

# LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES ANTE LA APLICACIÓN DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Luis Humberto DELGADILLO GUTIÉRREZ

*SUMARIO: I. Introducción; II. Legislación nacional en materia de comercio exterior; III. Afectación de los derechos individuales; IV. La defensa de los particulares; V. Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

Primero de enero de 1994, fecha en que el Tratado de Libre Comercio celebrado entre Canadá, Estados Unidos y México deberá entrar en vigor y quedar así establecida la Zona de Libre Comercio de América del Norte.

El procedimiento básico de negociación de este instrumento culminó con la firma del documento por los representantes de los tres países, efectuada el 17 de diciembre de 1992, y será consolidado con la ratificación por los poderes legislativos de los participantes.

Los gobiernos de los tres países han realizado grandes promociones para difundir el contenido del documento, ensalzando los beneficios que su entrada en vigor traerá a los nacionales. Sólo se espera la llegada del uno de enero de 1994 para que se aplique en los tres territorios, transformados en uno desde el punto de vista comercial, en virtud de los efectos del tratado.

Las negociaciones realizadas tuvieron necesariamente que considerar los intereses económicos, políticos y sociales de cada una de las Partes, por lo que la instrumentación legal de las transacciones tendrá una trascendencia importante en la esfera jurídica de los nacionales de cada país.

Para la aplicación de este ordenamiento jurídico internacional en nuestro territorio, se hizo necesaria la adecuación de diversos ordenamientos legales, por lo que México se ha venido preparando con la reforma de algunas leyes y la promulgación de otras, como la Ley sobre la Celebración de Tratados, la Ley Federal de Competencia Económica, y recientemente la Ley de Comercio Exterior.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista jurídico-político son muchos los puntos del tratado que pueden ser analizados, sin embargo, el presente trabajo se enfoca al estudio de los medios de defensa de los intereses individuales, para determinar hasta qué punto la aplicación del tratado podría afectar sus garantías constitucionales en materia de seguridad jurídica y debido proceso.

De acuerdo con este planteamiento, en el presente estudio se realiza un análisis de los compromisos contraídos en el tratado, en materia de regulación de la defensa de los particulares, para confrontarlos con la regulación vigente en este campo, a fin de identificar el grado de afectación que dichos compromisos pudieran producir en la esfera jurídica de los particulares.

## II. LEGISLACIÓN NACIONAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

Con la entrada en vigor del tratado, los actos de comercio internacional que realicen los nacionales de nuestro país serán regulados por este instrumento legal, adicionalmente a la legislación interna, en los términos del artículo 133 de nuestra Constitución Federal, que incluye como ley suprema a “los tratados celebrados y que se celebren” por el Jefe del Ejecutivo, con la aprobación del Senado de la República, de donde resulta que toda resolución de autoridad que derive de la aplicación del tratado y afecte la esfera jurídica de los particulares deberá estar debidamente fundada y motivada, en los términos del artículo 16 constitucional.

Conforme al artículo 131 de la Constitución Federal, la materia de comercio internacional puede ser regulada por el Jefe del Ejecutivo a través de la creación, aumento, disminución o supresión de cuotas de las tarifas de exportación e importación, así como mediante la restricción y prohibición de importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente.

1 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de julio de 1993.

Por su parte, la nueva ley reglamentaria de este dispositivo, conocida como *Ley de Comercio Exterior*,<sup>2</sup> dispone en su artículo 1º que su objeto es “...regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población”, para lo cual, en el artículo 4º faculta al Ejecutivo Federal a efecto de:

I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías, cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;

IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por la autoridad competente y publicados en el *Diario Oficial de la Federación*;

V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal, y

VI. Coordinar, a través de la Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como concertar acciones en la materia con el sector privado.

Estas facultades son ejercidas por el Jefe del Ejecutivo Federal, a través de decretos, cuando se trata de la creación, aumento, disminución o supresión de las cuotas a que se refieren las fracciones primera y segunda, y por una dependencia del Ejecutivo Federal, mediante acuerdos o resoluciones, cuando se trata de regular o restringir operaciones aduaneras.

2 Se hace mención al texto de la nueva ley, publicada en el *Diario Oficial* del 27 de julio de 1993, no obstante algunas referencias a la ley anterior, que se consideró necesario hacer debido al escaso tiempo de vigencia que lleva la nueva ley.

De igual manera, en la nueva Ley de Comercio Exterior se otorgan facultades expresas a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, según su artículo 5º, para:

I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;

II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al Ejecutivo Federal las medidas que resulten de dichas investigaciones;

III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar las medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación importación, circulación y tránsito de mercancías;

IV. Establecer las reglas de origen;

V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;

VI. Establecer los requisitos de mercado de país de origen;

VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;

VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda;

IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes;

X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;

XI. Establecer mecanismos de promoción de las exportaciones, y

XII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

De las disposiciones enunciadas se desprende que la regulación del comercio exterior, en los términos de su ley específica, puede dar lugar a resoluciones de carácter general, emitidas por el Jefe del Ejecutivo, a través de decretos, o por una dependencia de la administración pública federal, mediante acuerdos o resoluciones; y a otras de carácter individual, referidas específicamente a sujetos determinados, mediante pronunciamientos particulares de una dependencia del Ejecutivo Federal.

De lo anterior derivamos que las resoluciones que afectan la esfera jurídica de los particulares en materia de comercio internacional pueden ser de carácter general y de carácter individual. La diferenciación de referencia

es importante para los efectos del presente estudio, ya que el ejercicio de los medios de defensa de los intereses jurídicos en cada uno de los casos variará de acuerdo a la naturaleza de la resolución.

En efecto, conforme a nuestro sistema jurídico, los medios de defensa de los particulares en contra de la actuación de las autoridades pueden hacerse valer por tres diferentes vías: 1. dentro del procedimiento administrativo, con los recursos previamente establecidos; 2. a través del procedimiento contencioso ante tribunales administrativos; y 3. por el procedimiento judicial, ante los tribunales del poder judicial de la Federación.

Lo importante de la precisión anterior estriba en el hecho de que en los dos primeros casos, dentro del procedimiento administrativo y ante los tribunales de lo contencioso administrativo, la naturaleza del procedimiento hace necesario que el acto de autoridad a impugnar sea concreto, es decir, que se refiera en particular al sujeto afectado, por lo que los actos y resoluciones de carácter general no pueden ser materia de dichos medios de defensa, a diferencia del tercero de los procedimientos enunciados, en que se pueden impugnar actos de carácter general, como leyes (incluso los tratados internacionales, que trataremos en seguida), reglamentos y decretos, que no señalen un destinatario en particular.

Ante esta situación, se precisarán las características particulares de cada uno de estos medios de defensa, para que, previo análisis de las modificaciones que en la materia se han producido en razón del Tratado Trilateral de Libre Comercio, podamos concluir el alcance de la afectación de las garantías de defensa de los particulares.

### III. AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES

Previamente a la entrada en vigor del tratado se han realizado gran número de reformas a diferentes ordenamientos de nuestro sistema jurídico, las cuales, de alguna forma podrán afectar intereses individuales, además de que la aplicación de este instrumento dará lugar a diversos actos de autoridad que pueden llegar a lesionar la esfera jurídica de los particulares.

