanismo de solución de controversias son preferentes a los medios de impugnación establecidos por el Derecho Interno de cada Estado firmante, es por ello que se considera que el TLCAN ha sustituido los medios de defensa jurisdiccionales internos contra las resoluciones de la autoridad administrativa en materia de practicas desleales, por el sistema de paneles binacionales, tal y como se desprende del artículo 98 Fracción I de la Ley de Comercio Exterior.

Cabe mencionar que el Tratado establece las reglas básicas que deberán observarse dentro del procedimiento de revisión ante un Panel Binacional y ante un Comité de Impugnación Extraordinaria, las cuales deberán de desarrollarse a través de las Reglas de Procedimiento que emitan cada Estado firmante, que en el caso de nuestro país fueron publicadas el 20 de Junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Podemos decir que los Paneles Binacionales y los Comités de Impugnación Extraordinaria, son Tribunales Arbitrales que sustituyen a los órganos jurisdiccionales nacionales para resolver sobre la legalidad o ilegalidad de las cuotas compensatorias y de su procedimiento de determinación, sujetas a revisión.

“México ha manifestado siempre su convicción de que el arbitraje como medio no jurisdiccional de solución de controversias es digno de apoyarse pese a que no ha corrido con suerte en los casos en que ha confiado sus querellas públicas internacionales, como sucedió en el de la Isla de la Pasión o Cliperton, en el Fondo Piadoso de las Californias y en el asunto de El Chamizal.”[14]

[14] Cruz Miramontes, Rodolfo. Op. Cit. Pág. 54.

4.2.1. REVISIÓN ANTE UN PANEL BINACIONAL.

Para efectos de este trabajo, únicamente analizaremos el Procedimiento de Revisión Antidumping y Cuotas Compensatorias ante un Panel Binacional y el Procedimiento de Impugnación Extraordinaria.

El plazo para promover la revisión ante un Panel Binacional es de 30 días contados a partir de que la resolución definitiva que va a ser revisada por el Panel Binacional, sea publicada en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que dicha resolución no se publique en el Diario Oficial de la Federación, el Gobierno de México notificará inmediatamente a la otra parte implicada (Gobierno de Canadá o Gobierno de los Estados Unidos) cuando esa resolución involucre sus mercancías, y ésta última podrá solicitar la integración de un panel dentro de los 30 días siguientes al en que se reciba la notificación, atento a lo señalado por el artículo 1904, párrafo cuatro del Tratado.

Ahora bien, es importante señalar que el procedimiento de revisión lo inician los Estados partes y no las personas físicas, si así lo consideran pertinente, sin embargo, también tienen la obligación de iniciar el procedimiento, a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho interno de la parte importadora (entiéndase el Gobierno en donde se inició el procedimiento de investigación), estaría legitimada para iniciar procedimientos de revisión jurisdiccional de la misma resolución definitiva.

"Bajo este sistema, estos paneles arbitrales deben revisar las resoluciones definitivas de antidumping y cuotas compensatorias, aplicando en el aspecto sustantivo el derecho nacional de cada país sancionador, y en el aspecto procedimental, de ser impugnados ante los paneles binacionales, las normas de procedimiento adoptadas para dichos paneles."[15]

Las reglas de procedimiento que las partes deben de acatar, fueron publicadas el 20 de Junio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Dichas reglas tienen la siguiente estructura.

Preámbulo, Exposición de Motivos, Definiciones e Interpretación, Parte I.- Disposiciones Generales; Parte II.- Inicio de la Revisión ante un Panel; Parte III.- Paneles, Parte IV.- Información Confidencial e Información Privilegiada; Parte V.- Procedimiento

[15] Witker, Jorge. Et Al. Op. Cit. Pág. 98.

Escrito; Parte VI.- Audiencia; Parte VII.- Decisión y Fin de la Revisión ante el Panel; Parte VIII.- Fin de la Revisión ante el Panel.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el artículo 1904, párrafo 12, prevé tres casos por así decirlo de improcedencia de una revisión ante un Panel binacional, estos casos son los siguientes:

1.- Cuando ninguna de las partes implicadas hubiera solicitado la revisión de una resolución definitiva por un panel.

2.- Cuando la resolución definitiva fuera dictada como consecuencia directa de la revisión ante un Tribunal Jurisdiccional, en los casos en que ninguna de las partes implicadas hubiera solicitado la revisión ante un panel de la resolución definitiva original.

3.- Cuando se emita una resolución definitiva como resultado directo de la revisión por un Tribunal Jurisdiccional que se haya iniciado ante dicho Tribunal nacional de la parte importadora antes de la entrada en vigor del Tratado.

Dentro de este procedimiento encontramos diversas acepciones de lo que la palabra “parte” debe significar, ya que si bien en el procedimiento de investigación encontramos el concepto de “parte interesada”, en el ámbito del tratado tienen distinta connotación, a saber:

“Parte”, significa el Gobierno de México, el Gobierno de Canadá, o el Gobierno de Estados Unidos.

“Participante” significa cualquiera de las personas que presenten una reclamación conforme a la Regla 39 o un Aviso de Comparecencia, conforme a la regla 40, una parte, una autoridad investigadora o una persona interesada.

“Persona” significa un individuo, una parte, una autoridad investigadora, el gobierno de una provincia, estado u otra subdivisión política del país de la parte, un departamento, dependencia o entidad de una parte o de un gobierno antes mencionado, o bien, una sociedad o asociación.

“Persona interesada” significa la persona que, conforme a las leyes del país en que se dictó la resolución definitiva, está legitimada para comparecer y ser representada en el procedimiento de revisión jurisdiccional de dicha resolución.

Los paneles se integrarán de conformidad con lo que dispone el anexo 1901.2 del Tratado y menciona el inciso 1, que las partes (Canadá, Estados Unidos y México), elaborarán y conservarán una lista de 75 individuos que actuarán como panelistas, la lista incluirá en lo posible, a personas que sean jueces o hayan sido jueces. Cada parte seleccionará a cuando menos 25 candidatos.

El inciso 2 del anexo 1901.2 del tratado menciona que dentro del plazo de 30 días a partir de la solicitud de integración de un panel, cada una de las partes implicadas, en consulta con la otra parte implicada, nombrarán a dos panelistas. Cada una de las partes involucradas tendrá derecho a cuatro recusaciones irrebatibles, que se ejercerán de manera simultánea y en secreto para descalificar el nombramiento de hasta cuatro candidatos propuestos por la parte implicada. Tantos las recusaciones irrebatibles como la selección de los panelistas sustitutos se efectuarán dentro de los 45 días siguientes a la solicitud de integración del panel.

Cuando una de las partes implicadas no nombre a los miembros del panel que le corresponda en un plazo de 30 días, o si el panelista es recusado y no se elige su sustituto en un plazo de 45 días, el panelista será seleccionado por sorteo en el día 31 o 46, según el caso, de entre los candidatos que esa parte tenga en su lista.

Dentro de un plazo no mayor a 55 días a partir de la solicitud de integración de un panel, las partes implicadas deberán convenir en la selección del quinto panelista, si no llegan a ningún acuerdo, se decidirá por sorteo cuál de ellas seleccionará al quinto, a más tardar el día 61, no se considerarán los candidatos recusados.

