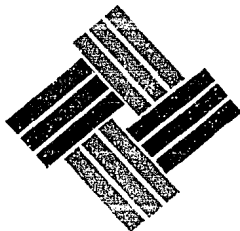


881209
19B
2ej

UNIVERSIDAD ANAHUAC

ESCUELA DE DERECHO

Con estudios Incorporados a la Universidad Nacional Autónoma de México



LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

TESIS CON
FALSA DE CUBEN

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

ANTONIO SANCHEZ VIVAR BALDERRAMA

Asesor de Tesis: Lic. Carlos Enrique Silva Badillo

MEXICO, D. F.

1992



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

INTRODUCCION

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I.- GENERALIDADES	1
I.1.- La Cuota Compensatoria, problemática legal y Constitucional	2
I.1.1.- Persona facultada para imponer cuotas compensatorias	2
I.1.2.- La naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias. El problema	2

CAPITULO II

LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

I.- RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE COMPETENCIA	5
II.- LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL	5
II.1.- La cuota compensatoria como medio de defensa ante prácticas desleales de comercio internacional	7

CAPITULO III

AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONER CUOTAS COMPENSATORIAS.

I.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL	11
I.1.- El Poder Ejecutivo monocrático o unipersonal.	13
I.2.- Límites de la función legislativa	19
II.- AUTORIDAD COMPETENTE.CONCLUSION	20

CAPITULO IV

LA CUOTA COMPENSATORIA COMO CONTRIBUCION

I.- REGULACION JURIDICA TRIBUTARIA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS EN EL DERECHO MEXICANO.	25
I.1.- Los diferentes tipos de contribuciones contempladas por el Código Fiscal de la Federación vigente.	28
II.- EL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO. LOS INGRESOS PUBLICOS	30
III.- LOS IMPUESTOS.	34
III.1.- Principales teorías y principios del impuesto.	38
III.2.- Clasificación de los impuestos.	41
III.3.- Elementos del impuesto.	44

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION Y APLICACION DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

I.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO	52
II.- LA RESOLUCION PROVISIONAL	55
II.1.- De la investigación sobre la existencia de prácticas desleales de comercio internacional.	56
II.1.1.- Comprobación de la existencia del dumping	57
II.1.2.- Comprobación de la existencia del subsidio.	58
II.2.- Confirmación, modificación o revocación de la resolución provisional.	59
III.- LA RESOLUCION DEFINITIVA	60
IV.- LA CUOTA COMPENSATORIA. SISTEMA DE EQUIVALENCIAS.	61
IV.1.- El pago	62
IV.2.- La garantía	63
V.- LA EXISTENCIA DE CONVENIO INTERNACIONALES. LA PRUEBA DE DAÑO	64
VI.- SOLICITUD DE MODIFICACION Y EXTINCCION DE LA CUOTA COMPENSA- TORIA. DECLARATORIA DE CESE DE PRACTICAS DESLEALES.	65
VII.- MEDIOS DE IMPUGNACION DE LA CUOTA COMPENSATORIA.	66

CAPITULO VI

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

CONCLUSION.	69
I.- FUNCIONAMIENTO PRACTICO.	69
I.1.- Consecuencias de las determinaciones provisional y definitiva.	73
I.2.- Consecuencias de la posibilidad de garantizar el pago de una cuota compensatoria.	80
II.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA.	83
III.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS	90
IV.- PROPUESTAS.	96
CONCLUSION.	102

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION.

Una nueva figura jurídica se ha implementado en el Derecho Positivo Mexicano: la Cuota Compensatoria.

Como todas las demás figuras, es menester estudiarlas formal y materialmente. El primer obstáculo con que nos encontramos viene de lo reciente de estas cuotas; por lo que no existe prácticamente nada escrito sobre ellas por la Doctrina, ya que no fué sino hasta el día 13 de enero de 1986 que se contemplaron en la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La razón por la que esta Ley las tomó en cuenta es muy compleja debido a que abarca cuestiones no solo jurídicas, sino de problemáticas - políticas y principalmente económicas de México:

La grave falta de liquidez del país, y la caída de los precios del petróleo obligaron, como es sabido, a instrumentar la llamada "reconversión industrial". Esta, entre otras cosas, consiste en modernizar la planta productiva cuantitativa y cualitativamente para poder subir a mejores niveles internacionales de competitividad. La exportación de manufacturas se consideró acertadamente como el único medio para afrontar los problemas nacionales (principalmente la deuda externa y el restablecimiento del equilibrio en la balanza de pagos).

Así, con el plan nacional de desarrollo por delante, se crearon programas de fomento tendientes a incrementar la actividad exportadora. - El Programa Nacional de Fomento Integral al Comercio Exterior (PRONAFICE), seguido del Programa de Fomento Integral a las Exportaciones (PROFITE),

fueron los primeros proyectos económicos tendientes a hacer más atractiva la actividad exportadora. A éstos siguieron una gran cantidad de políticas gubernamentales, financiamiento y simplificación administrativa a los exportadores.

Aunado a lo anterior fué necesario actualizar el orden jurídico del comercio exterior de México, comenzando por la expedición de ininidad de Decretos en materia de control de cambios, culminando con la promulgación de la Ley de Comercio Exterior (Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional) y su respectivo Reglamento sobre prácticas desleales.

Paralela a todos estos actos del Gobierno para resolver la crisis, se tenía una idea fundamental tendiente a enfrentar al país a la realidad económica y comercial del mundo: La entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Después de una serie de complicadas negociaciones inteligentemente llevadas a cabo por los representantes de los intereses mexicanos, el país fué signatario del acuerdo, mediante el Protocolo de Adhesión de fecha 17 de julio de 1986.

En este momento estamos lo más preparados posible con los programas, decretos y leyes expedidos para poder hacer frente a todas y cada una de las situaciones inherentes al comercio internacional, del que hasta ahora vamos a formar parte plenamente. Sin embargo, las situaciones de hecho que se vayan presentando, seguramente originarán los cambios de las políticas a seguir, las leyes y los programas, para así algún día afrontar eficientemente la situación.

La cuota compensatoria es un instrumento usado por ininidad de países desde hace mucho tiempo. En México somos "novatos" en esta materia,

lo que nos obliga a actualizarnos, estudiar y estar pendientes de su curso y funcionamiento con el objeto de aplicarla lo más perfectamente que se pueda. Esto último es precisamente lo que me propongo al realizar este trabajo.

