

RECURSOS ORDINARIOS Y JURISDICCIONALES EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Ruperto PATIÑO MANFFER

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Identificación de las resoluciones administrativas que puede dictar la SECOFI en investigaciones antidumping*. 1. *Naturaleza jurídica de las resoluciones que dicta la SECOFI*. 2. *Diferentes tipos de resoluciones*. A. *Resolución de inicio*. B. *Resolución preliminar*. C. *Resolución final*. D. *Resolución aclaratoria*. E. *Resolución conciliatoria*. F. *Resolución sobre revisión anual*. III. *Recursos ordinarios y jurisdiccionales previstos en la Ley de Comercio Exterior*. 1. *El recurso de revocación*. 2. *Comentarios al recurso de revocación*. IV. *El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación*. V. *Medios de impugnación alternativos*. 1. *En el sistema multilateral de Comercio*. 2. *En el tratado de Libre Comercio de América del Norte*. 3. *Importancia de los medios alternativos de solución de controversias*. V. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El Presente trabajo desarrolla el tema de los medios de impugnación legal que, conforme al derecho mexicano, pueden intentarse en contra de las resoluciones que dicta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (en lo sucesivo SECOFI o la Secretaría) en las investigaciones *antidumping*.

Otros participantes en el seminario han abordado los conceptos sustantivos y adjetivos de las investigaciones *antidumping*, tanto en el derecho mexicano, como en el estadounidense, canadiense, europeo y en el contexto multilateral. Por tanto, damos por conocidos los antecedentes del tema que nos toca analizar, así como el marco conceptual y jurídico en el que se ubican las investigacio-

nes administrativas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, específicamente la que se conoce como *dumping*.

Por estas razones y para evitar duplicidad en las ponencias, nos limitaremos al análisis del recurso de revocación, que es el medio ordinario de impugnación previsto en la Ley de Comercio Exterior y del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, que conforme a la misma legislación, puede intentarse en contra de la resolución que dicte la SECOFI al resolver el recurso ordinario.

Por considerar que excederíamos los límites del tema que se nos asignó y porque además se trata de un medio extraordinario de impugnación y más bien ubicado en el campo del control de la constitucionalidad, no abordamos el análisis del juicio de amparo indirecto que puede intentarse en contra de actos de la autoridad administrativa que se consideren violatorios de garantías constitucionales, ni el juicio de amparo directo que puede intentarse para impugnar la sentencia definitiva que dicte la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se considere que dicha sentencia resulta violatoria de garantías constitucionales.

Para desarrollar el tema de esta ponencia, iniciamos nuestro estudio elaborando un catálogo de las diferentes resoluciones que, conforme a la Ley de Comercio Exterior, es posible que dicte la SECOFI dentro de un procedimiento de investigación *antidumping*, identificando aquellas resoluciones que conforme a la misma legislación es posible impugnar a través del recurso de revocación y posteriormente ante el Tribunal Fiscal de la Federación en la vía jurisdiccional.

En segundo término, abordaremos el estudio del recurso de revocación y del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, apoyando nuestro análisis tanto en la Ley de Comercio Exterior como en el Código Fiscal de la Federación. Mencionaremos los casos más relevantes que se han presentado desde 1986, que es la fecha en que se inicia en México el sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional.

Por último, expresaremos nuestra opinión acerca del recurso de revocación y del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Trataremos de demostrar que en razón de la naturaleza jurídica que tienen las resoluciones definitivas que dicta la SECOFI al dar por concluida una investigación *antidumping*, el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior resulta más bien un obstáculo que un medio de impugnación adecuado, independientemente de que por la forma en que se tramita, sin

participación de las partes afectadas, excepto el recurrente, desde luego dicho recurso resulta violatorio de la garantía de audiencia consagrada por el artículo 14 constitucional y consecuentemente deviene en inconstitucional.

II. IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE PUEDE DICTAR LA SECOFI EN INVESTIGACIONES *ANTIDUMPING*

1. *Naturaleza jurídica de las resoluciones que dicta la SECOFI*

La investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio, se desarrolla como un procedimiento contencioso que normalmente se inicia a petición de parte interesada (la producción nacional), a la que recae una resolución de inicio que es notificada a las personas que se considera pueden tener interés en los resultados de la misma y que cuando menos son los exportadores y gobiernos extranjeros, los importadores nacionales y otros productores nacionales que no tengan el carácter de denunciantes; toda persona que comparezca a defender sus derechos, podrá ofrecer cualquier tipo de prueba (excepto la confesional tratándose de autoridades o las que atenten contra la moral o el orden público); se desahogan las pruebas aceptadas por la autoridad y se celebra una audiencia pública en la que las partes argumentan en defensa de sus intereses y se formulan interrogatorios entre ellas; se abre un periodo de conclusiones en el que las partes pueden alegar en su favor y formular sus propias conclusiones y, finalmente, la autoridad administrativa resuelve conforme a las constancias que integran el expediente.

Adicionalmente, la autoridad administrativa goza de una amplia facultad para ordenar la realización de cualquier diligencia que considere oportuno llevar a cabo para indagar la verdad de los hechos sujetos a investigación, inclusive puede ordenar la realización de verificaciones *in situ* para corroborar la veracidad de los datos aportados por las partes.

Por esta especial tramitación a que están sujetas las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio y toda vez que el bien jurídico tutelado por la norma consiste en evitar el daño a la producción nacional, se ha considerado que la autoridad administrativa tiene bajo su responsabilidad no únicamente

la de dirigir un procedimiento contencioso entre partes para dictar la resolución que proceda con base en las pruebas y alegatos que obren en el expediente; de igual importancia resulta la responsabilidad que tiene la autoridad administrativa de actuar como indagadora de la verdad, ordenando y realizando cualesquiera diligencias que considere necesarias para resolver sobre la existencia de la práctica desleal denunciada, el daño causado a la producción nacional y la relación causal entre ambos.

Las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio que lleva a cabo la SECOFI, formalmente se desahogan como procedimientos administrativos. Sin embargo, por su carácter contradictorio y su tramitación contenciosa, resultan ser actos materialmente jurisdiccionales que concluyen con una resolución por la que se define el derecho de cada una de las partes y se decide a cuál de ellas le asiste la razón jurídica, resolviéndose así la contradicción.

Las resoluciones definitivas que dicta la SECOFI al dar por concluidas las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio, presentan características especiales que las diferencian de otro tipo de actos o resoluciones administrativos que pudieran parecer semejantes. Se trata de resoluciones de carácter jurisdiccional por las que se concluye un procedimiento contencioso, que también comparte la naturaleza de los actos materialmente legislativos. Es decir, toda vez que las resoluciones de la SECOFI tienen por objeto establecer cuotas compensatorias aplicables a las mercancías extranjeras que se importan al mercado mexicano en condiciones de prácticas desleales de comercio (*dumping* o subsidios) y por ello son de carácter general, impersonal y abstracto, debemos concluir que se trata de actos materialmente legislativos independientemente del carácter jurisdiccional al que ya nos hemos referido.