Integrado el panel por sus cinco miembros, los mismos nombrarán por mayoría de votos a un presidente del panel. Si no hay mayoría en las votaciones, el presidente será escogido por sorteo. La designación del presidente deberá recaer en un jurista de entre los miembros del panel. Las decisiones del panel serán adoptadas por mayoría de votos de los integrantes del panel.

En este orden de ideas, las reglas distinguen entre secretario y secretario responsable, secretariado y secretariado responsable.

El Secretario, significa el secretario de la sección mexicana, de la sección canadiense o de la sección estadounidense del secretariado, e incluye a cualquier persona autorizada para actuar en nombre de ese secretario. Entre sus funciones son entre otras:

Mantener un expediente de cada procedimiento de revisión, el expediente contendrá el original o copia de todos los documentos presentados en la revisión; permitir a las personas interesadas el acceso a la información comprendida en el expediente, siempre y cuando no sea confidencial o privilegiada.

El secretario responsable, significa el secretario del secretariado responsable, sus obligaciones entre otras son las siguientes: Asistir administrativamente a los paneles y organizar las audiencias y reuniones del panel, incluyendo la participación de intérpretes; cumplir con las instrucciones del presidente del panel, cuando éste tenga las funciones delegadas por el propio panel; proporcionar al otro secretario implicado una copia de todos los documentos presentados ante su oficina durante la revisión, y de todas las órdenes y decisiones del panel.

El secretariado, significa el cuerpo colegiado establecido de conformidad con el artículo 2002 del Tratado, y sus obligaciones son entre otras la siguientes: Controlar el número de expediente del propio secretariado, que será el mismo número de expediente asignado a la primera solicitud de revisión ante un panel; sellar todos los documentos presentados con la fecha y la hora de su recepción; recibir en sobre sellado todos los documentos con información confidencial o privilegiada.

El secretariado responsable, significa la sección del secretariado ubicada en el país en el cual fue dictada la resolución definitiva impugnada, las obligaciones de este órgano, son entre otras: Admitir y sellar, con fecha y hora de recepción todos los documentos que le sean presentados, debiendo además, archivarlos en el expediente respectivo; recibir una reclamación; recibir de la autoridad investigadora los documentos relativos a la revisión de la resolución definitiva; recibir de los participantes un anexo con los precedentes judiciales citados en los memoriales; recibir una petición incidental, solicitando que el panel revise la decisión de la autoridad investigadora; recibir de una parte, la solicitud de suspensión del procedimiento de revisión ante un panel.

Los paneles podrán sus propios procedimientos internos, a condición de que no sean incompatibles con las reglas, además los miembros del panel, podrán delegar en su presidente la facultad de aceptar o rechazar documentos, conceder una petición incidental.

El panel podrá reunirse vía telefónica de enlace, pero sin comunicar la información confidencial o privilegiada. Sólo los panelistas podrán participar en las deliberaciones del panel, las cuales deberán celebrarse en privado y permanecer secretas.

Corresponderá a cada participante asumir las costas directas o indirectas de su participación en una revisión ante el panel.

Ahora bien, el procedimiento de revisión ante un panel se inicia el día de la presentación ante el secretariado respectivo de la primera solicitud de revisión y concluye el día en que surte efectos el aviso de terminación de la revisión ante el propio panel. Este procedimiento de revisión consta de dos fases: una escrita y la otra oral.

La materia de revisión ante un panel, únicamente se circunscribirá a los siguientes agravios:

a).- Los alegatos de error de hecho o de derecho, incluyendo la declinatoria de competencia de la autoridad investigadora

b).- Los medios de defensa tanto adjetivos como sustantivos invocados en la revisión ante el panel.

La solicitud de inicio de revisión ante un panel deberá cumplir con lo que disponen los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior y además deberá contener: Un memorial, el nombre de la resolución definitiva impugnada ante el panel, la autoridad investigadora que la emitió, el número de expediente asignado por la autoridad investigadora y la fecha de publicación en la gaceta oficial; la fecha de notificación de la resolución definitiva, cuando no haya sido publicada en el Diario Oficial; la lista que la autoridad investigadora mantenga de las personas que fueron notificados y que se apersonaron durante el procedimiento administrativo del que derivó la resolución impugnada.

Una vez recibida la solicitud, el secretario responsable le enviará a su homólogo copia de la solicitud, indicando número de expediente, y notificará a las personas señaladas en la lista para que comparezcan a la revisión ante un panel, ya sea mediante la presentación de una reclamación o bien, mediante un aviso de comparecencia y además deberá indicar que la revisión se limitará a los alegatos de error o de derecho ya los medios de defensa tanto adjetivos como sustantivos.

También, cuando se trate de la primera solicitud, el Secretario responsable deberá publicar un aviso de la presentación de la solicitud de revisión en la Gacetas Oficiales de las partes implicadas.

Las partes que intervinieron durante el procedimiento de investigación y que tengan interés jurídico y legitimación para impugnar la resolución definitiva conforme al Derecho Interno, también podrán comparecer ante el panel, a través ya sea de una reclamación o bien, por medio de un aviso de comparecencia.

La diferencia entre estos dos mecanismos estriba esencialmente en que por medio de la Reclamación, la parte legitimada puede impugnar en todo o en parte ante el panel la resolución sujeta a revisión, mientras que en el aviso de comparecencia, la parte interesada únicamente puede manifestar si apoya o está en oposición de alguno o algunos de los alegatos presentados en una reclamación por las otras partes. Estos dos medios de defensa se presentan en plazos diferentes, la Reclamación se presente dentro de los 30 días siguientes la presentación de la primera solicitud ante un panel, mientras que en el Aviso de Comparecencia, se presenta dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la primera solicitud de revisión ante el panel.

Por otro lado, dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para presentar un aviso de comparecencia, la autoridad investigadora responsable, presentará ante el secretario nueve copias de la resolución impugnada, dos copias de una índice que describa el contenido del expediente administrativo, acompañado por el comprobante de notificación del índice a todos los participantes, los documentos que contengan la información confidencial en sobre sellado, conforme a la Regla 44, la información gubernamental no deberá ser presentada ante el Secretario, a menos que la autoridad investigadora, habiendo previamente revisado la información gubernamental o en su caso, agotado de otros procedimientos apropiados de revisión, determine que la información puede divulgarse.

El procedimiento escrito inicia desde la presentación del primer aviso de revisión hasta el panel, y hasta la presentación de los memoriales.

El memorial, es el escrito por virtud del cual una parte, un participante o una persona interesada comparecen a la revisión del panel, en el cual expresan los agravios que le causa la resolución definitiva emitida por al autoridad investigadora, mismos que deben ser estudiados y resueltos por el panel, de aquí se desprende claramente que los denunciantes sí cuentan con un interés jurídico dentro del procedimiento que estudiamos.

El participante que presente una Reclamación o un Aviso de Comparecencia en apoyo de alguno o todos los alegatos esgrimidos en una reclamación o en oposición a otros, podrá presentar dentro de los 60 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación del

expediente administrativo un memorial en el que funde y motive su reclamación, o bien, su oposición a la reclamación, según sea el caso.