El estudio es muy complejo, por lo que lo he estructurado de la siguiente manera:

En primer lugar se plantea la problemática a resolver durante el curso del tema. Posteriormente se hará una breve reseña de lo que son las prácticas desleales de comercio internacional y de la función de la cuota compensatoria como medio de defensa ante éstas, procurando ser breve y aclarando que únicamente se dará un esquema general sin enjuiciamientos ni circunstancias derivadas en el Derecho Mexicano.

El tercer capítulo de esta tesis se propone resolver el problema de forma, consistente en cuál es el funcionario legalmente indicado para imponer cuotas compensatorias. El problema se agota en ese mismo capítulo y es tratado debido a que afecta esencialmente el funcionamiento de las cuotas compensatorias, de tal manera que, dejarlo sin aclarar, desvirtúa la siguiente y principal cuestión a tocar: La naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias.

El capítulo 4o. referente a la regulación jurídica y doctrinal de los créditos fiscales y el capítulo 5o. que trata del análisis sistemático de la regulación de las cuotas compensatorias en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, dan pie a concluir en un último capítulo en donde basados en lo dicho durante todo el trabajo, se dará una visión de lo que deben ser las cuotas compensatorias formal y materialmente, proponiendo, de ser necesarias, las modificaciones legales pertinentes.

CAPITULO I

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

I.- GENERALIDADES

Las diferentes ramas que componen el derecho tienen una muy estrecha relación entre sí, por lo que en numerosas ocasiones nos encontramos -- con problemas jurídicos en los que intervienen varias disciplinas. Esto nos enseña que los problemas aunque se resuelvan en forma parcial, ello siempre es con la idea total o integral del derecho.

El hacer un estudio sobre la naturaleza jurídica de las cuotas -- compensatorias implica un análisis desde diferentes ramas del derecho. Ya - que éstas, originalmente utilizadas como un medio de defensa contra las prác-ticas desleales de comercio (institución de Derecho Mercantil) y, por lo tanto una forma de restricción al comercio por parte del Ejecutivo (institución de Derecho Administrativo), han sido incorporadas en el Derecho Mexicano en forma tal que se asemejan a un impuesto (institución de Derecho Fiscal), por lo que deben tener su fundamento en nuestra carta magna (institución de Derecho Constitucional); y por último, por su importante función como instrumento de repercusión económica nacional e internacional constituyen una parte - del derecho del comercio internacional (institución de Derecho Económico).

En primer lugar se planteará la problemática a resolver en el trang curso de este trabajo, con el objeto de lograr una conclusión en la que se - aporten elementos que mejoren la comprensión y funcionamiento de las cuotas compensatorias.

I.1.- LAS CUOTAS COMPENSATORIAS. PROBLEMÁTICA LEGAL Y CONSTITUCIO-

NAL.

Se comenzará con un estudio de lo que son las llamadas prácticas desleales de comercio internacional y la función de la cuota compensatoria como medio de defensa ante éstas. Esto nos dará las bases necesarias para la resolución de los problemas que a continuación se exponen.

I.1.1.-AUTORIDAD FACULTADA PARA IMPONER CUOTAS COMPENSATORIAS.

Uno de los problemas a tratar se presenta al investigar en la ley quién es la Autoridad que conforme a ésta, es la indicada para aplicar una cuota compensatoria.

Como veremos a profundidad en el tercer capítulo de este trabajo, constitucionalmente es el Poder Ejecutivo el único que podrá ser autorizado para la aplicación de cuotas compensatorias. Sin embargo la ley específica autoriza a una Secretaría de Estado para hacerlo.

El objeto esencial en esta parte es comprobar el alcance del término "Poder Ejecutivo". Esto, para lograr dar una salida al problema de si es o no inconstitucional la ley específica al otorgar facultades a persona distinta de la que la Constitución señala. La pregunta sería ¿son las Secretarías de Estado parte o depositarias del Poder Ejecutivo, o este incluye únicamente al Presidente de la República?

Este tema, aunque no es propio de la naturaleza de las cuotas compensatorias lo trato debido a su importancia. Sus consecuencias pueden ser de tal repercusión, que de no aclararse y resolverse oportunamente, afectaría su correcto funcionamiento. Pero aclaro que no se estudiarán a profundidad sus derivaciones de derecho de garantías y amparo, porque el hacerlo nos -- desviaría demasiado del fin que persigue este trabajo.

I.1.2.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

¿Qué son las cuotas compensatorias? Es la pregunta principal en este estudio. Los capítulos IV, V y VI estarán destinados a resolverla, procurando, con los elementos que se aportarán, dar una idea clara y con fundamento sobre su naturaleza.

Toda figura jurídica tiene dentro de su naturaleza dos aspectos: el formal y el material. El aspecto formal incluye la manera en la que ésta se considera en los términos de la ley. El aspecto material corresponde a lo que la figura es, independientemente de lo que la ley diga al respecto.

Generalmente ambos coinciden, sin embargo, cuando no es así y se busca esclarecer la naturaleza jurídica de una figura, es necesario hacer un estudio legal y doctrinal para llegar a una conclusión lógica. No se trata de dejar las cosas como están solo porque la ley lo dice, ni tampoco de hacer caso a consideraciones puramente teóricas, pero sin efecto legal alguno.

De cualquier manera, la meta es lograr un equilibrio entre ambos aspectos con el objeto de mejorar la validez y funcionamiento de la figura estudiada, proponiendo de ser necesario modificaciones a la ley.

Las cuotas compensatorias en el Derecho Mexicano, han sido incorporadas formalmente como un impuesto en el presupuesto de Ingresos y en particular en la Ley Aduanera. No obstante, la ley reglamentaria del artículo 131 constitucional (la que desde ahora denominaremos Ley de Comercio Exterior) no les da específicamente ese carácter. Por consiguiente, en un plano puramente material basado en lo que las cuotas compensatorias y los impuestos deben ser y, principalmente definiendo para qué están hechos, se comprará si es correcta o no la determinación legal.

Formal y materialmente, los impuestos tienen como cualquier figura un número determinado de elementos, principios y características esenciales.