#### a) El tratado como legislación interna

En los términos del artículo 133 constitucional, el tratado, por sí mismo, podrá ser impugnado mediante el juicio de amparo, sin necesidad de esperar

algún acto particular de aplicación. En efecto, si conforme a la disposición constitucional de referencia el tratado se integra al sistema jurídico mexicano, su sola existencia puede ser considerada violatoria de garantías individuales, por lo que, al igual que cualquier otra ley, su impugnación en la vía de amparo será procedente.

En este sentido, el magistrado Góngora Pimentel señala que,

como sucede con las leyes, puede conocer de la inconstitucionalidad de un tratado, un tribunal colegiado de circuito, en amparo directo y la resolución que dicte dicho tribunal, podrá ser combatida asimismo, mediante recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, en los términos del artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo...<sup>3</sup>

También se plantea la posibilidad de que exista incompatibilidad entre algunas de las disposiciones del tratado con la propia Constitución, lo cual traería como consecuencia que estas disposiciones fueran consideradas inconstitucionales, y, por lo tanto, sin fuerza obligatoria, ya que conforme al citado artículo 133, sólo serán obligatorios los tratados que, además de ser celebrados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado de la República, estén de acuerdo con la Constitución.

Al respecto, el licenciado Góngora Pimentel menciona que

La Suprema Corte de Justicia sostiene el criterio de que los tratados que estén en oposición al texto constitucional, o que no estén de acuerdo con la misma, no tienen validez jurídica. En otras palabras, a pesar de que el Presidente de la República celebre un tratado con un gobierno extranjero, con aprobación del Senado mexicano y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, si todo el texto o parte del mismo contradice la norma constitucional, no tendrá validez.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Góngora Pimentel, Genaro, *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1992. p. 76.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 75. Aquí transcribe el criterio en que se basa, cuyo texto dice: Los estudiosos de nuestra Constitución, sostienen, invariablemente, que la misma Ley Suprema no fija la materia sobre la cual deben versar los tratados y convenciones que celebre el Gobierno de la República; pero en lo que también están de acuerdo, es que la locución, “y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma”, se refiere a que las convenciones y tratados celebrados, no estén en pugna con los preceptos de la misma ley fundamental; es decir, que “estén de acuerdo con la misma”. Es pues, evidente, que todo tratado o convenio celebrado por el Presidente de la República, así esté aprobado por el Senado, pero que contradiga o esté en oposición con los preceptos de la Constitución, en los puntos o actos en que esto acontezca, no deben tener eficacia jurídica. Tomo XCVI, quinta época, Vera, José Antonio, 11 de junio de 1948, unanimidad de votos, página 1639, amparo penal en revisión 7798/47.

Este principio fue plasmado en la Ley Sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1992, la cual establece en el segundo párrafo de la fracción I de su artículo 2º que

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Por tanto, el Tratado Trilateral de Libre Comercio, como ordenamiento integrante del sistema jurídico mexicano, en los términos del artículo 133 constitucional, deberá estar acorde con los lineamientos y principios legales previstos en nuestra legislación.

#### b) Reforma a diversos ordenamientos

Conforme al texto del tratado, su entrada en vigor presupone que previamente se habrán realizado reformas a distintas disposiciones legales.

En materia de resoluciones en general, debemos partir de la regulación que al efecto señala el documento, en el cual se hace una clara diferenciación entre *resoluciones de carácter general*, a las que les reconoce naturaleza materialmente legislativa, y *resoluciones particulares*, de carácter ejecutivo. En el capítulo XVIII se regula lo relativo a la publicación, notificación y administración de leyes, y en su último artículo, el 1806, se establece que:

Para los efectos de este capítulo resolución administrativa de aplicación general significa una resolución o interpretación administrativa, que se aplica a todas las personas y situaciones de hecho que generalmente entren en su ámbito, y que establece una norma de conducta, más que un fallo respecto de un acto o práctica en particular, pero, no incluyen resoluciones o fallos en procedimientos administrativos o cuasijudiciales que se aplican a una persona, bien o servicio de otra Parte en un caso particular.

Por tanto, las resoluciones que tienen un ámbito de aplicación general, quedan diferenciadas de las que se emiten para regular la situación concreta de sujetos determinados, por lo que el tratamiento de aquellas resulta diferente, ya que el tratado las equipara a las normas materialmente legislativas, tal como se aprecia en el texto del artículo 1802 al reconocerles naturaleza igual a las "...leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones

administrativas de carácter general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este tratado...”

Por otra parte, tratándose de las resoluciones administrativas concretas o individualizadas, en dicho capítulo se incluye el compromiso de las partes para establecer y mantener tribunales o procesos judiciales, cuasijudiciales o de naturaleza administrativa, para efectos de la pronta revisión y, cuando se requiera, la corrección de las acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos comprendidos en este tratado, según su artículo 1805.

Con relación a estos procesos y órganos jurisdiccionales, México se encuentra plenamente preparado para enfrentar el compromiso de que se trata, consistente en la existencia de organismos imparciales que no estén vinculados con la dependencia ni con la autoridad encargada de la aplicación administrativa de la ley, y que no tengan interés sustancial en el resultado del asunto, puesto que, además de la existencia del recurso administrativo señalado en la Ley de Comercio Exterior y en la Ley Aduanera, cuenta con el Tribunal Fiscal de la Federación, que es el órgano jurisdiccional idóneo, por sus características orgánicas y funcionales, así como por la eficacia e imparcialidad que ha demostrado a través de 57 años de funcionamiento.

Particularmente, en materia de regulación antidumping y aplicación de cuotas compensatorias, las Partes se comprometieron a realizar diversas modificaciones en su legislación, antes de la entrada en vigor de este instrumento, tanto en materia de procedimiento administrativo como en el contencioso.

En el apartado 15 del artículo 1904 del tratado se acordó que “...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 con las mercancías de las otras partes...”, por lo que en el apartado b del Anexo 1904.15(d) México se comprometió a modificar sus disposiciones jurídicas en la medida en la que éstas sean aplicables a la operación de las disposiciones jurídicas sobre antidumping y cuotas compensatorias, para que se disponga lo siguiente:

1. eliminación de la posibilidad de imponer cuotas compensatorias en el periodo de cinco días posteriores a la aceptación de una solicitud; la sustitución del término “Resolución de Inicio” por el de “Resolución Provisional” y del término “Resolución Provisional” por el de “Resolución que revisa a la Resolución Provisional”;

2. plena participación de las Partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, en el procedimiento administrativo al igual que el derecho a la impugnación administrativa y a la revisión judicial de resoluciones definitivas de las investigaciones, revisiones, cobertura de productos u otras resoluciones finales que las afecten;

3. eliminación de la posibilidad de imponer cuotas compensatorias provisionales antes de la expedición de la resolución provisional;

4. el derecho de acceso inmediato a la revisión de resoluciones definitivas ante paneles binacionales por las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, sin la necesidad de agotar previamente la impugnación administrativa;

5. plazos explícitos y adecuados para que las autoridades investigadoras competentes expidan sus resoluciones, y para la presentación de cuestionarios, pruebas y observaciones por las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, al igual que la oportunidad para que éstas presenten hechos y argumentos en apoyo a sus posiciones antes de cualquier resolución definitiva, en la medida en que el tiempo lo permita, incluso la oportunidad de ser informadas a tiempo y de formular observaciones sobre todos los aspectos de las resoluciones provisionales sobre dumping o subsidios;