Cuando un participante presente un memorial de una reclamación, también podrá presentar un memorial de contestación al memorial presentado en oposición a la reclamación dentro de los 15 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de los memoriales (60 días), este memorial deberá concretarse a refutar el contenido del memorial presentado en oposición a la reclamación.

Después de vencido este plazo de quince días, dentro de los diez días posteriores, los participantes deberán presentar al Secretariado responsable un anexo que contenga todos los precedentes judiciales citados en todos los memoriales y que sean aplicados al caso.

Cualquier número de participantes podrán unirse en un solo memorial y cualquier participante podrá adoptar, por referencia, cualquier parte del memorial de otro participante.

Cuando no se presenten los memoriales ello tendrá diversas consecuencias: Si ninguna de las partes (parte, participantes o parte interesada) presenta su memorial en tiempo y no se encuentre *sub iúdice* el incidente de prórroga de plazo, el panel ordenará a los participantes demuestren el por qué la revisión no debe ser desechada. Si no lo demuestran, la revisión será desechada. Cuando sea la autoridad investigadora quien no presente su memorial y ninguno de los participantes lo haga en su apoyo, el panel dictará su resolución con los elementos que obren en el expediente.

El contenido del memorial tendrá los siguientes elementos: Parte I un índice y una lista de las citas que constituyan la fundamentación legal; Parte II relación de los hechos; Parte III Cuestiones en litigo; Parte IV Alegato legal; Parte V Puntos petitorios. En los anexos se contendrán: Un índice, copias de todos los tratados, leyes, reglamentos que se citen los principales precedentes judiciales (en orden alfabético) citados y todos los demás documentos mencionados en el memorial, con excepción de los que consten en el expediente administrativo. El costo de recopilar el apéndice será cubierto en partes iguales por todos los participantes que presenten memoriales.

El procedimiento oral de la revisión ante el panel, se llevará a cabo en la Oficina del Secretariado responsable o en cualquier otro lugar proporcionado para tal fin. La audiencia se fijará dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que venza el plazo para contestar el memorial, por lo que el Secretario deberá notificar a los participantes la fecha, hora y lugar de la audiencia.

Las intervenciones orales se sujetarán a los límites que establezca el propio panel y serán en el siguiente orden: primero los demandantes y cualquier participante que haya presentado un memorial o total o parcialmente en apoyo de una reclamación, después la autoridad investigadora y cualquier participante distinto a los antes mencionados que hayan presentado un memorial en oposición a una reclamación, y finalmente, a discreción del panel, la réplica. Si no concurren las partes, el panel podrá dictar su resolución en base a los memoriales exhibidos debidamente.

La decisión final del panel se dictará por escrito y estará fundada y motivada, también podrá acompañarse a la decisión del panel las opiniones disidentes o concurrentes de los panelistas.

Por otro lado, la decisión final adoptada por el panel podrá confirmar la resolución definitiva dictada por la autoridad, o bien devolverla a la autoridad para que adopte las medidas necesarias que no sean incompatibles con la decisión, es decir que dicte una nueva resolución en la que se tome en cuenta la decisión adoptada por el panel, para ello el panel le fijará un plazo necesario para que cumpla con la decisión.

El Secretario, deberá publicar un Aviso de Acción Final del Panel, cuando se deseche el procedimiento de revisión, se emita la resolución definitiva por parte del panel, o se dicte la resolución en cumplimiento a la orden del panel, o bien, confirme el Informe de Devolución de la autoridad investigadora, el Secretario deberá realizar dicha publicación el décimo primer día en que fenezcan dichos plazos (20 días).

En caso de no presentarse ninguna solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria el Secretario responsable publicará un Aviso de Terminación de la Revisión ante el Panel en las publicaciones oficiales de las partes implicadas y de este modo concluye la revisión ante el Panel.

Dentro de este procedimiento, encontramos una serie de incidentes que no son comunes en nuestra legislación, pero para efectos ilustrativos los mencionaremos indicando sus características peculiares, a saber: Incidente para prorrogar plazo de presentación de documentos 20 (2); incidente para presentar extemporáneamente documentos 20 (3), incidente para fijar plazos distintos cuando se trate de revisiones conjuntas 38 (3); incidente para presentar una reclamación modificada 39 (4); incidente para tener acceso a la información privilegiada 49 (1) (b); incidente para pedir autorización para divulgar información privilegiada 52 (1); incidente para terminar el procedimiento de revisión 71 (1); y el incidente de aclaración o corrección de decisión final 76 (1).

En otro orden de ideas, dentro de las reglas que estamos analizando, se establece un procedimiento muy parecido al que nuestra legislación prevé para el cumplimiento de sentencia y el de queja para el caso de exceso o defecto de cumplimiento de sentencia (juicio de nulidad), que en esta Reglas de Procedimiento se denomina Procedimiento de Revisión por el Panel de Actos de Devolución.

La autoridad investigadora deberá presentar al secretario responsable dentro del plazo fijado por el panel, un informe de devolución en el que precise los actos realizados como consecuencia de la decisión adoptada para el panel. Si la autoridad administrativa completa el expediente administrativo durante la devolución, deberá también presentar al secretariado responsable dentro de los cinco días siguientes al de presentación del informe de devolución, un índice que identifique todos los documentos que integran el expediente complementario de devolución, acompañando copia de los documentos no privilegiados. Por su parte, los participantes que tengan la intención de impugnar el informe de devolución deberán, dentro de los 20 días siguientes al de presentación del índice y del expediente complementario de devolución, presentar un escrito en ese sentido. La autoridad investigadora y cualquier participante que la apoye, presentará la contestación al escrito de impugnación, dentro de los 20 días siguientes al último previsto para la presentación del escrito de oposición al informe de devolución.

Por otra parte, si la autoridad administrativa no complementa el expediente administrativo de devolución, los participantes que tengan la intención de impugnar el Informe de Devolución deberán dentro de los 20 días siguientes al de presentación de dicho informe, presentar un escrito en ese sentido; la contestación al escrito referido en el inciso anterior por parte de la autoridad administrativa, y por cualquier participante que la apoye, deberá presentarse dentro de los 20 días siguientes al último previsto para la presentación del escrito de oposición al informe de devolución.

Para el caso de México, si un participante no presenta los memoriales durante la secuela de revisión perderá el Derecho de presentar el escrito de oposición al informe de devolución y obviamente al escrito de contestación a la oposición al informe de devolución.

De no presentarse escritos conforme a la regla 73 (2) (b) o (3) (a) dentro de los plazos fijados y no se encontrare *sub júdice* ningún incidente de prórroga de plazos, el panel deberá dictar una orden confirmando el informe de devolución dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo fijado para la presentación de los escritos de oposición, o dentro de los 10 días siguientes al de la fecha en que se niegue la petición incidental de prórroga de plazo, lo que suceda más tarde.

En caso de impugnación el panel, dictará su decisión escrita en el que confirme el informe de devolución o devolverlo nuevamente a la autoridad administrativa, dentro de los 90 días siguientes al de presentación del informe de devolución.

Como puede apreciarse este procedimiento se asemeja al procedimiento de cumplimiento de sentencia, sin embargo en estas Reglas de Procedimiento no se impone sanción o medida alguna para el caso de que la autoridad no cumpla cabalmente con la orden del panel, lo cual rompe con el Principio de Seguridad Jurídica con que cuentan las partes para que se cumpla con una sentencia.