Estos son aceptados por la doctrina, y por regla general, acogidos por la ley para todas aquellas figuras que se consideren impuestos, bien sea por reunir dichos requisitos o por mandato legal que les de ese carácter.

En este último caso, se deberán estudiar las características materiales y formales de las cuotas compensatorias a la luz de la doctrina, de los ordenamientos legales internacionales al respecto y de la Ley de Comercio Exterior. Esto con el objeto de probar si el mandato legal estatuido en la Ley Aduanera es correcto, si concluimos que las cuotas compensatorias efectivamente son impuestos. De no ser así nos preguntamos nuevamente ¿qué son las cuotas compensatorias?. Y por lo tanto ¿A qué se debe que el legislador, a pesar de tratar a las cuotas compensatorias como un impuesto en la Ley -- Aduanera, no haya incluido debidamente sus requisitos en la ley específica? ¿es que éstos (requisitos) no concuerdan con la naturaleza propia de las -- cuotas compensatorias?

Para resolver el problema, paralelamente al desarrollo de un estudio teórico y legal al respecto, incluyo un capítulo referente al funcionamiento de las cuotas compensatorias, además de una serie de ejemplos y supuestos de hecho que nos serán de gran ayuda para llegar a una conclusión.

CAPITULO II

LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

I.- RESTRICCIONES A LA LIBERTAD DE COMPETENCIA.

El ejercicio de la libertad económica que por regla general debe imperar en el comercio internacional, se basa esencialmente en la libertad de competencia que "es la rivalidad por el ingreso mediante el procedimiento de ofrecer más por menos" (1).

Generalmente esta libertad se entiende como un fenómeno económico exclusivamente, sin embargo, al hacer uso de ella, los actos efectuados -- tienen que ser regulados por el derecho debido a su naturaleza:

En realidad la libertad de competencia en el sentido de libertad, para realizarla en cualquier actividad y valiéndose de cualquier medio, no ha existido nunca. El derecho ha - puesto siempre límites a esta libertad, ya sea para proteger el interés público, ya sea para proteger intereses legítimos privados. (2).

Los límites a la libertad de competencia, se han impuesto, no tan - to por la violación de un derecho, sino por el abuso en el ejercicio de éste.

II.- LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Una práctica desleal de comercio es precisamente el abuso en el - ejercicio de la libertad de competencia. Existen muchas formas de prácticas desleales, por lo que no hay un catálogo que las enumere. Puede haber, por - ejemplo, actos destinados a crear confusión, actos de denigración, de des--

1 JOHN V. VAN SICKLE: Introducción a la Economía (trad. del inglés por Angel Gaos); la. Ed., UTEHA, México, 1959, P.31.

2 FELIPE DE ZOLA CANZANES: Tratado de Derecho Comercial Comparado ; Montaner y Simón, S.A., Barcelona, 1962, Tomo II, P.541.

organización general del mercado, etc.

Estos últimos - que son los que a este trabajo interesan - provocan dicha desorganización en el mercado en el que operan por medio de "la venta de mercancías en condiciones que no se consideren comercialmente correctas y que tiendan a perjudicar a los competidores" (3). Dentro de este género y en específico en materia de comercio internacional, dos son los casos típicos de prácticas desleales que pueden llegar a provocar este desequilibrio en un determinado mercado: el dumping y el subsidio a la exportación.

El código antidumping, acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (desde este momento denominado GATT por sus siglas en inglés) dice:

Artículo II.- Determinación de la existencia de dumping.

1.- A los efectos del presente código, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador (4).

En otras palabras, cuando el exportador disminuye el precio del producto (llegando incluso al extremo de situarlo abajo del costo de producción) a un precio menor del que se vende en el país de origen, o menor a los precios que se consideren comparables, con el objeto de apoderarse o desestabilizar el mercado del país de destino, estamos frente a una práctica de dumping.

El GATT en su segunda parte señala que habrá subsidio a la exportación

3 Ibid; p. 558.

4 Art. VI del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código Antidumping; en JORGE WITNER: Derecho del Comercio Internacional; IJG, Guadalajara, 1981, Apéndice II, p. 216.

ción cuando:

Artículo XVI.- Subvenciones.

Sección A.- Subvenciones en general.

No. 1.- Si una parte contratante concede o mantiene una subvención, incluida toda forma de protección a los ingresos o de sostén de los precios, que tenga directa o indirectamente por efecto aumentar las exportaciones de dicha parte contratante... (5).

Estas subvenciones, que pueden ser en forma directa o indirecta repercuten en el precio del producto, permitiendo que el productor del país de origen (o el importador) aborde el mercado del país de destino con ventas que no son propias de la libre competencia.

Tanto los subsidios como el dumping colocan en desventaja comercial a el o los productores del país de destino. Como se ve, esta desventaja no proviene en sí de actos imputables al productor del lugar de llegada de las mercancías, como sería el caso de deficiencia en la producción o mal manejo de costos. Proviene de factores extraños a éste.

Por esta razón, las negociaciones internacionales así como las legislaciones nacionales, se han preocupado por limitar la libertad de competencia en beneficio de sus productores en los casos en que se lleven a cabo prácticas desleales de comercio internacional.

II.1.- LA CUOTA COMPENSATORIA COMO MEDIO DE DEFENSA ANTE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Tanto en el caso de mercancías subvencionadas como en condiciones de dumping, el importador se hace acreedor al pago de una cantidad igual al monto del subsidio en el primer caso; y a la diferencia entre el precio comparable y el que tienen las mercancías al ser importadas mediante prácticas de dumping.

5 Art XVI del Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio; en Cuadernos del Senado-55' Información Básica sobre el GATT y el Desarrollo Industrial y Comercial de México; Dirección de Publicaciones del Senado de la República, México 1965, anexo 2, p.27.

Ejemplificando, si una importación de cañas de pescar de la marca Superflex, que en operaciones comerciales normales tienen un precio de --- Dls.100.00 U.S. -- en los mercados internacionales y/o del país de origen, pretenden ser introducidos al mercado nacional a un precio de Dls.85.00 U.S. - , favorecidos por un subsidio o en condiciones de dumping, el importador deberá pagar una cantidad igual a la diferencia de precios (Dls.15.00 U.S.).

Esto con el objeto de compensar dicha diferencia, obligando así al importador a competir en condiciones de igualdad con el productor del país de destino.