6. notificación escrita a las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, de todas las medidas o resoluciones emitidas por la autoridad investigadora competente, inclusive el inicio de una revisión administrativa al igual que de su conclusión;

7. reuniones de información de la autoridad investigadora competente con las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, durante las investigaciones y revisiones, en los siete días naturales posteriores al de publicación en el Diario Oficial de la Federación de las resoluciones provisionales y definitivas, para explicar los márgenes de dumping y el monto de los cálculos de los subsidios y entregarles ejemplos de los cálculos y, de haberse utilizado, de los programas de cómputo;

8. acceso oportuno para el representante legal acreditado de las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, durante el procedimiento (incluyendo las reuniones de información) y en la impugnación, ya sea ante el tribunal nacional o ante el panel, a toda la información contenida en el expediente administrativo, incluida la información confidencial, excepto la información comercial reservada de un grado tal de sensibilidad que su difusión pudiera causar un daño sustancial e irreversible al propietario, al igual que la información gubernamental clasificada. Lo anterior sujeto a un compromiso de confidencialidad que prohíba estrictamente el uso de la información para beneficio personal y su difusión entre personas que no estén autorizadas a recibirla; y a sanciones que sean específicas para infracciones contra los compromisos adoptados en los procedimientos ante los tribunales nacionales o los paneles;

9. acceso oportuno, durante el procedimiento, de las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, a toda la información no confidencial contenida en el expediente administrativo y acceso a dicha información por las partes interesadas o sus representantes en cualquier procedimiento una vez pasados 90 días después de la emisión de la resolución definitiva;

10. un mecanismo que exija que toda persona que presente documentos a las autoridades investigadoras competentes, simultáneamente entregue a las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, toda documentación que haya presentado después de la reclamación;

11. preparación de sumarios de las reuniones entre la autoridad investigadora competente y una sola parte interesada, y la inclusión en el expediente administrativo de dichos sumarios, que estarán a disposición de las partes en el procedimiento. En caso de que dichos sumarios contengan información comercial reservada, tales documentos se darán a conocer a los representantes bajo el compromiso de asegurar su confidencialidad;

12. mantenimiento por la autoridad investigadora competente de un expediente administrativo según la definición en este capítulo y el requisito de que la resolución definitiva se base solamente en el expediente administrativo;

13. comunicar por escrito a las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, todos los datos y la información requerida por la autoridad administrativa para la investigación, revisión, procedimiento de cobertura del producto, o cualquier otro procedimiento sobre antidumping y cuotas compensatorias;

14. el derecho a una revisión anual individual a petición de una parte interesada, incluidas las personas interesadas extranjeras, mediante la cual sea posible obtener su propio margen de dumping o de cuotas compensatorias, o cambiar el margen o tasa recibida en la investigación o en una revisión previa. Se reserva a la autoridad investigadora competente la facultad de iniciar la revisión en cualquier tiempo, de oficio, y se requiere que la autoridad investigadora competente emita una notificación de inicio, dentro de un periodo razonable posterior a la solicitud;

15. aplicación de las resoluciones dictadas como consecuencia de revisiones judiciales, administrativas o del panel, en la medida en que sean relevantes para las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, en adición a la del denunciante, de manera que todos los interesados se beneficien;

16. emisión de resoluciones obligatorias por la autoridad investigadora competente si una parte interesada, incluidas las personas interesadas extranjeras, solicita una aclaración, fuera del contexto de una investigación antidumping o sobre cuotas compensatorias, o la revisión de si un producto está cubierto por la resolución sobre antidumping o cuotas compensatorias;

17. una fundamentación y motivación detallada respecto a las resoluciones definitivas de manera que sea suficiente para permitir a las partes interesadas,

incluidas las personas interesadas extranjeras, adopten una decisión informada sobre si solicitar revisión judicial o ante un panel, incluyendo una explicación sobre asuntos metodológicos o de política que surjan al calcular el margen de dumping o de subsidio;

18. notificación por escrito a las partes interesadas, incluidas las personas interesadas extranjeras, y la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de investigaciones donde se establezca la naturaleza de los procedimientos, fundamentos legales a partir de los cuales se inicia el procedimiento y una descripción del producto investigado;

19. documentación por escrito de todas las decisiones o recomendaciones de los organismos asesores, incluyendo las bases para la decisión, y la distribución de tal decisión por escrito a las partes en el procedimiento; todas las decisiones o recomendaciones de cualquier organismo de asesoría serán incluidas en el expediente administrativo y puestas a disposición de las partes en el procedimiento; y

20. un criterio de revisión que será aplicado por los paneles binacionales, como se define en el artículo 1911.

De la transcripción anterior vemos que entre las modificaciones a la legislación, a que se comprometió nuestro país, se encuentra el cambio de los términos “Resolución Provisional” y “Resolución que revisa la Resolución Provisional” en la imposición de cuotas compensatorias dentro del procedimiento de investigación de prácticas desleales de comercio internacional, a que se referían los artículos 11 de la Ley de Comercio Exterior anterior, y 20 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, para sustituirlos por el de “Resolución de Inicio” y “Resolución Provisional”, respectivamente; es decir, de lo que se trata es que ninguna de las resoluciones dictadas en primera instancia por autoridades de la administración pública federal, dentro del procedimiento de investigación, tenga la naturaleza de resolución definitiva, ya que este carácter sólo lo podrá adquirir después de que la controversia haya sido resuelta en las instancias previstas por el tratado.

La nueva Ley de Comercio exterior recogió este compromiso en su título VII, relativo a “Procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda”,<sup>5</sup> al disponer en sus artículos

<sup>5</sup> De acuerdo con el correcto uso del idioma Español, en la Ley de Comercio Exterior, en lugar del término “dumping” se utiliza la expresión “prácticas desleales de comercio internacional”, las cuales identifica como la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia.

52 y 57 que dentro de los 30 días, contados a partir de la presentación de la solicitud aceptada, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá publicar la *resolución de inicio* en el *Diario Oficial de la Federación*, y dentro de los 130 días siguientes a la publicación deberá ser emitida la *resolución preliminar*, la cual, además de ser notificada personalmente al interesado, también se publicará en el *Diario Oficial*. Por último, en el artículo 59 de esta ley se prevé que dentro de un plazo de 260 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* de la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría dictará la *resolución final*, en la cual se impondrá la cuota compensatoria definitiva, se revocará la provisional o se declarará concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

También se hace énfasis en las reformas que deben ser realizadas para dar a los “interesados extranjeros” plena participación en los procedimientos administrativos y en la tramitación de juicios, al igual que a los nacionales, reforma que estrictamente no era necesaria, ya que en nuestra legislación no existe limitación al respecto para los extranjeros, y sólo en caso de que hubiera una disposición expresa que los excluyera se justificaría dicha reforma, ya que en los términos de los artículos 1º y 12 constitucionales, todas las personas tienen los mismos derechos, sin distinción de nacionalidad, raza, sexo o religión, pero fue estrictamente recogida en el mencionado título VII de la nueva ley.