Afirmamos, en consecuencia, que las resoluciones que dicta la SECOFI al establecer cuotas compensatorias son actos formalmente administrativos y materialmente jurisdiccionales y legislativos.

2. *Diferentes tipos de resoluciones*

El procedimiento de investigación al que nos venimos refiriendo, está regulado en la Ley de Comercio Exterior por los artícu-

los 49 a 61, 72 a 74 y 80 a 89. De la lectura de estas disposiciones hemos extraído un catálogo de posibles resoluciones que la autoridad administrativa puede dictar en el curso de la investigación. Este es el resultado.

A. *Resolución de inicio*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría puede dictar la resolución de inicio, bajo las siguientes modalidades:

- i. Aceptando la solicitud y declarando el inicio de la investigación.
- ii. Requiriendo al solicitante mayores elementos de prueba o datos.
- iii. Declarando abandonada la solicitud.
- iv. Desechando la solicitud.

B. *Resolución preliminar*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 57 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría puede dictar la resolución preliminar, bajo las siguientes modalidades:

- i. Determinando cuota compensatoria preliminar.
- ii. No imponiendo cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación.
- iii. Dando por concluida la investigación.

C. *Resolución final*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría puede dictar la resolución final, bajo las siguientes modalidades:

- i. Imponiendo cuota compensatoria definitiva.
- ii. Revocando la cuota compensatoria provisional.
- iii. Declarando concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

D. *Resolución aclaratoria*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría puede dictar la siguiente resolución:

Resolviendo si determinada mercancía está sujeta a la cuota compensatoria definitiva establecida por la propia Secretaría.

E. *Resolución conciliatoria*

Conforme a lo dispuesto por los artículos 61 y 73 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría podrá dictar las siguientes resoluciones:

i. Resolución final incorporando las fórmulas de solución propuestas por las partes.

ii. Resolución declarando suspendida o terminada la investigación sin aplicar cuotas compensatorias, cuando la Secretaría haya aceptado el compromiso del exportador sobre modificación de precios o cese de las exportaciones.

F. *Resolución sobre revisión anual*

Conforme a lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría podrá dictar las siguientes resoluciones:

i. Declarando el inicio de la revisión de las cuotas compensatorias.

ii. Declarando la conclusión de la revisión, confirmando, modificando o revocando las cuotas compensatorias.

III. RECURSOS ORDINARIOS Y JURISDICCIONALES PREVISTOS EN LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR

1. *El recurso de revocación*

La Ley de Comercio Exterior establece como medio de impugnación ordinario el recurso de revocación, el cual puede intentarse en contra de cierto tipo de resoluciones que lléguen a dictar la SECOFI, dentro de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio.

El recurso de revocación, que por disposición expresa del artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada, se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es necesario aclarar que el recurso de revocación sólo puede intentarse contra cierto tipo de resoluciones y no en contra de todas las resoluciones posibles que puede dictar la SECOFI dentro de una investigación en materia de prácticas desleales de comercio o en relación con ella. En estos casos, consideramos que el medio de impugnación posible queda fuera de la jurisdicción administrativa y puede localizarse en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o mediante el juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado resulte violatorio de garantías constitucionales.

Las resoluciones contra las que puede interponerse el recurso de revocación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, son las siguientes:

1. Las que declaren abandonada la solicitud de inicio, en los términos y por las causas previstas en la fracción II del artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior.

2. Las que declaren desechada la solicitud de inicio, en los términos y por las causas previstas en la fracción III del artículo 52 de la Ley de Comercio Exterior.

3. Las que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria, en los términos y por las causas previstas en las fracciones III de los artículos 57 y 59 de la Ley de Comercio Exterior.

4. Las que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, en los términos y por las causas previstas en la fracción I del artículo 59 de la Ley de Comercio Exterior.

5. Las que establezcan si determinadas mercancías están sujetas a la cuota compensatoria definitiva previamente establecida, en los términos del artículo 60 de la Ley de Comercio Exterior.

6. Las que declaren concluida la investigación sancionando las fórmulas de solución a que lleguen las partes en la audiencia conciliatoria, conforme a lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior.

7. Las que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior, así como

las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas, en los términos a que se refiere el propio artículo 68.

8. Las que declaren suspendida o terminada la investigación, sin imponer cuota compensatoria, con base en el compromiso de precios o cese de las exportaciones que ofrezca el exportador, conforme a lo establecido por los artículos 72 y 73 de la Ley de Comercio Exterior.

9. Las que impongan las sanciones a que se refiere el artículo 93 de la Ley de Comercio Exterior.

Las resoluciones contra las que no procede el recurso de revocación, por no encontrarse incluidas en el catálogo del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, son las siguientes.

1. La resolución por la que se acepta la solicitud y se declara el inicio de la investigación *antidumping*.

2. La resolución por la que se requiere al solicitante la presentación de mayores elementos de prueba.

3. La resolución preliminar por la que se establecen cuotas compensatorias provisionales.

4. La resolución preliminar por la que se ordena continuar con la investigación sin imponer cuota compensatoria provisional.

La existencia y tramitación del recurso de revocación está prevista en los artículos 94, 95, 96, 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior. Las características procesales de este recurso son las siguientes:

1. Tiene por objeto revocar, modificar o confirmar la resolución impugnada.

2. En los fallos que los resuelvan se contendrá la fijación del acto reclamado, los fundamentos legales en que se apoyen y los puntos resolutivos.

3. Se tramita y resuelve conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación.

4. Es necesario su agotamiento para la procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Cuando el recurso de revocación se intente en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen, la tramitación del recurso deberá cumplir, además, con las siguientes prevenciones:

1. Se interpondrá ante la autoridad que haya dictado la resolución o ante quien la ejecute, según corresponda. Si en el mismo recurso se combaten ambas resoluciones, el recurso deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas compensatorias.

2. La resolución del recurso contra la determinación de cuotas compensatorias definitivas es de pronunciamiento previo al correspondiente a los actos de aplicación.

Toda vez que la propia Ley de Comercio Exterior nos remite al Código Fiscal para la tramitación del recurso de revocación, es necesario conocer los preceptos y características que en dicho Código se incluyen en relación con este recurso.

La regulación aplicable a la tramitación del recurso de revocación, prevista en el Código Fiscal de la Federación, se localiza, específicamente, en el título V, capítulo I, secciones I, II y V y que comprende los artículos 116, 117, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 130, 131, 132, y 133 del mencionado ordenamiento. Por su importancia, conviene recordar la parte conducente de algunas de estas disposiciones.