El instrumento mediante el cual se lleva a cabo dicha obligación es la cuota compensatoria. El GATT, como la carta magna en lo que respecta a la normatividad jurídica del comercio internacional, estipula por lo que hace a este instrumento que:

ARTICULO VI.- Derechos antidumping y derechos compensatorios.
6.- a).....

b).- Las partes contratantes podrán autorizar a cualquier parte contratante ... para que perciba un derecho antidumping o un derecho compensatorio sobre la importación de cualquier producto con el objeto de compensar un dumping o una subvención que cause o amenace causar un perjuicio importante a una rama de la producción en el territorio de otra parte contratante que exporte el producto de que se trate al territorio de la parte contratante importadora (6).

El GATT maneja dos medios de compensación: los derechos antidumping además de los compensatorios (estos últimos aplicables al subsidio). En México, y por tanto para efectos de este trabajo, se reunieron ambos conceptos en el de "cuota compensatoria" debido a que sus efectos son los mismos.

La imposición de cuotas compensatorias debe reunir ciertos procedimientos y características, los que estudiaremos a profundidad en el capítulo V. Su aplicación no debe ser en forma indiscriminada. Los signatarios del -

GATT reconocen:

... que las prácticas antidumping no deben constituir un impedimento injustificable para el comercio internacional y - que solo pueden aplicarse derechos antidumping contra el dumping cuando este causa o amenaza causar un perjuicio importante a una industria existente o si se retrasa sensiblemente la creación de una industria (7).

Generalmente se exige la realización de los siguientes pasos para aplicar cuotas compensatorias:

a).- Se deberá efectuar una investigación.

b).- Esta, la solicitarán por escrito el o los productores afectados (en algunos países procede de oficio).

c).- Los solicitantes deberán ofrecer pruebas suficientes que comprueben: i.- la existencia de un daño o posible daño; y

ii.- La relación causal entre las importaciones en condiciones de práctica desleal y el supuesto daño (8).

Por lo tanto, si de la realización de los supuestos señalados se desprende que el productor del país de origen, con base en un adecuado manejo de costos y una eficiente producción o beneficiado mediante subsidios - permitidos en la práctica internacional, realiza exportaciones a bajo precio no está llevando a cabo prácticas desleales por lo que no deberá pagar cuotas compensatorias. El uso de éstas, no pretende en ningún momento solapar la ineficacia de los productores nacionales.

Incluso, tomando en cuenta la continuidad de las operaciones comerciales internacionales como uno de los principios del GATT, aún cuando se estuvieren importando productos en condiciones de dumping o subsidiados, si no se causa el daño mencionado en los párrafos anteriores, su impor-

7 Considerandos al Acuerdo Relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT; en J. Witker: Op. cit., Apéndice II, p. 215.

8 Cfr. art. II del Acuerdo Relativo a la Interpretación y aplicación de los Artículos VI, XVI y XVIII del GATT; en LEIS MALPICA LASADRID: Qué es el GATT?; la. Ed., Grijalbo, México - 1979, Anexo III, p.p. 200-201.

tación no deberá quedar sujeta al pago de una cuota compensatoria.

CAPITULO III

AUTORIDAD COMPETENTE PARA IMPONER CUOTAS COMPENSATORIAS

I.- FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL Y LEGAL:

El fundamento constitucional de las cuotas compensatorias se encuentra consignado en el segundo párrafo del artículo 131. Las razones por las cuales se deduce como tal se explicarán con amplitud en el cuarto capítulo. Independientemente, esta sección alude únicamente al funcionario indicado para imponerlas:

ARTICULO 131.- ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso... (9).

Si recordamos la importancia de las cuotas compensatorias como instrumento económico, mencionada en el capítulo anterior (y por otras razones a exponer) notamos que podría causar graves daños al productor nacional -solicitante del establecimiento de cuotas compensatorias- el tener que sujetar se a la complejidad que implica un proceso legislativo que determine su procedencia. Por lo tanto, es lógico que ésta sea una de las facultades que el Congreso puede delegar al Ejecutivo (facultad extraordinaria para legislar - del Ejecutivo que se estudiará en el siguiente capítulo).

El fundamento legal de las cuotas compensatorias es la Ley de Comercio Exterior, la que además de reglamentar al artículo 131 Constitucional, funciona como la delegación expresa del Congreso de las facultades que originalmente le otorga la Constitución.

9 Art. 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Porrua, México, 1967, p. 142.

En otras palabras, existen dos facultades, la primera proveniente en forma directa de la Constitución hacia el Congreso, consistente en la posibilidad de delegar facultades al Ejecutivo - que originalmente corresponden al Congreso - en los términos del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional. Y la segunda, es la derivada del acto legislativo (Ley de Comercio Exterior) por medio de la cual se faculta al Ejecutivo.

Ambas encuentran sus límites en la propia Constitución, razón por la cual el Congreso tendrá que ajustar el uso de su facultad a lo mandado - por el texto constitucional. Podrá autorizar al Ejecutivo Federal en caso de que lo crea conveniente, y con los límites que la Constitución establece al uso de las facultades del segundo párrafo de su artículo 131.

El artículo 1º Fracción II Inciso C de la Ley de Comercio Exterior estipula:

ARTICULO I.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés general. Tienen por objeto regular y promover el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquiera otro propósito similar en beneficio del mismo, a cuyo fin se faculta al Ejecutivo Federal en términos del artículo 131 constitucional para:

- I.- ...
- II.- Establecer medidas de regulación o restricciones - a la exportación o importación de mercancías consistentes en
 - a).-...
 - b).-...
 - c).- Cuotas compensatorias, provisionales o definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas - desleales de comercio internacional... (10).

Más adelante, la fracción II del artículo 2o. dispone lo siguiente:

ARTICULO 2o.- Las facultades a que se refiere el artículo

10 Art. 1 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior; en SEDDFI: Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional; Dirección General de Comunicación Social de la SEDDFI, México, 1987, anexo A, p.p.46-47.

precedente se ejercerán en los siguientes términos:

I.- ...

II.- Las restricciones a que se refiere la fracción II, y la determinación de cuotas compensatorias señaladas en su inciso c), por acuerdos o resoluciones que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación (11).