También se planteó la limitación al derecho de imponer cuotas compensatorias provisionales antes de emitir la resolución provisional, así como el establecimiento de acceso inmediato a la revisión de las resoluciones definitivas, sin distinción de nacionalidad, sin que sea obligatorio agotar previamente la impugnación administrativa, de lo cual derivó que el procedimiento que establecía el capítulo II de la abrogada Ley de Comercio Exterior fuera transformado en la nueva ley, de tal forma que la imposición de cuotas compensatorias provisionales sólo se podrá decidir hasta que se pronuncie la *resolución preliminar*, siempre y cuando hayan transcurrido por lo menos 45 días hábiles a la publicación de la *resolución de inicio*, que será emitida dentro de los 30 días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de investigación; además de que en contra de la *resolución final* procede la integración del Panel para su revisión o, a opción del interesado, el recurso de revocación ante la autoridad administrativa.

De igual manera, al promulgar la nueva Ley de Comercio Exterior se cumplió con la obligación de fijar plazos explícitos y adecuados para lº

presentación de pruebas, cuestionarios y observaciones y alegatos, así como para obtener información sobre el desarrollo de los procedimientos, al sujetar su tramitación a una regulación expresa en todo el título VI de la ley, en particular en el capítulo IV de este título —artículos 80 a 89—, que contiene disposiciones relativas al acceso a la información, notificaciones a las partes, audiencias, nombramiento de representantes, y traslado a las partes, además de que en materia de procedimiento administrativo procede la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>6</sup>

Encontramos que en el tratado se hace énfasis en que a las partes interesadas en los procedimientos administrativos se les corra traslado de la información presentada por cualquiera de ellas, y se dé acceso a la información del expediente administrativo, lo cual nuestro sistema jurídico prevé por el principio de igualdad de las partes que debe prevalecer en todo procedimiento, además del principio de publicidad de todo lo actuado, pero no obstante ello, en la nueva ley se reguló expresamente.

Se hace mención a la inclusión de “sumarios de las reuniones entre la autoridad investigadora y una sola parte interesada”, procedimiento que no es propio de nuestro sistema, pero que, finalmente, en nada afectaría su desarrollo, puesto que con dicha inclusión también se menciona que estos sumarios deberán formar parte del expediente administrativo el cual, en todo caso, deberá estar a disposición de las partes afectadas.

También se incluye el derecho de revisión anual, a petición de parte, para que el interesado conozca su margen de dumping y de cuotas compensatorias o pueda cambiar el margen o tasa recibida en la investigación o en una revisión previa, además de que la autoridad pueda iniciar de oficio la

6 Respecto de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, el Tribunal Fiscal de la Federación se ha pronunciado en los siguientes términos: *Procedimientos administrativos. Supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles*. El Código Federal de Procedimientos Civiles debe estimarse supletoriamente aplicable (salvo disposición expresa de la ley respectiva), a todos los procedimientos administrativos que se tramitan ante autoridades federales, teniendo como fundamento este aserto el hecho de que si en derecho sustantivo es el Código Civil el que contiene los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal, dentro de cada jurisdicción, es el código respectivo el que señala las normas que deben regir los procedimientos que se sigan ante las autoridades administrativas, salvo disposición expresa en contrario; consecuentemente, la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles por el sentenciador, en ausencia de alguna disposición de la ley del acto, no puede agraviar al sentenciado. Revisión No. 1349/86. Resuelta en sesión de 15 de marzo de 1989, por mayoría de 4 votos y 2 en contra. Magistrado ponente: Armando Díaz Olivares. Secretario: Lic. José Raymundo Rentería Hernández. Precedente: Revisión No. 892/82. Resuelta en sesión de 11 de septiembre de 1984, por mayoría de 7 votos y parcialmente en contra. Magistrada ponente: Silvia E. Díaz Vega. Secretaria: Lic. Ma. Sofía Sepúlveda Carmona. *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 3ª época, año II, núm. 15, marzo de 1989, p. 18.

investigación en cualquier tiempo y, en todo caso, notificar a los interesados el inicio del procedimiento en cualquiera de los dos supuestos, procedimientos regulados en el artículo 68 de la nueva Ley de Comercio Exterior.

Se plantea la aplicación de las resoluciones dictadas como consecuencia de revisiones judiciales, administrativas o de panel, en la medida en que sean relevantes para las partes interesadas; es decir, se conviene en la inclusión de *precedentes*, como determinantes para la solución de un nuevo caso, lo cual ya prevé el Código Fiscal de la Federación en materia del procedimiento Contencioso Administrativo.<sup>7</sup>

De igual manera, se conviene en el establecimiento del derecho a la resolución de consultas, a nivel de aclaración, beneficio que en forma amplia regula en la actualidad el Código Fiscal de la Federación,<sup>8</sup> y la nueva ley recoge en forma particular en su artículo 60.

Se plantea la obligación de que la autoridad funde y motive sus resoluciones, de tal forma que los interesados puedan adoptar una *decisión informada* para optar por el medio de defensa que más convenga a sus intereses.

También se reitera la obligación de dar publicidad detallada, por notificación y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sobre el inicio de las investigaciones y las características de los productos que sean materia de las investigaciones.

Se incluye la obligación de fijar un *criterio de revisión* para ser aplicado por los paneles binacionales, como punto de referencia para determinar las causales de anulación de las resoluciones que se emitan, el cual quedó establecido por nuestro país en los términos que fija el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que regula las causales de anulación de las

7 El artículo 259 del Código Fiscal de la Federación dispone que: "Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación constituirán precedente para la Sala que las haya sustentado, así como para las otras que conozcan de casos iguales, cuando hayan sido publicadas en la Revista del Tribunal. Las tesis que sustente la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, a que se refiere el artículo 239 Bis, constituirán precedente para el Tribunal, a partir de su publicación en la citada Revista. Cuando una sentencia dictada por una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación quede firme, la Sala de que se trate aprobará la tesis que constituye precedente, la síntesis y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de los que haya dictado, hecho lo cual la Sala Superior ordenará su publicación en la Revista del Tribunal".

8 En el artículo 34 del Código Fiscal de la Federación se establece la obligación de que las autoridades contesten las consultas que les hagan los particulares, siempre y cuando se refieran a situaciones reales y concretas, y sean hechas en forma individual. Además, la autoridad deberá resolver lo planteado en un plazo máximo de cuatro meses, ya que después de este plazo se considerará que la respuesta fue emitida en sentido negativo, en los términos del artículo 37 de dicho Código.

resoluciones administrativas aplicadas por el Tribunal Fiscal de la Federación cuando la autoridad actúa sin competencia legal, viola disposiciones de forma, de procedimiento, o de fondo, o incurre en desvío de poder.

Igualmente, se asumen diversos compromisos de modificación de disposiciones de leyes y reglamentos, particularmente en materia de devolución de cuotas antidumping y compensatorias, de reconocimiento de las resoluciones emitidas por los tribunales de las otras Partes, para asegurar que los procedimientos internos para la revisión judicial no puedan iniciar antes de la conclusión del plazo para la impugnación ante paneles, y de comunico a las personas interesadas su interés de iniciar un procedimiento de revisión judicial, como requisito de procedencia, el cual quedó establecido en los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior.