1. El recurso de revocación es procedente en contra de las resoluciones a que se refieren las fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, que hemos descrito anteriormente.

2. La interposición del recurso de revocación y su resolución es requisito indispensable de procedencia del juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

3. El plazo para interponer el recurso de revocación es de 45 días y debe presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado (SECOFI) o ante quien lo ejecuta (SHCP).

4. El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, adicionalmente a los que se mencionan en el artículo 122 del propio ordenamiento. Los requisitos a que alude el artículo 18 mencionado son:

- a) constar por escrito;
- b) nombre, denominación o razón social, domicilio fiscal y Registro Federal de Contribuyentes;
- c) señalar la autoridad a la que se dirige y el propósito de la promoción;
- d) domicilio para oír y recibir notificaciones y en su caso, el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

Los requisitos a que alude el artículo 122 del Código Fiscal son:

- a) acto que se impugna;
- b) los agravios que cause al promovente el acto impugnado;
- c) las pruebas y los hechos controvertidos.

La omisión en el señalamiento del acto impugnado o de los agravios que causa el mismo, provoca que la autoridad administrativa deba desechar por improcedente el recurso. La omisión en el ofrecimiento de pruebas, provoca que se tengan por no ofrecidas las mismas.

Conviene tener en consideración el requisito que el propio artículo 122 establece respecto de los representantes cuando no se gestione en nombre propio. En este caso la representación de los interesados debe recaer en un licenciado en derecho, a menos que la gestión se realice en nombre de una persona moral en los términos de la ley que la regula y conforme a sus estatutos.

5. Al escrito que contenga el recurso de revocación deberán anexarse los documentos que acrediten la personalidad de quien promueve a nombre de otra persona o de persona moral; el documento en que consta el acto impugnado; la constancia de notificación del acto impugnado y las pruebas documentales que se ofrezcan así como el dictamen pericial si se ofreciere dicha probanza.

6. De especial importancia resulta conocer las causales por las que puede declararse improcedente el recurso de revocación. Conforme a lo dispuesto por el artículo 124 del Código Fiscal, será improcedente el recurso que se interponga en contra de actos administrativos:

- a) que no afecten el interés jurídico del recurrente;
- b) que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o en cumplimiento de éstas o de sentencias;
- c) que hayan sido impugnadas en el Tribunal Fiscal de la Federación;
- d) que se hayan consentido, entendiéndose que se ha consentido un acto administrativo contra el que no se interpuso el recurso dentro del plazo de 45 días;
- e) que sea conexo a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente;
- f) en caso de que no se amplíe el recurso administrativo o en la ampliación no se expresen agravios, cuando el recurrente alegue no haber sido notificado y la notificación se produzca posteriormente;
- g) cuando son revocados los actos por la propia autoridad.

7. La autoridad administrativa que conozca del recurso de revocación, goza de amplias facultades en materia de valoración

de pruebas. Son admisibles todo tipo de pruebas, excepto la testimonial y la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

8. La autoridad administrativa que conozca del recuso de revocación, cuenta con un plazo de cuatro meses para dictar su resolución y notificarla, plazo que se computa a partir de la fecha en que se interponga el recurso. De no producirse la contestación de la autoridad dentro del plazo previsto, se tendrá por confirmado el acto impugnado y el recurrente tendrá la opción de esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la confirmación ficta del acto impugnado.

9. Por tratarse de materia fiscal, la resolución del recurso debe fundarse en preceptos de derecho exactamente aplicables al caso, estando a cargo de la autoridad administrativa examinar todos y cada uno de los agravios hechos valer por el recurrente.

10. Las resoluciones administrativas por las que se ponga fin al recurso de revocación podrán adoptar cualquiera de las siguientes modalidades:

- a) desecharlo por improcedente o sobreseerlo;
- b) confirmar el acto impugnado;
- c) mandar reponer el procedimiento administrativo;
- d) dejar sin efectos el acto impugnado;
- e) modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo sustituya.

2. *Comentarios al recurso de revocación*

Como puede observarse, en la tramitación del recurso de revocación, salvo la participación del recurrente, no se prevé la participación de las demás partes involucradas en la investigación sobre prácticas desleales de comercio llevada a cabo por la autoridad administrativa. Esto es así, porque el recurso de revocación es un medio de impugnación administrativo concebido para que el particular afectado por un acto de autoridad administrativa que le causa agravios, recurra ante la propia autoridad con el objeto de que la misma lo revoque o modifique. Es decir, el recurso de revocación supone la existencia de un acto de la autoridad administrativa que sea formal y materialmente administrativo y se produce en la relación de supra a subordinación que existe entre la autoridad y el gobernado.

Ya hemos señalado que las resoluciones que dicta la SECOFI como culminación de un procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, participan de una doble naturaleza jurídica. Siendo actos formalmente administrativos, se expresan materialmente como actos jurisdiccionales y legislativos, por lo que no se les debe confundir con los actos puramente administrativos o formal y materialmente administrativos.

El recurso de revocación se tramita con la sola participación del recurrente y sin escuchar a las otras partes involucradas, por lo que la resolución administrativa que dicta la SECOFI eventualmente podría provocar agravios a cualquiera de las partes que participaron en la investigación sobre prácticas desleales de comercio. De ser este el caso, la resolución que dicte la SECOFI resultaría evidentemente violatoria de garantías individuales y concretamente de la garantía de audiencia que consagra el artículo 14 constitucional, ya que no se habría dado oportunidad de defensa a todas las partes involucradas en la investigación, resolviéndose el recurso con la sola participación del recurrente.

Consideramos que aunque no esté previsto en el Código Fiscal de la Federación, la autoridad administrativa está obligada a permitir la participación de todas las partes que intervinieron en la investigación original, en el desahogo o tramitación del recurso de revocación, a efecto de cumplir con la garantía constitucional de audiencia prevista en el artículo 14 del Pacto Federal. Esta situación, sin embargo, convertiría al recurso de revocación en una segunda instancia de revisión, en donde todas las partes y las cuestiones debatidas virtualmente serían las mismas, e incluso la autoridad revisora o de segunda instancia sería la misma autoridad ante la que se ventiló la primera instancia. Esta situación resultaría jurídicamente insostenible.

En otras palabras, consideramos que resulta antijurídica e innecesaria la existencia del recurso de revocación como medio de defensa o impugnación en contra de resoluciones definitivas por las que se establezcan cuotas compensatorias. En todo caso, convendría darle el carácter de optativo y no de tramitación obligatoria, como indebidamente lo establece actualmente la Ley de Comercio Exterior. En todas las legislaciones procesales de carácter administrativo tradicionales, como lo son el contencioso administrativo en el Distrito Federal y el propio Código Fiscal de la Federación, se considera que la interposición del recurso de revo-

cación es una opción en favor de los particulares y no una obligación o carga procesal.