Vemos que el artículo 1o. de la Ley de Comercio Exterior faculta al "Ejecutivo Federal", lo que concuerda con la norma constitucional. sin embargo la fracción II del artículo 2o. autoriza a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (la que en adelante llamaremos SECOFI) a imponer cuotas compensatorias.

El problema a resolver a continuación consiste en establecer si - el Congreso no se extralimitó constitucionalmente al facultar a una Secretaría de Estado para los efectos señalados. Para esto, se deberá dejar claro el alcance del concepto Ejecutivo Federal (sinónimo de Poder Ejecutivo), - comprobando si éste incluye o no a las Secretarías de Estado.

A continuación se desarrollarán los temas que se refieren al Ejecutivo monocrático y a los límites de la función legislativa para así poder llegar a una conclusión.

I.1.- EL PODER EJECUTIVO MONOCRATICO O UNIPERSONAL.

La Constitución Federal vigente en su artículo 80 dentro del capítulo correspondiente al Poder Ejecutivo señala:

ARTICULO 80.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (12).

Este es el fundamento constitucional del llamado "Ejecutivo Unipersonal", en el cual dicho poder es ejercido por una sola persona. Analizando

11 Ibid; art. 2, p.47.

12 Art. 80 de la CFM; p. 93 .

este artículo se derivan las siguientes consideraciones:

La división de poderes dentro del Derecho Positivo Mexicano se - contempla en el artículo 49 constitucional el cual señala en su primer párrafo que "El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (13). Esta distinción constituye la división de poderes dentro de los cuales se señala al Poder Ejecutivo como uno de los medios para ejercer o llevar a cabo el Supremo Poder de la Federación. El artículo 80 es consecuencia del 49 expresando claramente el destino del Poder Ejecutivo confiriéndolo para su desempeño a manera de depósito. El referido artículo 80 utiliza las palabras "se deposita" en virtud del contenido de los artículos 39, 40 y 41 Constitucionales, de los que interpretamos a la soberanía como un poder supremo que reside esencial y originalmente en el pueblo. Este, ejerce dicha soberanía por medio de los Poderes de la -- Unión (sinónimos en conjunto del "Supremo Poder Federal"). Por lo tanto, - el ejercicio de la soberanía que deviene del pueblo se encarga a manera de - depósito al Congreso General, a la Suprema Corte de Justicia y al Presidente de la República.

Los dos primeros se ejercen en forma colegiada. El ejercicio del Poder Ejecutivo no está conferido en esta forma, como se podría pensar si considerásemos a la administración pública centralizada como parte - o mejor dicho - depositaria del Poder Ejecutivo. Esta facultad corresponde a un solo hombre - persona física - un solo individuo.

La redacción del artículo 80 Constitucional es clara, concisa y no admite mayor interpretación que la señalada. Es por esto que el negar el carácter monocrático (monos= uno, cratos = gobierno) o unipersonal del Ejecuti

13 Ibid., art. 49; p. 71 .

vo es atentar contra la soberanía nacional. Constituyendo cualquier acto jurídico, sea de naturaleza legislativa, ejecutiva o judicial, que contravenga lo dispuesto en este artículo, una flagrante violación de la Constitución.

La confusión surge debido a la estrecha relación que existe entre la administración pública centralizada y el Poder Ejecutivo, ya que el Presidente de la República interviene en ambos.

Ya sentadas las bases constitucionales por las que en principio se considera al Presidente de la República como único depositario del Poder Ejecutivo, el punto ahora estriba en delinear su relación con la Administración Pública Centralizada:

El artículo 10. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su segundo párrafo establece que "... La Presidencia de la República, los Secretarios de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada." (14).

El fundamento constitucional de esta ley, y en específico de los Secretarios de Estado, es el artículo 90 el que dispone que para la atención de los asuntos de tipo administrativo existirán un determinado número de Secretarios de Estado, los que con base en una ley a expedir por el Congreso actuarán dependiendo los negocios que les correspondan (15).

Las Secretarías de Estado, aunque de elevada jerarquía no son más que auxiliares del Ejecutivo, únicamente en los asuntos que tengan que ver con el orden administrativo. El Presidente, como único titular del Po-

14 Art. 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Porrua, México, 1987, p. p. 7-8.
15 Art. 90 de la CFM; p. 98.

der Ejecutivo, tiene, constitucionalmente, facultades exclusivas en el orden administrativo, indelegables ni por él ni por la ley ordinaria, al despacho de las Secretarías de Estado. Por esto es inapropiado considerar como sinónimos al Poder Ejecutivo y a la Administración Pública en su forma de centralización.

En el supuesto de que un determinado negocio de tipo administrativo pudiese ser encargado a una Secretaría de Estado, la actuación de ésta dependerá de las direcciones que marque el Presidente de la República, basadas siempre en los alcances que la ley señale (principio de legalidad de la administración).

El texto del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que " Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias"...(16), especificando a continuación todas y cada una de las Secretarías de Estado existentes.

La doctrina considera a las Secretarías de Estado como organos - auxiliares del Presidente de la República, encabezadas por un titular denominado Secretario y encargadas de las diferentes ramas en que se divide la actividad estatal .

Dicho Secretario es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (17).

El alcance que pudiesen ocupar las Secretarías de Estado dentro del concepto "Poder Ejecutivo" ha sido objeto de diferentes interpretaciones por los tratadistas y la jurisprudencia. Contrario a lo que hemos venido -

16 Art. 26 de la LOAFI; p. p. 13-14.

17 MIGUEL ACOSTA RUIERO: Teoría General del Derecho Administrativo; 5a. ed. , Porrúa, México, 1983, p.p. 89-90.

diciendo, el maestro Acosta Romero explica:

Constitucionalmente, en México, el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en el Presidente de la República, y se discute si dicho poder se reduce al Presidente de la República, o si además deben incluirse los organos que lo auxilian en el desarrollo de sus funciones.

La primera interpretación nos parece letrista y restringida y creemos que, si bien el ejercicio del Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, los otros organos forman parte del Poder Ejecutivo, aún desde el punto de vista de organos subordinados (18).