Sin embargo, el punto crítico lo encontramos en la revisión y solución de controversias en materia de antidumping y cuotas compensatorias, ya que en el contexto general del tratado se le da un tratamiento especial en el capítulo XIX, al establecer que toda reforma en la legislación de esta materia puede ser sometida a un panel binacional, a solicitud del Estado contratante, cuando la reforma pudiera afectarle, el cual emitirá una *opinión declarativa* sobre su procedencia, en los términos que establece el tratado en el artículo 1903,1.

Además, en el propio capítulo se estipula que “...las Partes reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que haga un panel binacional”, lo cual podría constituir una limitación en el derecho de defensa de los intereses de los particulares afectados, en contra de la garantía de jurisdiccionalidad de los gobernados.

El compromiso de cambiar la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas en materia de antidumping y cuotas compensatorias plantea gran número de cuestionamientos, en especial hasta dónde se podría llegar a limitar a los particulares su derecho de defensa ante los tribunales federales, que la Constitución regula como garantía individual.

Con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley, esta materia, que se encontraba comprendida en la abrogada Ley de Comercio Exterior y en el Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, tenía como instrumento para combatir dichas prácticas la imposición de cuotas compensatorias, provisionales y definitivas,<sup>9</sup> las cuales se determinaban

9 Artículo 1º, fracción II, c), de la Ley de Comercio Exterior.

mediante resoluciones de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y se publicaban en el *Diario Oficial de la Federación*,<sup>10</sup> previa opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, organismo de consulta del Jefe del Ejecutivo Federal,<sup>11</sup> así como el establecimiento de medidas de regulación e imposición de restricciones a la importación de mercancías,<sup>12</sup> lo cual quedó en forma semejante en la ley actual.

La nueva Ley de Comercio Exterior señala en su artículo 28 que

Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley.

En su artículo 30 señala como importación en condiciones de discriminación de precios la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal, y en el 37 señala que la subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, o sus entidades, directa o indirectamente, a los productores, transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías, para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas, y que este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas subsidios o ayudas de cualquier clase.

Es decir, las prácticas desleales se configuran por diversas causas, cuando el precio de las mercancías idénticas o similares remitidas del país de origen sea desvirtuado del que realmente les corresponda, en condiciones normales de producción, ya sea por manipulaciones económicas de los productores, o por el apoyo oficial que a través de incentivos, estímulos, primas, o ayudas a la exportación les otorguen los gobiernos.

Conforme al texto de la nueva Ley de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial aplicará las *medidas de salvaguarda* necesarias para regular o restringir temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de pro-

10 Artículo 2º, fracción II, de la Ley de Comercio Exterior.

11 Artículo 3º de la Ley de Comercio Exterior.

12 Artículo 5º de la Ley de Comercio Exterior.

ducción nacional, para prevenir o remediar el daño serio o facilitar el ajuste de los productores nacionales, medidas que podrán consistir en aranceles específicos o advalorem, permisos previos o cupos máximos, salvo lo dispuesto en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte. Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar un *daño serio* a la producción nacional, en los términos de los artículos 45 a 48 de la propia ley.

Sin embargo, cuando la afectación sea generada por prácticas desleales de comercio internacional, determinadas conforme a los procedimientos que prevé la ley de la materia, se impondrán cuotas compensatorias, primero provisionales, en la *resolución preliminar*, y luego definitivas, en la *resolución final*.

La propia ley establece en su artículo 94, como medio de defensa en contra de las resoluciones que determinen cuotas compensatorias, o las apliquen, el recurso administrativo de revocación, para cuya tramitación y resolución remite al Código Fiscal de la Federación, con algunas modalidades, precisadas en los artículos 96 a 98 de la ley, así como el juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en contra de la resolución que recaiga al recurso.

Por tanto, las resoluciones en materia antidumping, además de la imposición y aplicación de cuotas compensatorias, serán todas aquellas que se establezcan para contrarrestar las diferencias de precios que mediante prácticas desleales de comercio internacional efectúan los exportadores de las mercancías.

#### IV. LA DEFENSA DE LOS PARTICULARES

El principio de “debido proceso”, que como garantía individual establece nuestra Constitución Federal, se encuentra previsto en el tratado, con algunas particularidades que dieron lugar a diversas reformas en nuestra legislación, por lo que los procedimientos de impugnación se transformaron en algunos aspectos, sobre todo para incluir el procedimiento de solución de controversias a través del panel.

La existencia de la garantía de defensa en los aspectos generales del comercio exterior se encuentra prevista en el capítulo XVIII, denominado “Publicación, notificación y administración de leyes”, cuyo artículo 1805

expresamente señala el compromiso de respeto a este derecho, de acuerdo al texto que a continuación se transcribe:

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

2. Cada una de las Partes se asegurará de que, ante dichos tribunales o procesos, las partes en el procedimiento tengan derecho a:

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

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

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

Por tanto, en los aspectos relativos al comercio exterior, la jurisdiccionalidad está expresamente prevista y garantizada en los términos del tratado, con variaciones importantes en la regulación de medidas antidumping y aplicación de cuotas compensatorias, conforme al capítulo XIX, situación que da lugar a confusiones cuando en el apartado 1. del artículo 1904 las partes acordaron que “reemplazarán la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que haga un panel binacional”.

En primer término, resulta de gran importancia determinar el contenido y alcance del término “reemplazar”, a fin de precisar si ese reemplazo excluye plenamente y en forma definitiva la posibilidad del ejercicio del derecho de acción que la Constitución Federal prevé en favor de los particulares, o si, por el contrario, el “reemplazar” implica sólo la inclusión de un procedimiento intermedio de naturaleza internacional, con carácter previo y optativo en materia de defensa de los intereses de los particulares, pero que una vez escogida una vía, se entiende renunciada la otra.

El primero de los supuestos a todas luces resulta inadmisibles en nuestro sistema jurídico, ya que no sería constitucional ni legalmente posible que el Estado mexicano limitara su soberanía jurisdiccional respecto de una controversia de su competencia, y se pretendiera desconocer una garantía individual, como el derecho de defensa de los particulares.

Lo que sí resulta factible, y es la solución que se adopta en el tratado y en la nueva Ley de Comercio Exterior, es otorgar a los interesados la oportunidad para decidir respecto de la vía procesal que consideren más conveniente a sus intereses: el arbitraje ante un panel internacional o la impugnación ante los tribunales nacionales competentes, decisión que, una vez tomada, obligará al promovente a la resolución que se pronuncie.

La conclusión anterior tiene su fundamento en diversas disposiciones del tratado, particularmente en el apartado 11 de su artículo 1904, el cual expresamente señala que

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.

De lo cual se desprende que la vía de impugnación judicial quedará abierta si no se solicita el panel dentro del plazo que se fije al efecto.

Lo anterior se reitera en el apartado 15, (c), (i), del propio artículo 1904, en el cual se establece que los procedimientos internos para la revisión judicial de una resolución definitiva no podrán ser iniciados antes de la conclusión del plazo para solicitar la integración de un panel, disposición que, interpretada a contrario sensu, nos llevaría a concluir que dichos procedimientos de revisión judicial pueden ser promovidos cuando no se haya optado por la vía del panel, apoyados en la información obtenida en los términos del artículo 1907, apartado 3, (d) (i), que en el dispositivo se identifica como el derecho de *acceso razonable* a la información.