Sin embargo el propio Tratado establece en su artículo 1904, párrafos 9 y 11 que el fallo de un panel será obligatorio para las Partes implicadas, con relación al asunto concreto entre esas Partes hayan sometido al panel, por lo que la resolución definitiva que dicte el panel, no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la Parte importadora, cuando una Parte implicada haya solicitado la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados por las Reglas de Procedimiento, y más aún el propio Tratado establece que ninguna de las partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución dictada por un panel.

4.2.2. IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIA ANTE UNA COMISIÓN ESPECIAL.

En las Reglas de Procedimiento publicadas en el Diario Oficial de la Federación, se denomina como Comité de Impugnación Extraordinaria, el cual es un cuerpo colegiado integrado por tres jueces. Está instancia se iniciará a petición de Parte, pero los demás participantes podrán intervenir en la impugnación extraordinaria.

El proceso de selección de los jueces es similar al utilizado para nombrar a los panelistas, se seleccionará una lista integrada por 15 jueces en activo, o personas que lo hayan sido de un tribunal judicial federal de Estados Unidos, o de un tribunal judicial de jurisdicción superior de Canadá o de un tribunal judicial federal de México.

Cada una de las partes nombrará cinco integrantes para integrar la lista de 15. El Comité de Impugnación Extraordinaria se establecerá dentro del plazo de 15 días a partir de una solicitud de Impugnación Extraordinaria. Cada una de las partes implicadas seleccionará a un miembro de esa lista y las partes implicadas decidirán por sorteo, cuál de ellas seleccionara de esa lista al tercer miembro.

La Impugnación Extraordinaria únicamente se iniciará cuando sobrevengan los siguientes supuestos:

1.- Violaciones por un miembro del panel.- Estas se producen cuando un panelista ha sido culpable de una falta grave de parcialidad o ha incurrido en grave conflicto de intereses o de alguna otra manera ha violado materialmente las normas de conducta.

2.- Violaciones del panel mismo.- Cuando el panel se ha apartado de manera grave de una norma fundamental de procedimiento, si el panel se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en el Tratado y además exista:

3.- Afectación material al fallo del panel.- Cualquiera de las acciones señaladas anteriormente que haya afectado materialmente el fallo del panel y amenace la integridad del proceso de revisión por el panel binacional.

Es decir, las violaciones graves al procedimiento o la conducta no ética de un panelista pero que las mismas trasciendan al sentido de la decisión final del panel.

El Comité para resolver el fondo del asunto aplicará los principios Generales de Derecho del país en que se dictó la resolución definitiva, y además cuenta con las más amplias facultades para revisar cualquier parte del expediente del procedimiento de revisión ante un panel.

El procedimiento de impugnación extraordinaria comienza el día de la presentación ante el Secretariado de la Solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria y concluye el día en que surta efectos el Aviso de Terminación de la Impugnación Extraordinaria.

Los plazos para presentar una Solicitud para un Comité de Impugnación Extraordinaria, será los siguientes:

a).- 30 días siguientes al de emisión del aviso de acción final del panel, cuando la parte o participante que promueva la Impugnación Extraordinaria se funde en las causales de vicios de procedimiento o exceso de facultades del panel.

b).- 30 días siguientes al de emisión del aviso de acción final de panel, cuando el promoverte se funde en el hecho de que un miembro del panel ha incurrido en un falta grave, de parcialidad o conflicto de intereses, o bien cuando tenga conocimiento de dichos actos, aún y cuando ya hallan transcurrido el plazo de 30 días, pero en este último supuesto la promoción no podrá presentarse después de que hayan transcurrido 2 años del día en que surtió efectos el aviso de terminación de la revisión ante el panel.

La solicitud además de contener todos los datos que contienen las promociones en general, deberá indicar una relación precisa de los argumentos que sustentan la solicitud y un pronunciamiento preciso sobre la forma en que los actos invocados materialmente afectaron el fallo del panel y amenazan la integridad del procedimiento de revisión ante el propio panel. También deberá acompañarse a esta solicitud los documentos del expediente del procedimiento de revisión ante el panel que sean pertinentes a los alegatos esgrimidos a la solicitud, y un índice de los documentos antes mencionados. Cuando la solicitud de Impugnación sea porque un miembro del panel cometió falta grave, además de lo anterior, deberá anexarse cualquier otro material pertinente a los alegatos esgrimidos en la solicitud y un testimonio certificando que la Parte tuvo conocimiento de que los actos del panelista que motivan la solicitud ocurrieron dentro de los 30 días anteriores a aquél en que se presenta la solicitud, cuando dicha promoción se

presente después de que fenecieron los 30 días siguientes a aquél en que se publicó el Aviso de Acción Final de panel.

El Secretario responsable notificará a los participantes y al otro Secretario implicado los nombres de los miembros del Comité al completarse su constitución, también es obligación del Secretario responsable proporcionar asistencia administrativa en los procedimientos de impugnación extraordinaria, así como encargarse de la organización de las audiencias y reuniones del comité, mantener un expediente de cada procedimiento de impugnación extraordinaria, asignarle un número, etc.

Una vez recibida la Solicitud para el Comité de Impugnación Extraordinaria, corresponderá al Secretario responsable, enviar una copia de la solicitud y del índice al otro Secretario implicado; notificar una copia de la solicitud y del índice a la otra parte implicada y a los participantes en el procedimiento de revisión ante el panel, además se les hará saber que cuenta con un plazo para comparecer ante el Comité por medio de un Aviso de Comparecencia, cuando se trate de una impugnación por falta grave de un miembro del panel, además de lo anterior, también se le notificará al panelista contra el cual se formula dicha solicitud.

Los participantes podrán comparecer ante el Comité mediante un Aviso de Comparecencia, el cual deberá ser presentado dentro de los días siguientes a la presentación de la Solicitud para el Comité de Impugnación Extraordinaria, dicho aviso contendrá lo siguiente: El nombre de la Parte o del participante, su representante, domicilio para oír y recibir notificaciones, si la comparecencia se realiza en apoyo de la solicitud, o si se realiza en oposición a la solicitud; si la Parte o participante que invoque un documento del expediente del procedimiento de revisión ante el panel que no aparezca en el índice que se acompaña a la solicitud, deberá exhibir dicho documento, o bien, presentar una solicitud que identifique el documento para su inclusión en el expediente del procedimiento de impugnación extraordinaria.

Por su parte, tratándose de una impugnación por falta grave de un panelista, éste deberá presentar un Aviso de de Comparecencia, dentro de los 10 días siguientes a la presentación de la Solicitud y además, sus documentos de defensa en sobre sellado para su glosa en la impugnación extraordinaria, podrá solicitar una petición incidental *ex parte* para que el procedimiento se lleve a cabo *in camera*, es decir en audiencia en privado.