Existen ejecutorias de los Tribunales que respaldan lo dicho por el maestro Acosta Romero. Por ejemplo:

Las Secretarías de Estado representan al Ejecutivo en cada ramo del mismo, y aunque tienen facultades y atribuciones propias, no por eso dejan de obrar como organos de ese Poder, representando sus propias funciones ya que no sería posible que el Presidente de la República interviniera en todos y cada uno de los actos de funcionamiento de dicho Poder. Todo acto de una Secretaría de Estado es de la responsabilidad del Presidente (19).

En efecto, los actos de los Secretarios de Estado son responsabilidad del Ejecutivo, pero no en su carácter de depositario de dicho Poder, sino como jefe supremo de la Administración Pública centralizada. También está claro que sería imposible que una sola persona se hiciera cargo de todas y cada una de las funciones que competen a la Administración Pública. Pero al decir de esta ejecutoria y de las palabras del citado autor que son organos de ese Poder existe cierta confusión:

Las Secretarías de Estado no son organos del Poder Ejecutivo, lo son de la Administración Pública. Y en todo caso podrán actuar en sus funciones administrativas o como representantes del Ejecutivo, únicamente en aquellos casos en que la propia Constitución no faculte expresa o tácitamente

18 Ibid., p. 85

19 Semanario Jurídico de la Federación, 5a. Época, Tomo 35, p. 1904

te al "Poder Ejecutivo" (o bien "Ejecutivo Federal") y que sean referentes a cuestiones administrativas. La jurisprudencia señala que:

Sería destruir la unidad del Poder Ejecutivo y olvidar que su titular es el único que tiene las facultades ejecutivas, admitiendo que las Secretarías de Estado posean facultades mayores o distintas de las que corresponden al Presidente de la República (20).

El aceptar que cuando la Constitución otorgue una determinada facultad al "Poder Ejecutivo" o al "Presidente de la República", se entienda - conferida indistintamente a los Secretarios de Estado, nos llevaría al absurdo jurídico de consentir que éstos últimos pudieran hacer uso de facultades tales como la reglamentaria o la de nombrar y remover libremente a los demás Secretarios o al Procurador General de la República. Atribuciones - que el Constituyente consideró de suma importancia, por lo que los ordenó - para su desempeño única e indelegablemente al Presidente de la República.

En México, como se sabe, impera un sistema político de tipo presidencial. Desde este punto de vista y con respecto al problema que hemos venido resolviendo, el maestro Burgoa aclara a aquellos que no consideren al - Presidente de la República como único depositario del Poder Ejecutivo que:

La consideración contraria, o sea, la idea de que los Secretarios tuviesen este carácter, implicaría no solo el - desconocimiento del sistema presidencial unipersonal que - proclama la Constitución, sino la inadmisiblesuposición de que el "Poder Ejecutivo" fuese divisible según las ramas competenciales de los citados Secretarios. En corroboración a este aserto debemos recordar que el indicado elemento es uno de los atributos que distinguen claramente el sistema presidencial del parlamentario, en el cual la función administrativa se ejerce por un cuerpo colegiado denominado "Gabinete" que depende directamente de la asamblea de representantes populares llamada Parlamento o Congreso (21).

20 Suprema Corte de Justicia, 2a. Sala, p. 224; en ANTONIO SIERRA ROJAS: Derecho Administrativo, 12a. Ed. Porrúa, México, 1983, Tomo 1, p. 529.

21 IGNACIO BURGOA: Derecho Constitucional 5a. Ed., Porrúa, México, 1984, p. 748

I.2.- LIMITES DE LA FUNCION LEGISLATIVA.

Los postulados constitucionales enmarcan los principios fundamentales del Estado mexicano, obligatorios para todos sus componentes. Ningún acto de autoridad, sea de naturaleza ejecutiva, legislativa o judicial, puede contravenir lo establecido en la Constitución o no cumplir con los requisitos que la misma dicta. Es por esto que los actos del Estado - como persona moral son actos jurídicos, ya que encuentran su base en la Constitución y las leyes que de ella emanan.

La función legislativa al igual que la ejecutiva y la judicial, están organizadas y delimitadas por la Constitución. Es el Poder Legislativo depositado en un Congreso General el que ejerce la función legislativa, la cual es definida por Gropalli como:

La actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre Estado y ciudadano y las relaciones de los ciudadanos entre sí. (22).

Aún viendo la importancia de dicha función, consistente en crear formal y materialmente el orden jurídico nacional, el Congreso no puede elaborar normas jurídicas que desvien o contraríen el espíritu constitucional. No existe en el sistema jurídico mexicano, norma o ente con rango superior a la Constitución (artículo 133 de la misma). Como ejemplo tenemos el hecho de que para poder ser modificada requiere de un procedimiento especial, no siendo suficiente el procedimiento legislativo ordinario, siendo necesaria la formación de un Poder Constituyente (artículo 137).

Por esto es que se considera como una Constitución de las denomi-

nadas "rígidas", subordinando a su potestad al mismo Poder Legislativo ordinario:

En el sistema mexicano el Poder Legislativo se encuentra sujeto a las normas constitucionales, que tienen una jerarquía superior a las normas que él mismo pueda elaborar. Al tener esta jerarquía superior, toda actividad del legislativo al elaborar las leyes ordinarias ha de basarse precisamente en los lineamientos que se encuentran en los textos constitucionales, es lo que se conoce como supremacía de la Constitución. (23).

André Hauriou al tocar este mismo punto al que denomina como el carácter de superlegalidad de las constituciones escritas dice que "las leyes ordinarias hechas por el legislador ordinario, deben respetar la Constitución no solo en su letra sino también en su espíritu, es decir, en sus principios" (24).

En caso contrario, o sea cuando una ley se extralimite o contradiga los postulados constitucionales, el afectado tendrá derecho a solicitar el Amparo y Protección de la Justicia Federal; señalará por tanto, como Autoridades responsables al Congreso y al Presidente de la República, en el caso de que deficiencias tanto de forma como de fondo de una ley determina afecten sus garantías individuales (artículo 103 fracción I constitucional y lo. fracción I de la Ley de Amparo).

II.- AUTORIDAD COMPETENTE. CONCLUSION .

Los artículos 9 y 13 de la Ley de Comercio Exterior señalan respectivamente y de manera específica que será la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial quien impondrá cuotas compensatorias provisionales y definitivas.

23 Ibid., p.p.391-392

24 ANDRÉ HAURIU: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas (Trad.del Francés Jordan Bolubov); De Palma, Buenos Aires, 1976, p.326.