Por tanto, fue necesario establecer en nuestra Ley de Comercio Exterior, tal como se dispuso en la fracción I del artículo 98, que para la procedencia del recurso en contra de una resolución definitiva en materia de antidumping y cuotas compensatorias será necesario que haya transcurrido el tiempo previsto para la integración de un panel que revise dicha resolución, y que

conforme a lo acordado en el párrafo 4 del artículo 1904 del tratado, deberá ser de 30 días.

Adicionalmente al requisito de transcurso del tiempo, en el apartado 15, (c), (ii), del mencionado artículo del tratado, se dispuso como requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución definitiva, que la parte interesada en iniciar este procedimiento notifique su propósito a las partes implicadas, a más tardar diez días antes de la última fecha en que pueda solicitarse la integración de un panel, es decir, dentro de los 20 días siguientes a la notificación de la resolución que se pretenda impugnar, lo cual se prevé en la fracción II del artículo 98 de la nueva Ley de Comercio Exterior.

De acuerdo con los dos aspectos anteriores, la parte afectada desfavorablemente tendrá tiempo e información para decidir sobre la conveniencia de interponer el recurso de revisión o de solicitar la integración de un panel, de acuerdo a sus personales intereses.

En conclusión, en materia de resoluciones antidumping que determinen cuotas compensatorias, o de los actos que las apliquen, el procedimiento de defensa ha sido transformado en previsión a la entrada en vigor del tratado, el cual, además de los procedimientos nacionales, prevé las posibilidades de defensa de acuerdo con las prácticas internacionales, ante paneles binacionales, a los que podrán acudir los afectados, como resultado de una decisión personal.

#### a) Los medios de defensa

La diferente naturaleza de los actos que pudieran lesionar intereses de los particulares plantea distintas posibilidades de defensa, ya que cuando la resolución que emita la autoridad sea de carácter general e impersonal la única vía de defensa será el juicio de amparo, previa comprobación del interés jurídico del quejoso, puesto que el recurso administrativo y el contencioso administrativo sólo proceden en contra de resoluciones administrativas definitivas que causen un agravio determinado al particular.

En efecto, el recurso administrativo y el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación requieren, para su procedencia, la existencia de una resolución que tenga el carácter de *acto administrativo*, es decir, que se trate de una declaración de voluntad de un órgano administrativo para producir efectos en la esfera jurídica de un particular determinado,<sup>13</sup> de donde se

13 Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Editorial

desprende que los actos cuya naturaleza material no sea administrativa, sino más bien legislativa, por su generalidad, no son impugnables en esta vía.

La afirmación anterior tiene su apoyo legal en la regulación que respecto de estos medios de defensa establece el Código Fiscal de la Federación, en las “Disposiciones generales” del capítulo de los Recursos Administrativos, que señala su procedencia sólo en contra de actos administrativos, como puede comprobarse con la lectura de los artículos 116 y 124, en donde se prevé que la materia del recurso son las resoluciones administrativas, por lo que el recurso resultaría improcedente si es interpuesto en contra de una resolución de carácter general.

Tratándose del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en forma expresa se establece en la fracción IX del artículo 202 del propio Código Fiscal la improcedencia del juicio cuando sea interpuesto “Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente”.

Por tanto, en materia de recursos administrativos y del juicio contencioso administrativo, resulta necesario precisar en el escrito que contenga la instancia, el señalamiento de los agravios que el acto produzca en la esfera jurídica del promovente, como lo exigen los artículos 122, fracción II, y 208, fracción VI, del Código Fiscal de la Federación, requisito que se cumple con señalar la parte de la resolución que contenga la violación alegada, las disposiciones jurídicas indebidamente aplicadas o que dejó de aplicar la autoridad administrativa, y la relación lógico jurídica entre los dos señalamientos anteriores, que generan la lesión en la esfera jurídica del particular.<sup>14</sup>

Por otra parte, cuando la lesión en la esfera jurídica del particular deriva de la emisión de un ordenamiento general o impersonal, como una ley, un

Limusa, pp. 169 y ss.

<sup>14</sup> El criterio sustentado por el Tribunal Fiscal de la Federación con relación a los requisitos que debe reunir un agravio es el siguiente: *Concepto de agravio. Requisitos que debe reunir*. Para considerar que la demandante ha manifestado un concepto de agravio en contra de la resolución impugnada, debe señalar con precisión la parte de la resolución que fuese alguno de sus derechos, debiendo mencionar el precepto o los preceptos jurídicos que a su juicio dejó de aplicar o aplicó indebidamente la autoridad demandada, externando asimismo los razonamientos lógico jurídicos por los que llegue a la conclusión de que, efectivamente, existe omisión o indebida aplicación de los preceptos jurídicos aplicables al caso concreto. En consecuencia, si la actora no cumple con estos requisitos y se limita a decir que los artículos invocados por la autoridad no son aplicables, debe confirmarse la resolución por falta de expresión de agravios. Revisión No. 2408/86. Resuelta en sesión de 27 de noviembre de 1990, por mayoría de 7 votos y 1 en contra. Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete. Secretario: Lic. Mario Meléndez Aguilera. *Revista del T.F.F.*, núm. 35, 3ª época, año III, noviembre de 1990, p. 47.

reglamento o una resolución de carácter general, la vía de defensa que directamente se puede hacer valer es el juicio de amparo ante los juzgados de distrito del Poder Judicial de la Federación, cuando esta norma implique violaciones de garantías individuales que prevé la Constitución Federal.

Por tanto, para la debida ubicación de la defensa de los particulares ante la aplicación del tratado, será necesario determinar las diferentes posibilidades de afectación de los intereses jurídicos de los particulares, a partir de la entrada en vigor de este instrumento.

#### *b) Los recursos administrativos*

El ejercicio de la función administrativa, como medio de expresión del poder estatal para el cumplimiento del mandato que la soberanía del pueblo establece en la norma jurídica, se manifiesta a través de diversos actos que, en muchos de los casos, afectan la esfera jurídica de los particulares y que, por lo mismo, deben respetar las garantías que la Constitución prevé en favor de ellos, especialmente aquellas previstas en el artículo 16 de la propia Constitución en el sentido de que “Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento”.

De la anterior disposición deriva el principio de que la legal afectación de los intereses particulares sólo podrá hacerse a través de:

- a) una resolución expuesta en un documento;*
- b) que sea la expresión de voluntad de una autoridad;*
- c) que haya sido emitida con facultades expresas;*
- d) que se encuentre debidamente fundada y motivada; y*
- e) que la actuación de la autoridad se haya ajustado a los pasos previstos por la norma legal.*

Para que la afectación de la esfera jurídica del particular pueda producirse legalmente, el acto administrativo necesariamente tendrá que cumplir con los cinco elementos a que se hizo mención, ya que en caso contrario estará afectado de nulidad, la cual deberá ser declarada por un órgano jurisdiccional. Sin embargo, con el propósito de reducir las posibilidades de que una autoridad diversa nulifique dichos actos, la propia ley establece un medio de autocontrol a fin de que la propia autoridad pueda revisar la legalidad de su actuación, recorriendo otra vez los pasos que generaron el acto administrativo.