La Parte que presente una solicitud de impugnación extraordinaria o el participante que presente un Aviso de Comparecencia, podrán presentar dentro de los 21 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud, un memorial en el que funden y motiven

su solicitud. Si el participante presentó un aviso de comparecencia en oposición a la solicitud, también podrá presentar un memorial en el que funde y motive su petición, dentro de los 21 días siguientes al vencimiento de plazo para la presentación de memoriales de las contra partes. A su vez, la parte impugnante y los participantes impugnantes que hayan presentado un aviso de comparecencia, podrán presentar un memorial en contestación a los memoriales de las contra partes dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del plazo para la presentación de los memoriales de oposición, dicho memorial deberá concretarse a refutar el contenido del memorial de oposición. Los anexos se presentarán con los memoriales.

Los memoriales contendrán lo siguientes: Parte I.- Un índice y una lista de lista de la fundamentación legal, es decir, se deberán citar los tratados, leyes y reglamentos invocados, los principales precedentes judiciales y todos lo demás documentos citados en el memorial, con excepción de los que consten en el expediente administrativo; Parte II.- Relación de los hechos; Parte III.- Cuestiones de Litigio; Parte IV.- Alegato Legal; Parte V.- Puntos petitorios.

Por lo que respecta a incidentes, el Comité goza de discreción para considerar cualquier incidente, con excepción al incidente *ex parte*, y podrá resolverlo con base en las promociones presentadas. Respecto al incidente *ex parte*, el Comité podrá resolver que el procedimiento se lleve *in camera,* o bien que no se lleve bajo esta modalidad.

El Comité podrá adoptar los procedimientos a seguir durante la impugnación extraordinaria y podrá, ordenar la celebración de una reunión previa a la audiencia con el objeto de determinar asuntos tales como la presentación de pruebas y alegatos orales. El Comité tendrá la facultad de decidir si escucha argumentos orales.

Las órdenes y decisiones del comité se tomarán por mayoría de votos de los miembros del comité. El comité podrá, a petición incidental de algún participante, dictar una orden desechando el procedimiento de impugnación extraordinaria.

El procedimiento de impugnación extraordinaria también terminará cuando obre en autos testimonio de la concurrencia de todos los participantes con la petición incidental, o cuando todos los participantes presenten sendas peticiones incidentales. El Secretario tendrá la obligación de publicar el Aviso de Terminación de una Impugnación Extraordinaria en la publicación oficial de las Partes implicadas.

La decisión final del comité podrá: a) Confirmar la decisión del panel; b) anular la decisión del panel, o c) devolver la decisión del panel para que cumpla con la decisión final del

comité, misma que estará fundada y motivada y deberá acompañarse de las opiniones disidentes o concurrentes de los miembros del comité.

Cuando el Comité tripartito pronuncie su resolución final, el Secretario implicado publicará en el medio oficial de las Partes implicadas el Aviso de Terminación de la Impugnación Extraordinaria, este aviso surtirá sus efectos al día siguiente de aquél en que: a) el Comité tripartito confirme la decisión del panel; b) el Comité anule la decisión del panel; o c) el Secretario responsable notifique al Comité que le panel le ha informado que cumplió con la decisión del propio Comité, cuanto éste le haya devuelto la decisión del Panel.

En éste último supuesto las Reglas de Procedimiento no establecen ni los plazos ni los medios por las cuales las Partes o los participantes puedan promover una inconformidad en caso de que el panel no cumpla cabalmente con la decisión del Comité, tampoco se establece un plazo máximo para que el Panel cumpla con la decisión del Comité, nosotros opinamos que el propio Comité a su prudente arbitrio en la misma resolución final le indicará al panel el plazo en que debe cumplir con su resolución.

Este mecanismo de Impugnación Extraordinaria, conforme a las reglas es más dinámico que el establecido para la revisión ante un Panel Binacional, sin embargo, el primero adolece de regulación en cuanto a los plazos para que el Panel cumpla con la decisión de Comité, ni tampoco otorga derecho ni a las Partes ni a los Participantes el derecho de promover algún medio de defensa para el caso de que el Panel no cumpla, cumpla en exceso o en defecto de la decisión del Comité, o simplemente lo haga pero sin indicarle algún plazo perentorio, lo cual atenta gravemente con la seguridad jurídica de los participantes en dicho medio de defensa.

Los miembros del Comité quedan liberados de su encargo el día en que surte efectos el Aviso de terminación de la Impugnación Extraordinaria.

4.3. CONVENIENCIA DE ACUDIR ANTE LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ESTABLECIDOS POR EL TRATADO.

Desde las negociaciones para firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte hasta la entrada en vigor del mismo el 1 de enero de 1994, los juristas, tratadistas y por supuesto, los jueces, se han preguntado sobre el establecimiento de los Paneles Binacionales.

En efecto, el propio Tratado establece de manera preferente, que la revisión de una resolución administrativa dictada por una autoridad nacional en materia de prácticas desleales de comercio internacional, será revisada a través de un Panel Binacional y reemplazarán la revisión jurisdiccional de dicha resolución por medio de estos medios alternativos de solución de controversias.

Nuestro país a lo largo de su vida histórica, como ya habíamos mencionado, es partidario de acudir a arbitrajes internacionales para resolver los conflictos en lo que se ha encontrado.

Diversos jurisconsultos nacionales se han manifestado en contra de los Paneles Binacionales argumentando que los mismos son inconstitucionales y por lo tanto, carecen de competencia para resolver los conflictos que se les plantean, y además, que dichos organismos no pueden suplir de ningún modo a los Tribunales nacionales.

En este apartado, por no ser objeto de estudio, no abordaremos el tema de que si dichos Tribunales *ad hoc* son constitucionales o no, y por consiguiente competentes o no, para conocer de los conflictos que se les plantean, puesto que nuestro tema de estudio es otro y de manera amplia ya ha sido abordado.

Estudiaremos si estos Paneles Binacionales han cumplido su función a lo largo de estos 12 años de existencia y, por otro lado, si nuestros connacionales han encontrado verdaderamente la justicia ante estos organismos.

A lo largo de la vida del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, nuestro país ha sido protagonista de diversos conflictos principalmente con los Estados Unidos de

América, ya sea en su calidad de Parte afectada o como Parte actora, por así decirlo, ante estas instancias.

Por principio de cuentas, comentaremos que de un primer vistazo, el procedimiento seguido ante estos Paneles pareciera ser demasiado rigorista, largo y con términos que comúnmente no están incorporados en nuestro sistema legal, sin embargo de un estudio minucioso, mismo que ya hemos realizado, encontramos que la mayoría de las figuras contempladas en el procedimiento internacional, son equiparables a las instituciones o figuras jurídicas que están contempladas en nuestra legislación nacional.

Por otro lado, también podríamos mencionar que dentro del procedimiento tanto de revisión, como de impugnación extraordinaria, no existen medios de defensa que un particular o participante pueda hacer valer en caso de que se le tenga por no presentado un documento o memorial, lo cual a nuestro juicio merma su defensa jurídica, también podríamos mencionar que para el caso de cumplimiento de una resolución emitida por el Panel o el Comité Tripartito, no se establece un mecanismo coercitivo para el debido cumplimiento de la resolución final, sin embargo, ello es entendible, en virtud de que las Partes firmantes del Tratado se comprometieron a acatar la resolución emanada de estos mecanismos y, más aún, se comprometieron a no revisar estas resoluciones a través de los medios de defensa establecidos en la legislación nacional. Otro aspecto que podríamos mencionar, es que en el propio Tratado también se prevé un Panel especial para el caso de que un Estado parte ignore lo resuelto por el panel en una revisión, este medio se le denominó Comité Especial Tripartito de Salvaguarda del Sistema de Revisión ante el Panel, el cual tiene por objeto verificar si un Estado Parte ha impedido que un Panel Binacional se instale, dicte su resolución definitiva, que se ejecute el fallo del panel, o bien que la resolución administrativa pueda ser revisada por un Tribunal nacional o por el Panel Binacional. Las consecuencias de verificarse estos supuestos son que se suspende la aplicación del artículo 1904 del Tratado, así como los beneficios de éste.