En la práctica, la tramitación del recurso de revocación se ha convertido en una medida dilatoria que desalienta a los particulares en sus posibilidades de defensa y que por razones muy explícitas, entre otras el convencimiento que la autoridad tuvo al dictar la resolución original, en todos los casos en que se ha tramitado el recurso de revocación, la resolución final ha confirmado los términos de la resolución original, pues como lo hemos señalado, resulta sumamente difícil que la autoridad administrativa revoque sus propias resoluciones cuando éstas son el resultado de un procedimiento contencioso y son de naturaleza jurisdiccional, elementos que no son propios del acto administrativo contra el que tradicionalmente se ha intentado el recurso de revocación con resultados más o menos aceptables.

Opinamos en síntesis que el recurso de revocación debe desaparecer de la Ley de Comercio Exterior y en todo caso, la segunda instancia de la investigación administrativa debe llevarse a cabo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, a quien debería otorgársele plenas facultades para que dicte resoluciones de segunda instancia con plenitud de jurisdicción y no únicamente sobre la legalidad de la resolución administrativa.

El sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, concretamente la defensa contra el *dumping* y los subsidios, se origina en 1986 con motivo de la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, que ha sido sustituida por la actual Ley de Comercio Exterior publicada el 27 de julio del año en curso (1993). Desde entonces y hasta la fecha, únicamente se han tramitado 8 recursos de revocación, dentro de más de cien investigaciones que la SECOFI ha llevado a cabo sobre prácticas de *dumping*. Es notable el reducido número de recursos que se han intentado, así como el hecho de que en todos los casos, la SECOFI ha confirmado la resolución dictada como conclusión de las investigaciones administrativas llevadas a cabo por la propia autoridad.

Las resoluciones administrativas contra las que se ha intentado el recurso de revocación corresponden a las siguientes investigaciones:

Vajillas, promovido por la empresa *Idea industries*, fue presentado el 2 de julio de 1992 y resuelto el 11 de noviembre de 1992, confirmando la resolución definitiva.

Tubo corrugado, promovido por *Proveedores de empaques*, fue presentado el 23 de julio de 1992 y resuelto el 7 de diciembre de 1992, confirmando la resolución definitiva.

Tubo corrugado, promovido por *Obrador de tocinería y salchichonería Donfer*, fue presentado el 28 de julio de 1992 y resuelto el 7 de diciembre de 1992, confirmando la resolución definitiva.

Transformadores eléctricos de potencia, promovido por la *Comisión Federal de Electricidad*, fue presentado el 2 de noviembre de 1992 y está pendiente su resolución definitiva.

Tripolifosfato de Sodio, promovido por *Industria Química de México*, fue presentado el 13 de febrero de 1993 y resuelto de 28 de junio de 1993, confirmando la resolución definitiva.

Lámina rolada en caliente, promovido por *Captec*, fue presentado el 2 de julio de 1993 y se encuentra pendiente su resolución definitiva.

Lámina rolada en frío, promovido por *Captec*, fue presentado el 2 de julio de 1993 y se encuentra pendiente su resolución definitiva.

Placa en hoja, promovido por *Captec*, fue presentado el 2 de julio de 1993 y se encuentra pendiente su resolución definitiva.

IV. EL JUICIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es una opción de defensa o impugnación a la que únicamente podemos acudir una vez agotado el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior y cuyas características y tramitación procesal hemos descrito someramente.

Se trata de un caso de competencia especial ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación. Es decir, a diferencia del trámite ordinario que corresponde a todo juicio fiscal que por regla general debe tramitarse ante las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, en el caso de impugnaciones promovidas en contra de resoluciones definitivas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es la Sala Superior y no las Salas Regionales, la que deberá conocer del asunto en cuestión.

El juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se tramita conforme a las disposiciones contenidas en el capítulo VI del Código Fiscal de la Federación, resultando por tanto supletorio el Código Federal de Procedimientos Civiles en los términos del artículo 197 del propio Código Fiscal.

Frecuentemente, las resoluciones de la SECOFI impugnadas ante el Tribunal, afectarán el interés jurídico de dos o más personas (productores, importadores y exportadores). Si este fuera el caso y el juicio lo intentara cualquiera de dichos grupos de personas, deberán designar representante común a efecto de evitar que sea el magistrado instructor el que haga la designación correspondiente.

Conforme a lo establecido por el artículo 198 del Código, tienen el carácter de partes en el juicio ante el Tribunal, las siguientes personas:

1. El demandante, que en el caso concreto de impugnaciones en contra de resoluciones dictadas en investigaciones materia de prácticas desleales de comercio, normalmente tendrán dicho carácter: a) los productores nacionales que solicitaron el establecimiento de cuotas compensatorias; b) los exportadores extranjeros que fueron acusados de incurrir en prácticas desleales de comercio y c) los importadores establecidos en México, que son quienes finalmente pagan la cuota compensatoria cuando es establecida por la autoridad administrativa.

2. Los demandados, que en el caso concreto de impugnaciones en materia de prácticas desleales de comercio, normalmente corresponderá dicho carácter a la autoridad que dictó la resolución impugnada, es decir, al Secretario de Comercio y Fomento Industrial o quien actúe en su nombre por ausencia de aquél.

3. En todo caso, siempre tendrá el carácter de parte en el juicio ante el Tribunal, el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y, eventualmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya sea porque el demandante la señale como autoridad demandada, por ejemplo en el caso de impugnación de los actos de ejecución de las cuotas compensatorias, o porque la propia dependencia se apersona en el juicio por considerar que se controvierte el interés fiscal de la Federación.

4. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Como en el caso del demandante, normalmente tendrán carácter de tercero, dependiendo de quien promueva la demanda, los productores nacionales, los exportadores y, en su caso, los gobiernos extranjeros y los importadores establecidos en México.

Los alcances o efectos que puede tener el juicio ante el Tribunal Fiscal, están determinados por el artículo 239 del Código Fiscal que limita los efectos de la sentencia a tres supuestos fun-

damentales: a) reconocer la validez de la resolución impugnada; b) declarar la nulidad de la resolución impugnada y c) declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos. En este último supuesto, la sentencia deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Adicionalmente, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo podrán declarar la ilegalidad y consecuentemente la nulidad de una resolución administrativa, cuando se surtan cualquiera de los supuestos a que se refiere el artículo 238 del Código Fiscal. Dichos supuestos son los siguientes:

a) Incompetencia del funcionario que haya dictado la resolución u ordenado o tramitado el procedimiento de que derive la misma.

b) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte la defensa del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

d) Si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse las disposiciones debidas.