Esta posibilidad de *recorrer* nuevamente el procedimiento es lo que constituye el recurso administrativo, a fin de que antes de que el acto pueda ser revisado por órganos jurisdiccionales, la propia autoridad administrativa que lo emitió, o su superior jerárquico, verifique la legalidad de la actuación. Al respecto, Gabino Fraga<sup>15</sup> define al recurso administrativo como

un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión 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.

Es importante precisar que dicho medio de autocontrol de los actos de la administración requiere, necesariamente, la petición de parte, ya que el recurso, como medio de control de legalidad sólo puede ser iniciado a través de la instancia del particular afectado por la actuación de la administración.

Otro aspecto de importancia lo constituye la necesidad de que el acto recurrible tenga *definitividad* en el ámbito administrativo, lo cual sucede cuando la autoridad por sí misma ya no lo puede modificar, por lo que debe producir sus efectos dada la naturaleza ejecutiva que le es característica. Esto nos lleva a señalar que todos aquellos actos que son preparatorios de uno definitivo, conocidos como *actos de conocimiento, de trámite o simples actos de administración*, no pueden ser recurridos mientras no se concluya el procedimiento del que forman parte.

Además de lo anterior, debe considerarse que para la procedencia de la instancia que ponga a funcionar el procedimiento de revisión del acto administrativo, resulta indispensable la afectación de los intereses jurídicos o legítimos de promovente, según lo disponga la norma legal.

Finalmente, otro de los elementos de importancia se manifiesta en el hecho de que la vía de revisión debe estar prevista en la ley, puesto que la actuación revisora de la autoridad debe seguir un procedimiento legalmente establecido, lo cual no puede suceder si la norma legal no prevé la posibilidad de la revisión, en cuyo caso el recurso propuesto será improcedente.

La necesidad de que una norma legal en particular establezca el recurso deriva fundamentalmente de que nuestro sistema jurídico carece de uniformidad en la regulación de estos medios de defensa, puesto que al no existir

15 *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 23ª edición, 1991, p. 433.

un ordenamiento que regule todos los recursos en general, resulta indispensable acudir a cada ley sustantiva en particular para conocer la posibilidad de su interposición.

La deficiencia anotada trae como consecuencia que dentro de nuestro sistema jurídico existan muy diversos tipos de recursos y procedimientos, con diferencias considerables respecto de su procedencia, de plazos para su interposición, requisitos del escrito que lo contenga, anexos que se deben de acompañar y autoridad ante la que deben ser presentados, lo cual crea inseguridad jurídica en la materia.

También resulta trascendente esta deficiencia con relación a la obligatoriedad de su interposición, ya que en algunos casos se requiere agotarlos como requisito previo para acudir ante las autoridades jurisdiccionales, en cuyo caso, su incumplimiento provoca el sobreseimiento del juicio que se haya intentado, lo cual ocasiona serios problemas en la defensa de los particulares.

Lo ideal sería la unificación de estos medios de defensa, a fin de que en un solo ordenamiento quedaran establecidos los requisitos previos, las vías de procedencia y el procedimiento, lo cual se lograría con una Ley de Procedimiento Administrativo.

En materia de comercio internacional, la nueva Ley de Comercio Exterior prevé en su artículo 94 la procedencia del Recurso de Revocación en contra de resoluciones:

- I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;
- II. En materia de certificación de origen;
- III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación de prácticas desleales de comercio internacional y de medidas de salvaguarda;
- IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria;
- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
- VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados para determinar si una mercancía queda sujeta a cuota compensatoria;
- VII. Que declaren concluida la investigación de una audiencia conciliatoria;
- VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión anual, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas como

resultado de la revisión a solicitud de parte o de oficio, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen dichas cuotas;

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación de prácticas desleales, como resultado de compromisos de exportadores o de gobiernos extranjeros; y

X. Que impongan las sanciones a que se refiere la propia ley.

Por tanto, podemos decir que la procedencia de este medio de defensa comprende un amplio campo de resoluciones, de tal forma que los particulares cuentan con la posibilidad de plantear la defensa de sus intereses en esta vía, en términos generales conforme a la regulación que de este recurso prevé el Código Fiscal de la Federación, con algunas modalidades cuando se interpone en contra de resoluciones antidumping.

En efecto, el procedimiento general varía cuando se trata de resoluciones que determinen cuotas compensatorias, o de los actos que las apliquen, en cuyo caso el recurso deberá interponerse ante la autoridad que haya dictado la resolución o ante la que lo ejecute, salvo que en el mismo recurso se impugnen ambos, caso en el que deberá interponerse ante la autoridad que determinó las cuotas, quien primero deberá resolver sobre la determinación, y en caso de que se confirme dicha determinación, se enviará copia de la resolución a la autoridad encargada de resolver el recurso en contra de la ejecución. Si los recursos se interponen en forma sucesiva, la tramitación del recurso en contra de los actos de ejecución se suspenderá hasta en tanto se resuelva sobre la determinación.

Tratándose del recurso en contra de la determinación o aplicación de cuotas compensatorias, en primer término se establece en el artículo 97 de la ley la opción de acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en el tratado, y de optarse por esta vía, no procederá el recurso de revocación ni el juicio de nulidad ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, y la resolución que se dicte en cumplimiento a lo resuelto en el panel se considerará definitiva, por lo que no será impugnabile en ninguna vía.

También tenemos que en el caso del recurso en contra de las resoluciones administrativas en materia de aplicación y ejecución de cuotas compensatorias, se plantea como variación en el artículo 98, fracción I, de la ley, que el plazo para interponer el recurso sólo empezará a correr hasta que haya transcurrido el plazo previsto en el tratado o convenio internacional para solicitar la integración del panel, y que cuando se opte por el recurso de

revocación se deberán cumplir las formalidades adicionales que prevé el tratado.

De lo anterior concluimos que el principio de defensa ante la autoridad administrativa, mediante el recurso de revocación, se encuentra previsto y garantizado en el tratado por lo que se refiere a los 10 tipos de resoluciones administrativas que se pueden producir conforme a la Ley de Comercio Exterior, con la particularidad de que cuando se trate de la determinación y aplicación de cuotas compensatorias para combatir la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia (dumping), se establece el panel como vía alterna al recurso administrativo, con carácter opcional y preferente, por lo que el plazo para interponer el recurso sólo empezará a correr hasta que haya transcurrido el previsto para solicitar la integración del panel.

### c) El juicio de nulidad

México cuenta con una tradición importante en materia contenciosa ante tribunales administrativos, constituida por el Tribunal Fiscal de la Federación, creado hace 57 años por la Ley de Justicia Fiscal del 26 de agosto de 1936, cuya Ley Orgánica en vigor le faculta para conocer, entre otras, de las resoluciones definitivas que emitan autoridades fiscales en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, se niegue la devolución de un ingreso, o causen un agravio en materia fiscal distinto de los anteriores, además de las que impongan sanciones por violación a disposiciones administrativas de carácter federal, así como las que particularmente establezcan otros ordenamientos, como es el caso de la Ley de Comercio Exterior.<sup>16</sup>

De acuerdo con los antecedentes de este tribunal, se trata de un organismo jurisdiccional con una estructura y especialidad necesarias para el conocimiento y resolución de las controversias que se presentan en materia de comercio internacional, cuyo prestigio lo hace un organismo jurisdiccional que garantiza plenamente su eficacia.<sup>17</sup>

16 Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

17 Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 2ª ed., México, Porrúa, 1992, pp. 24 y ss.