Como vimos al inicio de este capítulo, la Constitución y la Ley de Comercio Exterior en su artículo 1o., coinciden y son claras al señalar al Presidente de la República, único titular del "Ejecutivo Federal", como la persona facultada en los términos del artículo 131 de la Carta Magna. El legislador ordinario por lo tanto, se sobrepasó en sus límites de función al facultar a la SECOFI para imponer cuotas compensatorias, facultad otorgada en el artículo 2o. fracción II en forma general, distinguiendo posteriormente las determinaciones provisionales y definitiva en los artículos 9 y 13, todos de la Ley de Comercio Exterior.

Cabe aclarar que la Constitución al no hacer dicha distinción -- (entre provisional y definitiva) se debe entender que ambas deberá aplicarlas el propio Presidente, ya que en los dos casos estamos frente a una cuota compensatoria. No es correcto que el legislador distinga en donde no lo hace la Constitución.

Sin embargo, no fué el Congreso quien procuró salvar el claro problema, sino el propio Ejecutivo quien al expedir el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional en el artículo 28 estatuyó que:

ARTICULO 28.- Una vez que haya concluido la investigación sobre prácticas desleales de Comercio Internacional, - la Secretaría enviará el expediente y el anteproyecto de resolución a la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior para que ésta opine sobre el sentido de la resolución definitiva y, en su caso, sobre el monto de la cuota compensatoria definitiva que deba establecerse.

Formulada la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, su Secretaría Técnica regresará el expediente a la Secretaría para que ésta elabore el proyecto de resolución que corresponda de acuerdo con la opinión expresada por dicho órgano colegiado. Este proyecto será sometido a la consideración del C. Presidente de la República, quien de aprobarlo lo mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación (25).

Por un lado el Congreso no acató la disposición constitucional y por el otro el Ejecutivo intenta apegarse al texto del artículo 131 de ese mismo ordenamiento (esto confirma la posición que hemos tomado en este trabajo con respecto a la inconstitucionalidad de la Ley de Comercio Exterior al facultar a la SECOFI para imponer cuotas compensatorias).

Por lo tanto, es menester para concluir, en primer lugar, delimitar la facultad del Ejecutivo consistente en proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley (facultad reglamentaria contemplada en el artículo 89 constitucional). Es mediante los llamados Reglamentos Heterónomos que el Presidente de la República cumple con el mandato constitucional. Dicha heteronomía de un Reglamento, según el maestro Burgoa, presupone:

... no solo que no pueden expedirse sin una Ley previa a cuya promenorización normativa están destinados, sino que su validez jurídica, constitucional depende de ella, en cuanto a que no deben contrariarla ni rebasar su ámbito de regulación. Así, al igual que una ley secundaria no debe oponerse a la Constitución, su reglamento no debe tampoco infringir - ni alterar ninguna ley ordinaria, pues ésta es la condición y fuente de su validéz a la que debe estar subordinado (26).

En el caso que nos ocupa, el Reglamento sobre Prácticas Desleales aunque coincide con el texto constitucional, no puede considerarse como un medio jurídicamente correcto para resolver el problema. El permitirlo sería aceptar que el Ejecutivo legisle al elaborar un Reglamento, situación - que salvo en el caso de las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar (artículo 49 Constitucional), atenta contra el principio de separación de poderes y en contra del principio de legalidad, o sea, contra "el conjunto de normas de derecho que se imponen en la administración" (27).

26 I. BURGOA: Op. Cit., p. 773.

27 JORGE OLIVERA TORO: Manual de Derecho Administrativo; 4a. Ed., Porrúa, México, 1976, p.124

De estos lineamientos-que en este caso impone el artículo 89 - fracción I de la Constitución - se desprende que el Presidente de la República al hacer uso de la facultad reglamentaria "no puede convertirse, motu proprio, en legislador tratándose de dicho tipo de reglamentos"(28) según - opinión del Dr. Burgoa, ya que esto implica la inconstitucionalidad de dicho reglamento.

Por lo tanto al ir el Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional más allá de la Ley que regula, debe reputarse inconstitucional, ya que el Presidente "legisló" al facultarse para imponer cuotas - compensatorias definitivas sin un sustento en la Ley de Comercio Exterior que lo permitiese.

Es conveniente mencionar que las disposiciones de facto tendentes a resolver el conflicto (en este caso de la inconstitucionalidad de la ley) lo hacen únicamente en forma parcial. Esto porque las cuotas compensatorias provenientes de la resolución provisional, las seguirá determinando la SECOFI, determinación a la que le siguen siendo aplicables rigurosamente las consideraciones de inconstitucionalidad - y por tanto de ilegalidad - desarrolladas en el presente capítulo.

Además, esta no muy feliz solución dada por el Ejecutivo y la problemática subsistente en cuanto a la determinación provisional, no hablan - bien de la actual política gubernamental tendente a crear un sistema normativo de comercio exterior, acorde con las necesidades nacionales.

No será sino hasta el último capítulo, que se propondrá, basándo-

nos también en las conclusiones a que se llegue sobre la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias una solución específica de estos problemas.

Al tiempo en que se realizaba este trabajo, hubo una nueva modificación al Reglamento Sobre Prácticas desleales de Comercio Internacional, mediante la cual se derogó el postulado que establecía que el propio Presidente de la República debería de emitir la resolución definitiva mediante la cual se imponía la obligación al pago de una cuota compensatoria, autorizándose para tal caso a la SECOFI para hacerlo. Con esta modificación, que da aún peor la situación que hemos venido planteando, pues conforme a lo dicho, ahora, tanto el Reglamento como la Ley, transgreden lo establecido por el artículo 131 Constitucional, en el sentido de que deberá ser el Presidente de la República el único facultado para estos efectos.

De manera general concluimos que es necesario que se modifiquen las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior por los que se faculta a la SECOFI para determinar cuotas compensatorias en resoluciones provisionales y definitivas. Lo mismo se deberá hacer con el Reglamento sobre Prácticas desleales.