Como podemos advertir existen consecuencias jurídicas en caso de que una Parte no cumpla con lo resuelto por los mecanismos alternativos de solución de controversias, por lo cual consideramos que un Panel Binacional cuenta con la fuerza suficiente para que sus fallos sean acatados, aún y cuando no se establezca expresamente una sanción ya sea pecuniaria o de otra índole en contra de la Parte renuente.

Así las cosas, otro aspecto que también podríamos destacar de esta clase de mecanismos es el hecho de que se trata de una materia muy especial y que esta clase de procedimientos cuentan con figuras jurídicas muy particulares, aunado al hecho de que se trata de

un procedimiento de carácter internacional que necesariamente obligan a los Abogados a estudiar de una manera particular para formarse como verdaderos profesionales de la rama de comercio exterior, lo cual provoca que los Abogados tengan que especializarse y actualizarse en esta materia, lo cual trae consigo un beneficio para la Ciencia del Derecho.

Ahora, volviendo al aspecto propiamente jurisdiccional, los Paneles Binacionales han tenido una serie de asuntos que han tenido que resolver a lo largo de estos 12 años. En la Sección Mexicana del Secretariado, la misma reporta los siguientes casos controversiales como el caso de importación de productos planos de acero, de lámina cortada, placa en rollo, peróxido de hidrógeno, entre otros que han sido resueltos por los Paneles Binacionales[16].

Cabe destacar que del lado mexicano no se ha promovido ningún Comité de Impugnación Extraordinaria.

Sin embargo, existe un solo caso en Estados Unidos en el que se ha solicitado la integración de un Comité de Impugnación Extraordinaria y en el que participó nuestro país, y es el siguiente[17]

ECC-2000-1904-01USA
Cemento gray portland y clinker, procedentes de México
Proceso de Comité de Impugnación Extraordinaria (CIE) en relación al caso USA-97-1904-01

Solicitado por: Gobierno estadounidense

Resultado: El Comité de impugnación extraordinaria, negó de forma unánime la petición del gobierno de los Estados Unidos y confirmó la decisión del Panel binacional tomada el 18 de junio de 1999.

De la anterior información se aprecia que estos paneles, han instruido casos demasiado controversiales para ambas partes, por lo que podemos decir que han ido cumpliendo su misión a lo largo de estos años y no dudamos que en lo futuro estos procedimientos internacionales alcancen un gran auge. Otro aspecto que podemos resaltar es el hecho de que sus resoluciones constituyen otro precedente en el ámbito jurisdiccional y que dichos precedentes serán una referencia para los abogados postulantes en esta materia.

---

[16] Información proveniente de la página www.nafta-sec-alena.org. Relativa al Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
[17] Idem.

Así las cosas, nosotros apoyamos el hecho de que los productores nacionales acudan a este tipo de mecanismos puesto que existe la certeza jurídica de que dichos paneles resolverán el asunto de conformidad con nuestra legislación y aplicando los criterios que ya han adoptado nuestros tribunales, esto se hizo patente en el hecho de que tanto en la Revisión ante el Panel, como en la Impugnación Extraordinaria ante el Comité Tripartito, las partes y participantes tienen la obligación de citar todos y cada uno de los Tratados Internacionales, Leyes y Reglamentos aplicables al caso concreto y, más aún, citar todas las jurisprudencias que existan sobre el caso, por lo cual podemos advertir que las resoluciones de los Paneles Binacionales están verdaderamente fundadas y motivadas, por lo que no existe esa falta de Seguridad Jurídica que la mayoría de los abogados piensan que pudieran existir en este tipo de procedimientos.

Obviamente como cualquier institución jurídica es posible que estos mecanismos se perfeccionen con el paso de los años, nosotros únicamente propondríamos que en lo futuro existiera un mecanismo coercitivo para el cumplimiento de las decisiones finales de estos organismos, puesto que como advertimos en la información proporcionada hay un caso en el cual el panel devolvió en dos ocasiones el expediente a la autoridad administrativa y está pendiente el tercer reenvío, por lo cual se hace necesario establecer un mecanismo más estricto para evitar tantos reenvíos a la instancia anterior y de este modo salvaguardar las Garantías de Legalidad y Prontitud de la justicia, en beneficio de los particulares. También sería necesario fijar un plazo máximo para que la autoridad cumpla con la decisión del Panel y a su vez, un plazo máximo para que el Panel cumpla con el fallo del Comité Tripartito y no dejarlo al arbitrio del propio Panel o Comité Tripartito, así no se transgredan a los particulares sus Garantías de Seguridad Jurídica.

Otro aspecto que bien podría perfeccionarse sería, un tipo de recurso o queja para el caso de que a un participante se le deseche alguna prueba, documento o memorial, para así salvaguardar sus Garantías de Acceso a la Justicia y de Audiencia.

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- El interés jurídico consiste en la existencia de un derecho subjetivo que se hace valer frente a una situación de hecho lesiva al derecho, por lo cual en su definición, el término se reduce a la pretensión válida a la aplicación de una norma sustantiva a un caso concreto, precisamente a favor del promoverte y a través de los órganos judiciales o competentes. Sin embargo en la actual Ley de Comercio Exterior no se define claramente la calidad que ostentan los denunciantes de una práctica desleal, por lo que es necesario acudir a la interpretación de dicha Ley.

SEGUNDA.- El derecho subjetivo por su parte es la facultad derivada de la norma, otorgada a una persona, para que haga o no lo permitido por ella. Es por ello que decimos que, los denunciantes de prácticas desleales de comercio internacional que se sientan afectados en sus intereses jurídicos pueden acudir a la Secretaría de Economía a presentar su inconformidad para hacer valer sus derechos.

TERCERA.- La legitimación es la facultad del sujeto de derecho para acudir ante los órganos jurisdiccionales para que los intereses ajenos se sujeten a los intereses propios y consecuentemente a impulsar o instar las decisiones jurisdiccionales respectivas relacionadas con dichas pretensiones. La Ley de Comercio impone a los productores nacionales una serie de requisitos que deben cumplir, mismos que hemos mencionado en el apartado respectivo, a fin de que su solicitud sea procedente y se inicie la investigación respectiva.

CUARTA.- Existen dos clases de legitimación, la *ad causam* la cual consiste en poseer la titularidad de derechos que facultan al sujeto para acudir a los órganos jurisdiccionales a defenderlos, cuando éstos han sido lesionados, y por otra parte la legitimación *ad processum* consiste en la facultad de realizar actos jurídicos dentro del proceso a fin de que éste continúe hasta su conclusión. Los productores nacionales para que puedan iniciar el procedimiento de investigación, primero deben ser titulares del derecho subjetivo que se estima violado, es decir, deben de ser productores de la mercancía idéntica o similar a la que se está importando bajo discriminación de precios y, además deben representar cuando menos el 25% de la producción total de la rama de la producción nacional de que se trate.