Inicialmente se le identificó como un órgano para juzgar exclusivamente controversias de carácter fiscal, al grado de que ha conservado su nombre original, pero con el paso del tiempo su competencia ha sido ampliada a otros campos administrativos, tal como lo previeron sus creadores, que en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal señalaron que este tribunal conocería de “...los casos de inconformidad de los particulares contra las decisiones de las autoridades administrativas...”, es decir, que su competencia no se limitaría a resoluciones emitidas por la autoridades fiscales, sino que comprendería otras decisiones de autoridades administrativas, lo cual se ha hecho efectivo con el paso del tiempo.

La estructura, funcionamiento y especialidad que a la fecha presenta este tribunal, de acuerdo a los requerimientos que establece su Ley Orgánica, garantiza el ágil desenvolvimiento del proceso contencioso administrativo, así como la certeza de que podrá desahogar las etapas del proceso de manera eficiente y confiable, por lo que conforme a lo previsto en el artículo 95 de la nueva Ley de Comercio Exterior, las resoluciones que se dicten con motivo de la interposición del recurso de revocación en los términos de esta ley, podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, que como organismo jurisdiccional colegiado, formado por nueve magistrados de reconocida solvencia moral y experiencia en materia fiscal, garantiza la plena impartición de justicia en el ámbito contencioso administrativo, con el desarrollo de un procedimiento ágil y eficaz.

Por tanto, el pronunciamiento que se produzca al resolver el recurso de revocación interpuesto por el particular en contra de cualquiera de los 10 tipos de resoluciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior, puede ser impugnado ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual calificará la legalidad de la actuación de la autoridad administrativa.

#### *d) El juicio de amparo*

La fracción I del artículo 103 de la Constitución Federal establece que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, y la fracción I del artículo 1º de la Ley de Amparo se pronuncia en el mismo sentido.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga a los Juzgados de Distrito y a los Tribunales Colegiados de Circuito la facultad para conocer en amparo indirecto y directo, respectivamente, la

violación a las garantías constitucionales con motivo de la expedición de leyes, actos de autoridad administrativa y jurisdiccional, que violen garantías individuales.

Por tanto, el juicio de amparo es procedente contra todo acto de autoridad contrario a nuestra Carta Magna, ya que a través de él, se logra la tutela directa de nuestra Constitución e indirecta de toda la legislación secundaria.<sup>18</sup>

Para el maestro Ignacio Burgoa,

El amparo administrativo denota el juicio constitucional por excelencia ya que a través de él se impugnan actos de autoridad vinculados a la administración pública del Estado, formándose la *litis contestatio*, o sea la controversia constitucional por la pretensión del gobernado, agraviado o quejoso para que se invaliden los actos reclamados, y la pretensión de los órganos de Estado responsables tendiente a que se niegue la protección federal y se confirmen a través de la negativa correspondiente, los actos que les imputen y que resulten ciertos.<sup>19</sup>

Si bien en capítulos anteriores (2.1) se mencionó la posibilidad de impugnación de un tratado internacional, en específico el Tratado Trilateral de Libre Comercio, resulta pertinente reafirmar un aspecto importante al hablar del amparo contra leyes, puesto que dependiendo de la naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa de la disposición que en particular afecte al quejoso, se determinará su posible impugnación constitucional, independientemente de que se combata el acto concreto que la autoridad llegare a emitir con base en dicho tratado.

Son leyes autoaplicativas las que pueden agraviar al particular desde el momento en que inician su vigencia, sin que sea necesario un acto concreto de aplicación, por lo que su impugnación constitucional, vía amparo, se realiza atacándolas en sí mismas por su simple creación y entrada en vigor.<sup>20</sup>

18 Castro, Juventino V., *Lecciones de garantías y amparo*, 3ª ed., México, Porrúa, 1981, p. 287.

19 Burgoa Orihuela, Ignacio, *Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo*, México, Porrúa, 1984, pp. 29 y 30.

20 El artículo 114 de la Ley de Amparo establece en su fracción I que el amparo se pedirá ante el juez de Distrito: *Contra leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional, reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, u otros reglamentos, decretos o acuerdos de observancia general, que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de aplicación causen perjuicios al quejoso.*

Independientemente de la impugnación de una ley autoaplicativa, por la vía del amparo también es posible combatir los actos de autoridad conjuntamente con la ley heteroaplicativa, cuando la concreta manifestación de voluntad de la autoridad que la aplica viola garantías individuales, de tal modo que en la demanda de amparo se solicita la protección de la justicia federal en contra de la ley y del acto.

Finalmente, puede suceder que la impugnación que realice el particular sólo se dirija en contra del acto considerado violatorio de garantías individuales, sin que se plantee la inconstitucional de la disposición legal, por lo que en caso de que sea otorgado el amparo solicitado, la protección constitucional sólo incluirá el acto concreto de autoridad que haya sido combatido.

De lo anterior se deriva que todo tipo de controversias generadas en materia de comercio exterior, que particularmente constituyen el contencioso administrativo judicial, pueden ser llevadas ante este tipo de órganos jurisdiccionales, según el caso particular y de acuerdo a la competencia expresamente señalada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## V. CONCLUSIONES

La entrada en vigor del Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte incluirá un nuevo ordenamiento en nuestro sistema jurídico, que regulará los actos de comercio entre los habitantes de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, así como los efectos que su realización produzca, además de las modificaciones a diversos ordenamientos legales y la sustitución de otras, que en cumplimiento a los compromisos contraídos se han realizado.

El derecho de defensa de los particulares frente a las resoluciones de las autoridades administrativas en materia de comercio internacional, se encuentra previsto en el tratado, como un principio general y obligatorio de las partes contratantes, las cuales se comprometieron a establecer y mantener tribunales o procesos judiciales, cuasijudiciales o de naturaleza administrativa, con plena autonomía para dictar sus fallos, a fin de lograr la pronta revisión y corrección de las acciones administrativas, con base en un "criterio de revisión", que en nuestro país es el establecido en el procedimiento contencioso administrativo que se sigue en el Tribunal Fiscal de la Federación.

México se encuentra preparado para asumir este compromiso de jurisdiccionalidad con la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, cuya estructura, funcionamiento y especialidad que exige su Ley Orgánica, así como su experiencia de 57 años, garantizan un ágil desenvolvimiento del proceso contencioso administrativo, así como la certeza de que las etapas del proceso se desahogarán de manera eficiente y confiable, hasta el pronunciamiento de la sentencia final, a cargo de la Sala Superior del órgano jurisdiccional.

En la legislación nacional se han producido cambios sustanciales respecto de los medios de defensa en contra de las resoluciones que emitan las autoridades administrativas para combatir la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia (antidumping), al incluir el panel, como medio alternativo de carácter internacional, preferente y optativo para la solución de este tipo de controversias.

La vía del panel será optativa, preferente y excluyente de cualquier otra, y sus resoluciones no serán impugnables, puesto que no constituyen actos de autoridad administrativa contra los que pueda proceder algún medio de defensa, por lo que si se opta por esta vía, las partes deberán acatar la resolución que emita este órgano internacional.