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

El juicio ante el Tribunal Fiscal se inicia con la presentación de la demanda, que debe constar por escrito, ante la Sala Superior del Tribunal. El plazo para la presentación de la demanda es de cuarenta y cinco días que se cuentan a partir del día siguiente al día en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada. También es posible enviar el escrito de demanda al Tribunal utilizando el servicio de correo certificado con acuse de recibo, cuando el demandante tenga su domicilio fuera del Distrito Federal, que es en donde se ubica la Sala Superior del Tribunal. En ese caso, el envío debe efectuarse en el lugar en que resida el demandante.

Los requisitos que debe cumplir el escrito de demanda están previstos en el artículo 208 y son los siguientes:

a) Nombre y domicilio del demandante.

- b) La resolución impugnada.
- c) La autoridad o autoridades demandadas.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Las pruebas que se ofrezcan. Tratándose del ofrecimiento de prueba pericial o testimonial, deberán precisarse los hechos sobre los que deban versar y se deberán señalar los nombres y domicilios del perito o de los testigos.
- f) La expresión de agravios que al demandante le cause el acto impugnado.
- g) El nombre y domicilio del tercero.

Tan importantes como los requisitos que debe cubrir el escrito de demanda, resultan los anexos que deben acompañarse a la misma, ya que su omisión puede provocar que se tenga por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas correspondientes, según sea el caso. Los anexos que deben acompañarse a la demanda son los siguientes:

a) Una copia de la demanda para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según sea el caso, de acuerdo con lo previsto por la fracción III del artículo 198 del Código Fiscal.

b) El documento con el que se acredite la personalidad de quien firma la demanda, cuando no se gestione en nombre propio, o el documento en el que conste que la personalidad le fue reconocida por la autoridad demandada. Pueden señalarse también los datos del registro del documento con el que se acredite la representación que se ostente.

c) El documento en que conste el acto impugnado o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

d) Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió la constancia o cuando la notificación se haya realizado por correo. Si la notificación se realiza por edictos, deberá señalarse la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que la misma se hizo.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito. Este documento debe ir firmado por el demandante.

f) Las pruebas documentales que se ofrezcan. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de do-

cumentos que legalmente se encuentren a su disposición, el oferente deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que a costa del propio oferente se mande sacar copia de los documentos o se requiera a la autoridad su remisión al Tribunal, cuando ello sea legalmente posible. En estos casos, bastará con que se acompañe copia de la solicitud debidamente presentada o que se identifiquen con toda precisión los documentos que el oferente no puede obtener.

Las sentencias definitivas dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación pueden ser impugnadas ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Si quien impugna la sentencia es la autoridad demandada en el juicio, el medio de impugnación será el recurso de revisión. Si quien impugna la sentencia del Tribunal Fiscal es cualquiera de los particulares que intervinieron en el juicio, el medio de impugnación será el juicio de amparo directo, en los términos de los artículos que integran el título tercero de la Ley de Amparo.

Sabemos de un sólo caso en el que se ha intentado el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación en contra de la resolución dictada por la SECOFI al resolver el recurso de revocación previamente intentado. El producto involucrado son las vajillas y la demandante es la empresa *Idea Industries*.

V. MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ALTERNATIVOS

La Ley de Comercio Exterior prevé la posibilidad de que tratándose de resoluciones definitivas por las que se determinen cuotas compensatorias definitivas o de actos que las apliquen, los interesados podrán optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio internacional de los que México sea parte. En estos casos, el procedimiento de impugnación se regirá por las disposiciones de los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior que en lo conducente disponen:

I. Resulta improcedente tanto el recurso de revocación en la vía administrativa como el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

II. La resolución que dicte la Secretaría como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversia tendrá carácter definitivo. Contra esta resolu-

ción definitiva, es improcedente tanto el recurso de revocación en la vía administrativa, como el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

1. *En el sistema multilateral de comercio*

Desde 1986, México participa en el sistema multilateral de comercio como parte contratante del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y signatario de diversos códigos internacionales de conducta, entre los que destaca por su importancia el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT, conocido como Código *Antidumping*. En este acuerdo internacional se establecen procedimientos de solución de controversias entre los países signatarios y se crea un comité *antidumping* que tiene por objeto intervenir en los procedimientos de consulta, conciliación y solución de diferencias que se presenten entre los signatarios en los términos previstos en el propio acuerdo. No se trata, sin embargo, de un mecanismo de solución de controversias entre particulares o entre particulares y autoridades, más bien funciona como un foro para la solución de diferencias entre los países signatarios. No es a este tipo de instancias a las que se refiere la Ley de Comercio Exterior cuando menciona los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio.

2. *En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

En el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, celebrado entre Canadá, Estados Unidos y México, que seguramente entrará en vigor en fechas próximas, se incluyó el capítulo XIX “Revisión y solución de controversias de materia de *antidumping* y cuotas compensatorias.” En este capítulo sobresale por su importancia el artículo 1904 “Revisión de resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias”, del que a continuación hemos extraído algunos párrafos que consideramos de especial trascendencia para el tema de la presente ponencia. Dice el artículo 1904:

Revisión de resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias.

1. Según se dispone en este artículo, las Partes reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre *anti-dumping* y cuotas compensatorias con la revisión que haga un panel binacional.

2. Una Parte implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre *antidumping* y cuotas compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una de las Partes, para dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias de la Parte importadora. Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias consisten en las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, los reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una solución definitiva de la autoridad investigadora competente. Únicamente para efectos de la revisión por el panel, tal como se dispone en este artículo, se incorporan a este Tratado las leyes sobre *antidumping* y cuotas compensatorias de las Partes, con las reformas que ocasionalmente se les hagan.

3. El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Artículo 1909 y los principios generales de derecho que un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.

4. La solicitud para integrar un panel se formulará por escrito a la otra Parte implicada en los treinta días siguientes a que la resolución definitiva en cuestión se publique en el diario oficial de la Parte importadora. En el caso de resoluciones definitivas que no se publiquen en el diario oficial de la Parte importadora, ésta notificará inmediatamente la resolución definitiva a la otra Parte implicada cuando esa resolución afecte sus mercancías, y esa Parte podrá solicitar la integración de un panel en los treinta días siguientes a que se reciba la notificación. Cuando la autoridad investigadora competente de la Parte importadora haya dictado medidas provisionales con motivo de una investigación, la otra Parte implicada podrá notificar su intención de solicitar un panel de conformidad con este artículo, y las Partes comenzarán a instalarlo en ese momento. De no solicitarse la instalación de un panel en el plazo señalado en este párrafo, prescribirá el derecho a revisión por un panel.