QUINTA.- Los denunciantes que participan en el procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional lo hacen en calidad de partes afectadas, con la consecuencia inmediata de que cuentan con un interés jurídico que les asiste y por ende tiene el derecho de acudir ante la Secretaría de Economía a presentar su denuncia contra prácticas desleales de comercio que se llevan a cabo en su perjuicio, tal y como se comentó en la página 19 del presente trabajo.

SEXTA.- La práctica desleal es la importación de bienes al país a un precio inferior al valor de venta en territorio nacional, la cual causa o amenaza causar un daño a una rama de la producción nacional. En este aspecto, los productores nacionales que se vean afectados bajo esta modalidad de comercio, están en aptitud de acudir a la autoridad administrativa a exigirle que dicha práctica desleal cese.

SÉPTIMA.- La subvención es un apoyo que el Estado o cualquier organismo público o privado otorga a sus agentes económicos para que tengan una ventaja competitiva frente a otros agentes económicos de diversos países. Esta es otra modalidad por la cual se puede iniciar una investigación, puesto que el Estado directamente beneficia a sus agentes económicos para que tenga una ventaja frente a otros agentes económicos de otros Estados extranjeros.

OCTAVA.- El daño a una rama de la producción nacional puede definirse como el menoscabo sufrido en el patrimonio de los productores nacionales, más la privación de las ganancias lícitas que se hubieran obtenido, si no hubiese sucedido el hecho causante del daño.

NOVENA.- En virtud de que en la actual Ley de Comercio Exterior no se define lo que debe entenderse por daño a una rama de la producción nacional se estaría a lo que los Paneles Binacionales y los Tribunales nacionales definan en sus resoluciones.

DÉCIMA .- En términos generales la discriminación de precios es la diferencia entre el valor normal de la mercancía y el valor de exportación de la mercancía investigada.

DÉCIMA PRIMERA.- La cuota compensatoria es una carga pecuniaria establecida por el Poder Ejecutivo Federal que responde a una finalidad extrafiscal, la cual genera un ingreso al Estado, ello con la finalidad de proteger con seguridad jurídica a los agentes económicos nacionales, mientras se crea un marco regulatorio que permitirá la competencia internacional.

DÉCIMA SEGUNDA.- Existen dos clases de cuotas compensatorias: Las provisionales o definitivas, y las fijas o variables, las cuales son impuestas por la autoridad administrativa a fin de que existe una competencia leal entre los diversos agentes económicos.

DÉCIMA TERCERA.- La finalidad de la cuota compensatoria es la de eliminar los daños o el peligro inminente que causa o pudiera causar la discriminación de precios o subvención, para regular y estabilizar los precios de las mercancías dentro de un plazo perentorio de cinco años.

DÉCIMA CUARTA.- La solicitud de inicio de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional no es propiamente una denuncia, sino comparte la naturaleza jurídica de una demanda.

DÉCIMA QUINTA.- El procedimiento administrativo de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional es un procedimiento formalmente administrativo pero materialmente jurisdiccional, seguido en forma de juicio, mediante el cual, los productores nacionales deben acreditar ante la Secretaría de Economía que se están llevando a cabo en su perjuicio prácticas desleales de comercio internacional por parte de importadores nacionales de mercancías idénticas o similares a las de fabricación nacional, los cuales tienen derecho a comparecer a defender sus intereses. Este procedimiento concluye con la emisión de una resolución definitiva que pone fin al procedimiento en la cual la autoridad puede o no imponer una cuota compensatoria.

DÉCIMA SEXTA.- Contra una resolución definitiva dictada con motivo de una investigación en materia de comercio internacional proceden preferentemente los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (Panel Binacional y Comité Tripartito), como también el Recurso de Revocación, Juicio de Nulidad y Juicio de Amparo establecidos en la legislación nacional.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Estos medios de defensa internacionales (Panel Binacional y Comité Tripartito) como los medios de defensa nacionales (Recurso de Revocación, Juicio de Nulidad y Juicio de Amparo), son excluyentes unos de otros, primero debe transcurrir el término previsto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (30 días) para iniciar el mecanismo alternativo de solución de controversias y en caso de que no se realice, comenzará a correr el

plazo para ejercer los medios de defensa nacionales. El Recurso de Revocación es obligatorio agotarlo y se presentará dentro de los 45 días siguientes al en que venza el plazo del Tratado.

DÉCIMA OCTAVA.- Los Paneles Binacionales y el Comité Tripartito son órganos colegiados creados por el Tratado, mecanismos que en caso de que se acuda a ellos suplen a los Tribunales nacionales en materia administrativa.

DÉCIMA NOVENA.- El memorial es el escrito por virtud del cual una parte, un participante o una persona interesada comparecen a la revisión del panel, en el cual expresan los agravios que le causa la resolución definitiva emitida por la autoridad investigadora, mismos que deben ser estudiados y resueltos por el panel, de aquí se desprende claramente que los denunciantes sí cuentan con un interés jurídico dentro del procedimiento que se estudió.

VIGÉSIMA.- Las resoluciones definitivas que dicten tanto los Paneles Binacionales como las del Comité Tripartito no serán sujetas de impugnación mediante los medios de defensa establecidos en las leyes nacionales, sin embargo la resolución administrativa que cumpla con lo ordenado por estos órganos sí es impugnable a través del Juicio de Amparo.

VIGÉSIMA PRIMERA.- En las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria no establecen recurso alguno para el caso de que algún participante se le deseche alguna prueba, documento o memorial, lo cual atenta contra la Garantía de Acceso a la Justicia y de Audiencia, por lo que se sugiere se modifiquen dichas reglas como a continuación se menciona:

"Anexos
"60. (1) …
"(2) ….
"(3) ….
"(4) Para el caso de que a una parte o a un participante se le tenga por no presentado el memorial o un documento, podrá promover el recurso de reclamación dentro de los quince días siguientes al en que se le notifique la decisión del Panel que tuvo por no presentado el memorial o documento. El escrito de reclamación deberá contener los requisitos establecidos en la regla 55 y, además, se deberán expresar los agravios que le causa la decisión impugnada. Se deberán anexar las copias necesarias para correr traslado a las demás partes, la cuales podrán comparecer al recurso para que manifiesten lo que a su derecho convenga dentro de los quince días siguientes al en que se les notifique la admisión del recurso, trascurrido dicho plazo con o sin comparecencias, el Panel dictará su resolución dentro de los veinte días siguientes, en la que podrá modificar o confirmar la decisión impugnada."

VIGÉSIMA SEGUNDA.- En las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria no establecen un plazo cierto para que la autoridad administrativa emita su resolución en cumplimiento a la Orden del Panel, ni tampoco establecen un plazo cierto para que el Panel mismo cumpla con la decisión final adoptada por el Comité Tripartito de Impugnación Extraordinaria, lo cual atenta contra la Garantía de Seguridad Jurídica de los participantes, por lo que se sugiere se modifiquen dichas reglas como a continuación se menciona:

"REGLAS DE PROCEDIMIENTO DEL ARTÍCULO 1904 DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE."