5. Una Parte implicada podrá solicitar, por iniciativa propia, que un panel revise una resolución definitiva. Además deberá formular tal solicitud a petición de una persona que, conforme al derecho de la Parte importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva.

6. El panel llevará a cabo la revisión según los procedimientos establecidos por las Partes conforme al párrafo 14. Cuando ambas Partes implicadas soliciten la integración de un panel que revise una resolución definitiva, un sólo panel revisará tal resolución.

7. La autoridad investigadora competente que haya dictado la resolución definitiva tendrá el derecho de comparecer y ser representada por abogados ante el panel. Cada una de las Partes dispondrá que las personas que, de conformidad con el derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de la resolución de la autoridad investigadora competente, tengan el derecho de comparecer y ser representadas por abogados ante el panel.

8. El panel podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión. Cuando el panel devuelva una resolución definitiva, fijará el menor plazo, razonablemente posible, para el cumplimiento de lo dispuesto en la devolución, tomando en cuenta la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza del fallo del panel. En ningún caso dicho plazo excederá el periodo máximo (a partir de la fecha de la presentación de la petición, queja o solicitud) señalado por la ley para que la autoridad investigadora competente en cuestión expida una resolución definitiva en una investigación. Si se requiere revisar la medida adoptada por la autoridad investigadora competente en cumplimiento de la devolución, esa revisión se llevará a cabo ante el mismo panel, que normalmente emitirá un fallo definitivo dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que dicha medida le haya sido sometida.

9. El fallo de una panel en los términos de este artículo será obligatorio para las Partes implicadas con relación al asunto entre esas Partes sometido al panel.

10. Este Tratado no afectará:

- a) los procedimientos de revisión judicial de cualquier Parte; ni
- b) los asuntos impugnados conforme a esos procedimientos, en cuanto a resoluciones distintas de las resoluciones definitivas.

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

12. Las disposiciones de este artículo no se aplicarán en caso de que:

(a) ninguna de las Partes implicadas solicite la revisión de una resolución definitiva por un panel;

(b) se dicte una resolución definitiva revisada como consecuencia directa de la revisión judicial de la resolución definitiva original por un tribunal de la Parte importadora, en los casos en que ninguna de las Partes implicadas haya solicitado la revisión ante un panel de la resolución definitiva original; o

(c) se emita una resolución definitiva como resultado directo de la revisión judicial que se haya iniciado ante un tribunal de la Parte importadora antes de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

13. Cuando en un plazo razonable, una vez que se ha emitido el fallo del panel, una Parte implicada afirme que:

(a) un miembro del panel es responsable de una falta grave, de parcialidad, o grave conflicto de intereses, o de alguna otra manera ha violado materialmente las normas de conducta; el panel se ha apartado gravemente de una norma fundamental de procedimiento, o el panel se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en este artículo, por ejemplo por no haber aplicado el criterio de revisión adecuado, y

(b) cualquiera de las acciones señaladas en el inciso (a) haya afectado materialmente el fallo del panel y amenace la integridad del proceso de revisión por el panel binacional; esa Parte podrá acudir al procedimiento de impugnación extraordinario establecido en el Anexo 1904.13.

14. Para poner en práctica las disposiciones de este artículo, las Partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1o. de enero de 1994. Dichas reglas se basarán, cuando sea oportuno, en reglas procesales en grado de apelación judicial e incluirán reglas relativas a: el contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles; la obligación de que la autoridad investigadora competente remita al panel el expediente administrativo del procedimiento; la protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada (incluidas las sanciones contra personas que intervengan ante los paneles y hagan uso indebido de esa información); intervención de particulares; limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos por las Partes o por particulares; presentación y trámite; cómputo y prórroga de plazos; la forma y el contenido de los memoriales y otros documentos; reuniones previas o posteriores a las audiencias; y terminación voluntaria de revisión ante el panel. Las reglas se formularán de modo que se expida el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración de un panel y concederán:

(a) 30 días para la presentación de la reclamación;

- (b) 30 días para el señalamiento o certificación del expediente administrativo y su presentación al panel;
- (c) 60 días para que el quejoso presente su memorial;
- (d) 60 días para que la Parte que contesta presente su memorial;
- (e) 15 días para presentar réplicas a los memoriales;
- (f) 15 a 30 días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales; y
- (g) 90 días para que el panel emita su fallo por escrito.

15. Para alcanzar los objetivos de este artículo, las Partes reformarán sus leyes y reglamentaciones en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias, así como las leyes y reglamentaciones que se refieran al funcionamiento de aquellas, en relación a las mercancías de las otras Partes. En particular, sin limitar la generalidad de los términos anteriores:

(a) cada una de las Partes modificará sus leyes y reglamentaciones para asegurarse de que los procedimientos vigentes referentes a la devolución, con intereses, de los derechos *antidumping* y compensatorios permitan dar cumplimiento al fallo definitivo de un panel cuando éste señale que procede la devolución;

(b) cada una de las Partes modificará sus leyes y reglamentaciones para asegurarse de que sus tribunales reconozcan plena autoridad y vigencia, respecto a cualquier persona en su jurisdicción, a todas las sanciones impuestas de conformidad con el derecho de las otras Partes, para hacer cumplir los mandatos o compromisos de confidencialidad que la otra Parte haya expedido o aceptado con el fin de permitir el acceso para efectos de la revisión del panel o del procedimiento de impugnación extraordinaria, a información confidencial, personal, información comercial reservada u otra información privilegiada;

(c) cada una de las Partes modificará sus leyes y reglamentaciones para asegurarse de que:

(i) los procedimientos internos para la revisión judicial de una resolución definitiva no puedan iniciarse antes de la conclusión del plazo para solicitar la integración de un panel conforme al párrafo 4, y

(ii) como requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución definitiva, una de las Partes u otro particular que pretenda iniciar dicho procedimiento notificará su intención a las Partes implicadas y a las demás personas que tengan derecho a iniciar los procedimientos de revisión de la misma resolución definitiva, a más tardar diez días antes de la última fecha en que pueda solicitarse la integración de un panel;

(d) cada una de las Partes llevará a cabo las reformas establecidas en el Anexo 1904.15 (d).

3. Importancia de los medios alternativos de solución de controversias

Debido a que las partes que intervienen en el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio, pueden optar libremente por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, para impugnar la resolución definitiva que emita la SECOFI por la que se establezcan cuotas compensatorias, el plazo para interponer el recurso de revocación en contra de dichas resoluciones administrativas, no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado o convenio internacional de que se trate para acudir al mecanismo alternativo de solución de controversias. En el Tratado de Libre Comercio, se establece un plazo de treinta días para solicitar la formación de un panel, por lo que el plazo de 45 días para interponer el recurso de revocación, empieza a correr una vez transcurridos 30 días a partir de la fecha en que se notifique la resolución definitiva dictada por la SECOFI.

Evidentemente, en la práctica habremos de constatar que quienes acudirán a los mecanismos alternos de solución de controversias serán los exportadores extranjeros o los importadores establecidos en México, por ser a ellos a quienes les puede causar perjuicio o agravio la resolución de la SECOFI por la que se establezcan cuotas compensatorias definitivas, que es el único caso en que, conforme a lo establecido por el artículo 97 en relación con el 94 fracción V, ambos de la Ley de Comercio Exterior, procede optar por los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Los productores nacionales, sin embargo, al tener el carácter de solicitantes de las cuotas compensatorias, por regla general no acudirán a los procedimientos alternativos de solución de controversias, ya que si la autoridad administrativa resuelve favorablemente a sus intereses, esto es, estableciendo cuotas compensatorias definitivas, no tendrán interés en acudir a ningún mecanismo de impugnación, ni ordinario ni extraordinario, básicamente porque la resolución administrativa les resultó favorable. Si, por otra parte, la autoridad administrativa resuelve no aplicar cuotas compensatorias definitivas, los productores nacionales solicitantes únicamente podrán tener acceso a los medios de impugnación ordinarios consistentes en interponer el recurso de revocación y posteriormente intentar el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no tendrán acceso a los procedimientos alterna-

tivos de solución de controversias, porque como lo hemos señalado, dichos procedimientos alternativos únicamente pueden intentarse en contra de resoluciones que establezcan cuotas compensatorias y no contra aquellas que las nieguen.

Resulta de acuerdo con lo anterior, que los productores nacionales cuenten con menos posibilidades de defensa de sus intereses que los exportadores extranjeros y los importadores establecidos en México, ya que, mientras los exportadores extranjeros o los importadores nacionales pueden obtener la eliminación de las cuotas compensatorias a través de la resolución de un panel, los productores nacionales no podrán obtener el establecimiento de cuotas compensatorias a través del juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que dicho tribunal no está facultado para sustituir a la autoridad administrativa en la determinación o establecimiento de cuotas compensatorias.

Para efectos prácticos, la sentencia que dicte el Tribunal Fiscal únicamente podrá tener cualquiera de los efectos a que se refiere el artículo 239 del Código Fiscal. Consideramos que difícilmente el Tribunal dictará una sentencia de la que se derive la obligación para la autoridad administrativa de establecer cuotas compensatorias definitivas.

En otras palabras, consideramos que los productores nacionales únicamente cuentan con una oportunidad, el procedimiento administrativo de investigación ante la SECOFI, para obtener que la autoridad resuelva el establecimiento de cuotas compensatorias definitivas. De no lograrse dicho objetivo en esa instancia, prácticamente los productores nacionales no cuentan con mecanismos legales que pudieran llevarlos a lograr el objetivo de defender sus producciones contra las importaciones que se realicen en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Diferente situación se presenta a los exportadores extranjeros acusados de incurrir en prácticas desleales de comercio y a los importadores establecidos en México que realizan las operaciones de introducción al mercado mexicano de los productos sujetos a la investigación *antidumping*, quienes cuentan con cuando menos dos instancias en las que pueden defender sus derechos, la ordinaria consistente en la investigación que lleva a cabo la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la extraordinaria que les permite acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias.

Evidentemente, a los exportadores extranjeros y a los importadores establecidos en México, les resultará más atractivo acudir a

los mecanismos alternos de solución de controversias que intentar el recurso administrativo de revocación que se tramita ante la misma autoridad que establece las cuotas compensatorias, o el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación que, por su propia naturaleza, no es un tribunal de plena jurisdicción y más bien actúa como un tribunal de legalidad.

VI. CONCLUSIONES

A pesar de que en la Ley de Comercio Exterior se prevén mecanismos de impugnación de las resoluciones administrativas dictadas por la SECOFI y concretamente se establece el recurso de revocación y el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en la práctica dichos mecanismos pueden resultar de poca utilidad para quienes intervienen en una investigación en materia de prácticas desleales de comercio. Veamos las diferentes alternativas que pueden presentarse.

1. Es evidente que cuando la investigación en materia de prácticas desleales de comercio incluya productos de origen estadounidense o canadiense, normalmente los exportadores involucrados que no estén conformes con la resolución dictada por la SECOFI, preferirán el mecanismo alternativo de solución de controversias previsto por el Tratado, ya que dicho mecanismo les garantiza un mayor margen de posibilidad de resultar beneficiados o de disminuir el perjuicio que les pudiera significar la eventual cuota compensatoria que llegara a establecer la SECOFI. En este caso se encuentra más del 70 por ciento de nuestro comercio, por ser el porcentaje de comercio que mantenemos con Canadá y los Estados Unidos de América. En otras palabras, tendremos que admitir que más del 70 por ciento de nuestro comercio estará sujeto a los procedimientos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales de comercio y cuotas compensatorias. El 30 por ciento restante de nuestro comercio quedará sujeto a los mecanismos de impugnación ordinarios que consisten en la interposición del recurso de revocación y, en su caso, el juicio ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

2. Se presenta, sin embargo, la posibilidad de que una investigación en materia de prácticas desleales de comercio involucre productos originarios de varios y diferentes mercados, por ejemplo, de los Estados Unidos de América o Canadá y de cualquiera

otra parte del mundo. En este caso, la resolución definitiva que dicte la SECOFI estableciendo cuotas compensatorias estará sujeta a la impugnación a través del recurso de revocación que pueden interponer los exportadores de cualquier parte del mundo, excepto los americanos o canadienses, quienes podrán optar por utilizar el mecanismo alternativo de solución de controversias previsto en el Tratado de Libre Comercio. En este caso, consideramos que deberán desahogarse en paralelo tanto los medios de impugnación ordinarios (recurso administrativo y juicio ante el Tribunal Fiscal), como el procedimiento alternativo a través del panel binacional que para el efecto se integre. La resolución de uno (el Tribunal) no debe influir en el otro (el panel) ni viceversa.

3. En todo caso, los productores nacionales serán los que con mayor frecuencia acudirán al recurso de revocación y al juicio ante el Tribunal Fiscal, cuando consideren que la resolución dictada por la SECOFI resulte contraria a sus intereses. También acudirán a estos mecanismos de impugnación los exportadores extranjeros y los importadores establecidos en México que tengan interés en los resultados de la investigación. Los exportadores canadienses y estadounidenses y los importadores establecidos en México que importen mercancías de origen canadiense o estadounidense, serán los que seguramente acudirán a la opción de solicitar la formación de paneles binacionales, cuando la resolución de la SECOFI resulte contraria a sus intereses.