"73. (1) Corresponderá a la autoridad investigadora presentar al Secretariado responsable, dentro del plazo de treinta días, un Informe de Devolución que precise los actos realizados como consecuencia de la devolución por el panel."

"REGLAS DE PROCEDIMIENTO DEL COMITÉ DE IMPUGNACIÓN EXTRAORDINARIA DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE."

"63. (1) …

"(2) …
"(3)…
"(4) En el supuesto establecido en el párrafo (1) inciso (c) de esta regla, el panel deberá cumplir lo ordenado por el comité dentro del plazo de treinta días.

VIGÉSIMA TERCERA.- Los Paneles Binacionales a lo largo de su existencia han instruido casos demasiado controversiales, y sus resoluciones han demostrado su eficacia y eficiencia, por lo que podemos concluir que a lo largo de estos años ha cumplido con su cometido y no se duda que en lo futuro estos procedimientos internacionales alcancen gran auge. Otro aspecto que podemos resaltar es el hecho de que sus resoluciones constituyen otra fuente real del Derecho y que dichos precedentes serán una referencia para los abogados postulantes en esta materia.

B I B L I O G R A F I A

1.- Alsina, Hugo. Tratado Teórico Práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial. Tomo I. Editorial Librería Carrillo Hnos., México 1990. 421 p.p.

2.- Alvarez Ledesma, Mario I. Introducción al Derecho. Mc Graw Hill, México 1995. 428 p.p.

3.- Arellano García, Carlos. Derecho Procesal Civil. 6ª Ed. Editorial Porrúa, México 1998. 662 p.p.

4.- Arellano García, Carlos. El Juicio de Amparo. 4ª. Ed. Editorial Porrúa, México 1998. 1052 p.p.

5.- Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa, 16ª. Ed. México, 1999. 741 p.p.

6.- Borja Soriano, Manuel. Teoría General de la Obligaciones. Editorial Porrúa, 14ª. Ed., México, 1995. 732 p.p.

7.- Bravo Fortoul, Mauricio. Cuotas Compensatorias y su Regulación en la Constitución. Colección Foro de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, Tomo II, México 2000. 1220 p.p.

8.- Briseño Sierra, Humberto. Derecho Procesal Civil. Vol. IV. Cárdenas Editor. 5ª Ed. México 1990. 526 p.p.

9.- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 35ª. Ed. México, 1999. 1094 p.p.

10.- Colín Sánchez, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. 12ª Ed. Editorial Porrúa, México 1990. 656 p.p.

11.- Chiovenda, José. Principios de Derecho Procesal Civil. Vol. II. Editorial Cárdenas, México 1990. 971 p.p.

12.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. 3ª. Ed., Editorial Limusa. México 1991. 224 p.p.

13.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 5ª. Ed. UNAM Editorial Porrúa, México 1991. 3272 p.p.

14.- Dorantes Tamayo, Luis. Teoría del Proceso. 15ª Ed. Editorial Porrúa, México 1997. 390 p.p.

15.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, 32ª. Ed. México 1993. 506 p.p.

16.- Fuentes Castro, Benjamín. El Análisis del *Dumping* en el Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales. Prontuario de Actualización Fiscal. # 239. 2ª Quincena de Septiembre de 1999. Ediciones Contables y Administrativas, S.A. de C.V., México 1999. 141 p.p.

17.- Galindo Garfias, Ignacio. Derecho Civil. Editorial Porrúa. 12ª. Ed., México 1993. 758 p.p.

18.- García Máynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa. 49ª. Ed. México 1992. 444 p.p.

19.- García Ramírez, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. 4ª Ed. Editorial Porrúa, México 1990. 675 p.p.

20.- García Ramírez, Sergio y Victoria Adalo de Ibarra. Prontuario del Proceso Penal Mexicano. 8ª Ed. Editorial Porrúa, México 1999. 1085 p.p.

21.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Harla, 8ª. Ed. México, 1990. 429 p.p.

22.- Góngora Pimentel, Genaro. Introducción al Estudio del Juicio de Amparo. Temas del Juicio de Amparo en Materia Administrativa. Editorial Porrúa, 3ª. Ed. México 1990, 469 p.p.

23.- González Cosío, Arturo. El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, 6ª. Ed. México 2001, 323 p.p.

24.- Lastra Lastra, José Manuel. Fundamentos de Derecho. Mc Graw Hill. 2ª. Ed., México 1998. 289 p.p.

25.- Malpica de Lamadrid, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1996. 317 p.p.

26.- Martínez Alfaro, Joaquín. Teoría de las Obligaciones. Editorial Porrúa, 4ª. Ed., México, 1997. 462 p.p.

27.- Martínez Vera, Rogelio. Legislación de Comercio Exterior. Mc. Graw Hill, México 1997. 309 p.p.

28.- Ovalle Favela, José. Derecho Procesal Civil. 4ª Ed. Editorial Harla, México 1991. 393 p.p.

29.- Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo, México, 1992. 1439 p.p.

30.- Pérez Palma, Rafael. Guía de Derecho Procesal Civil. Cárdenas Ediciones, 4ª. Ed. México, 1993. 150 p.p.

31.- Peza Muñoz Cano, José Luis de la. De las Obligaciones. Mc Graw Hill. México, 1997. 150 p.p.

32.- Sagahón Hervert, Homero. Manual Práctico de Comercio Exterior. Dofiscal Editores. 3ª. Ed. México 1993. 272 p.p.

33- Silva Silva, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Editorial Harla, México 1990. 826 p.p.

34.- Vargas Menchaca, José Manuel. Naturaleza Jurídica de las Cuotas Compensatoria. El Foro. Barra Mexicana, Colegio de Abogados. 10ª. Epoca. Tomo XI, Número 1. 1er. Semestre. México 1998. 291 p.p.

35.- Velázquez Elizarrarás, Miguel Angel. Ley de Comercio Exterior (Análisis y Comentarios). Editorial Themis 2ª. Ed. México 1997. 98 p.p.

36.- Witker, Jorge y Gerardo Jaramillo. Comercio Exterior de México: Marco Jurídico y Operativo. Mc Graw Hill. México 1996. 189 p.p.

LEGISLACIÓN

37.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

38.- Código Fiscal de la Federación.

39.- Ley Aduanera.

40- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

41.- Ley de Comercio Exterior.

42.- Ley de Ingresos para el Ejercicio Fiscal de 2006.

43.- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

44.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

45.- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

46.- Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

47.- Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

48.- Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las Reglas de Procedimiento del Comité de Impugnación Extraordinaria del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

49.- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

OTRAS

50.- Diario Oficial de la Federación. 11 de septiembre de 1995.
14 de julio de 1997.
13 de marzo de 2003.
1 de diciembre de 2005

51.- Semanario Judicial de la Federación. Informe de 1947
Informe de 1972.

52.- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988.

53.- Semanario Judicial de la Federación. 8ª Época. Tomo X Diciembre.

54.- Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 9ª Época. Tomo IV. Octubre 1996.
9ª Época. Tomo X. Julio 1999.

55.- Página Web: www.nafta-sec-alena.org Página Principal del Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.