4. Una cuestión queda sin resolver y, debido a que no existen antecedentes en la jurisprudencia mexicana, habremos de esperar a que se presenten los primeros casos para conocer la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Nos referimos a la posibilidad de que en la práctica se presente al conocimiento de la Suprema Corte, por la vía de amparo indirecto, un juicio de garantías a través del cual se impugne una resolución administrativa dictada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cumplimiento de la resolución de un panel binacional que actúe en los términos y bajo los supuestos previstos en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Es decir, sin dejar de reconocer la obligación que adquirieron los países signatarios del Tratado de Libre Comercio en los términos del párrafo 9 del artículo 1904, así como el compromiso que se deriva del párrafo 11 del mismo dispositivo, es evidente que en la práctica podría presentarse el caso de que cualquiera de las partes que intervengan en una investigación *antidumping* que se

hubiera resuelto en última instancia mediante la intervención de un panel binacional, decida impugnar la resolución que la SECOFI dicte en acatamiento a la resolución del panel en cuestión, intentando la vía extraordinaria de control constitucional que le ofrece el juicio de amparo por considerar que dicha resolución es violatoria de garantías constitucionales. De ser este el caso y suponiendo que la autoridad judicial considere procedente el juicio de amparo e incluso si se llegara a dictar ejecutoria concediendo el amparo al quejoso y nulificando por ello la resolución del panel binacional, podría presentarse un interesante problema jurídico que colocaría a la autoridad ejecutora entre la disyuntiva de aplicar la legislación ordinaria (ley de amparo) y el cumplimiento de un compromiso internacional contenido en un tratado, que por su naturaleza tiene la misma jerarquía que la ley ordinaria y junto con la Constitución Política integran lo que el artículo 133 del Pacto Federal denomina “Ley Suprema de toda la Unión”.

Para ilustrar este caso hipotético, vamos a imaginar el siguiente ejemplo:

4-1. Concluida una investigación *antidumping*, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dicta una resolución definitiva estableciendo cuotas compensatorias aplicables al producto de importación “A”. El monto de la cuota compensatoria equivale al 50 por ciento.

4-2. El exportador extranjero solicita la formación de un panel binacional para que revise la investigación *antidumping* y dicte una nueva resolución.

4-3. El panel binacional revisa el caso y resuelve confirmar la resolución definitiva dictada por la SECOFI.

4-4. Los importadores establecidos en México interponen juicio de amparo indirecto alegando la inconstitucionalidad de la resolución de la SECOFI y obtienen sentencia ejecutoria favorable por la que queda sin efectos la resolución que ordena el establecimiento de cuotas compensatorias.

4-5. Los productores solicitantes de la aplicación de cuotas compensatorias exigen a la aduana mexicana el cumplimiento de la resolución de la SECOFI que fue confirmada por el panel binacional, alegando la obligación del gobierno mexicano de cumplir con lo dispuesto por el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio.

4-6. Los importadores que obtuvieron la protección de la justicia federal se niegan a pagar las cuotas compensatorias amparándose en la ejecutoria dictada por el Tribunal de Amparo.

4-7. La aduana mexicana, que es la autoridad administrativa encargada de ejecutar el cobro de las cuotas compensatorias, tendrá que resolver el dilema jurídico que se le presenta, o el cumpli-

miento de la ley nacional (Ley de Amparo) o el cumplimiento de las obligaciones derivadas de un tratado internacional.

4-8. En realidad el problema para la aduana mexicana es sencillo. Evidentemente en el caso concreto se daría cumplimiento a la Ejecutoria de la Corte y no se cobrarían las cuotas compensatorias a quienes obtuvieron el amparo a favor. Esta actitud, siendo contraria a la resolución administrativa dictada por la SECOFI y resultando técnicamente violatoria del compromiso contenido en el Tratado de Libre Comercio, no provocaría ningún tipo de reclamación internacional, ya que indirectamente los exportadores extranjeros acusados de *dumping* resultarían beneficiados, al no aplicarse la cuota compensatoria a sus productos a pesar de la resolución de la SECOFI en sentido afirmativo y de la confirmación del panel binacional. Los productores nacionales no tendrían en este caso ninguna alternativa de defensa para sus intereses.

5. Hemos dejado para el final nuestra conclusión y propuesta de cambio legislativo. Consideramos que el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior como medio de impugnación contra resoluciones definitivas dictadas por la SECOFI en las que se establezcan cuotas compensatorias, resulta inconstitucional en perjuicio de las partes no recurrentes que participaron en la investigación administrativa original. Este vicio de inconstitucionalidad no puede superarse dándole intervención en la tramitación del recurso a todas las partes interesadas, porque entonces el recurso de revocación se convertiría en una especie de recurso de revisión, con el agravante de que la autoridad revisora sería la misma que dictó el acto que se pretende revisar. Sobre este particular debe recordarse que en materia de sentencias judiciales rige el principio de que el juez no puede revocar sus propias resoluciones y en el caso concreto estaríamos frente a una resolución materialmente jurisdiccional, que no debe ser revocada por la propia autoridad que la emitió.

En todo caso, el recurso administrativo ha tenido en la práctica efectos más bien dilatorios que correctivos, ya que obliga a las partes a agotar el recurso como requisito para acudir al Tribunal Fiscal. En ninguno de los pocos recursos de revocación que se han intentado, se ha dictado una nueva resolución diferente a la que motivó el recurso. Es natural que la autoridad administrativa tenga una tendencia a confirmar el sentido de la resolución que originalmente dictó, por lo que la obligación de agotar el recurso se convierte en una medida dilatoria que desde luego se traduce

en denegación de justicia. En nuestra opinión, el recurso de revocación contra este tipo de resoluciones definitivas debe eliminarse, para dejar expedita la posibilidad de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, como autoridad revisora con facultades para resolver el conflicto con plenitud de jurisdicción. En todo caso el recurso puede conservarse como medio de impugnación de multas o sanciones que aplique la propia autoridad administrativa.

6. Convendría dotar al Tribunal Fiscal de la Federación, concretamente a la Sala Superior, de plena capacidad jurisdiccional para que revise en segunda instancia el procedimiento administrativo de investigación llevado a cabo por la SECOFI y esté capacitado para dictar sentencias que resuelvan en definitiva cada caso que se le presente, a efecto de que las posibilidades de defensa de los particulares, especialmente de los productores nacionales, se equilibre frente a las posibilidades de defensa que tienen los exportadores extranjeros y los importadores establecidos en México, ya que como se presentan actualmente las posibilidades de defensa, es evidente que resultan más favorecidos los exportadores extranjeros e importadores establecidos en México que los productores nacionales. No debe olvidarse que el bien tutelado por la norma jurídica es la defensa de la producción nacional frente a prácticas comerciales desleales y con esa orientación deberían actuar las autoridades responsables.