Se sostiene que esta solución es más conveniente que aquella por la que se posibilite constitucionalmente al Congreso para delegar a la SECOFI las facultades que señala el artículo 131 de nuestra Carta Magna. ¿Por qué? Debido a que es una manera de dar mayor seguridad jurídica a los importadores que presuntamente realicen prácticas desleales. Como vimos en capítulos anteriores, la determinación de cuotas compensatorias puede tener consecuencias económicas de gran magnitud, así como importantes presiones de organismos internacionales y de gobiernos extranjeros, mismos que respetarán más una decisión tomada por el propio Presidente de la República.

CAPITULO IV

LA CUOTA COMPENSATORIA COMO CONTRIBUCION

I.- REGULACION JURIDICA TRIBUTARIA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS EN EL DERECHO MEXICANO.

A continuación se desarrollará en la forma más sintética posible un esquema general de las disposiciones vigentes aplicables a las contribuciones en el derecho mexicano. Comenzando con los artículos constitucionales correspondientes, se estudiarán únicamente las normas que sirvan para descifrar las interrogantes planteadas, ya que sería imposible y sin utilidad abarcar temas o disposiciones que, aunque importantes en el ámbito del Derecho Fiscal, no trascienden en los fines perseguidos por este trabajo.

El artículo 31 Constitucional estipula en su fracción IV como -- obligación de los mexicanos el "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (29). Este es el fundamento constitucional de la obligación tributaria en el derecho positivo mexicano. De sus últimas líneas se desprende que dicha obligación debe ser "ex lege" - o sea que debe estar predeterminada en una ley formal y materialmente, cumpliéndose este requisito al señalar el artículo 73 fracción VII del mismo - ordenamiento que el Congreso estará facultado "para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto"(30). Por ser el Congreso el que crea las leyes, dichas contribuciones se impondrán a través de ordenamientos

29 Art.31 Fracc. IV de la CTEM; p. 62 .

30 Ibid., Art. 73 fracc. IV, p. 84 .

legales.

El Poder Legislativo al reunirse el día 10. de septiembre de cada año, deberá ocuparse entre otras cosas, de dar trámite a las iniciativas que se le presenten. Durante este período se realizan sesiones ordinarias, siendo facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la señalada en el artículo 74 fracción IV Constitucional, consistente en "examinar, discutir y aprobar anualmente el presupuesto de egresos ... discutiendo primero que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlos; ... El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara las correspondientes iniciativas de leyes de ingresos y los proyectos del presupuesto... (31). Dicha Ley de Ingresos, que basada en el Presupuesto de Egresos se expedirá anualmente, deberá contener:

... el catálogo de los impuestos que han de recaudarse en el año fiscal, pero sin que en ella se establezca ni el monto del impuesto ni los sujetos del mismo, ni el procedimiento que deberá seguirse para su recaudación. Estos extremos corresponden a las leyes especiales que regulan cada uno de los impuestos enumerados en el catálogo que contiene la ley de ingresos (32).

Es por esto que algunos autores la consideran como la ley de leyes en materia fiscal, ya que no podrán imponerse contribuciones distintas a las señaladas en dicho catálogo. El artículo I fracción VII de esta Ley señala a los impuestos a la importación como uno de los tantos destinados a cubrir el presupuesto del año fiscal de 1987 (33). Para poder saber cuáles son los tipos de impuestos federales correspondientes a la importación es necesario recurrir al texto del artículo 35 de la Ley Aduanera el cual señala en su fracción II inciso c) lo siguiente:

31 Ibid., art. 74 fracc. IV, p. 88 .

32 GABINO FRAGA: Derecho Administrativo; 16a. Ed., Porrúa, México, 1975, p.322.

33 Cfr. art. 1 fracc. 7 de la Ley de Ingresos de la Federación para 1987; en Diario Oficial de la Federación; México, año 42, vol. VI, No. 42, 4 de diciembre de 1986.

ARTICULO 35.- Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

I.-..

II.- A la importación.

a).-...

b).-...

c).- Cuotas compensatorias en los términos establecidos en la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior (34).

Al establecerse formalmente, por conducto de la Ley Aduanera, que las cuotas compensatorias participan de la naturaleza propia de los impuestos, se genera la consecuencia jurídica de que a tales gravámenes les sean aplicables, en su totalidad, los principios constitucionales y legales que regulan la materia impositiva en nuestro país. Lo anterior, significa concretamente que las cuotas compensatorias, su monto, su base gravable, los sujetos, el hecho gravable, el procedimiento para su aplicación, etc. deberían, por principio, quedar establecidos en una ley expedida por el Congreso. Así lo establece, como ya lo habíamos señalado, el artículo 31 fracción IV de la Constitución. Y como veremos en forma más específica el artículo 5o. del Código Fiscal.

Para poder establecer si las cuotas compensatorias son verdaderos impuestos, no solo formal sino materialmente, se definirán los diferentes tipos de contribuciones existentes desde el punto de vista legal y doctrinal, incursionando de manera especial en lo que a impuestos se refiere.

En el caso de que así fuera, se deberá demostrar si la reciente incorporación de las cuotas compensatorias dentro del sistema jurídico mexicano, a través de la Ley de Comercio Exterior, responde a una adecuada téc-

34 Art. 35 de la Ley Aduanera; ISEF, México, 1966, p. 25.

ca legislativa. En otras palabras, habremos de establecer si el marco legal que las contempla está debidamente estructurado con base en todos los requisitos que la Constitución y la Doctrina fiscal dictan como necesarios para la debida creación, aplicación y recaudación de un impuesto.

Si del estudio realizado, se desprende que las cuotas compensatorias no son materialmente un impuesto, sino un crédito fiscal autónomo con características propias y diferentes a las demás formas de contribuir, se dejarán en claro dichas características, es decir, su verdadera naturaleza jurídica.

I.1.- LOS DIFERENTES TIPOS DE CONTRIBUCIONES CONTEMPLADAS POR EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION VIGENTE. PRINCIPIOS GENERALES.

El artículo 1o. del Código Fiscal de la Federación establece:

ARTICULO 1o.- Las personas físicas y las morales están obligadas a contribuir para los gastos públicos conforme a las leyes fiscales respectivas; las disposiciones de este Código se aplicarán en su defecto. Solo mediante ley podrá destinarse una contribución a un gasto público específico... (35).

En este artículo se confirma el carácter "ex lege" de la obligación tributaria y la supletoriedad del Código Fiscal con respecto a todas las leyes que traten la materia.

Los impuestos, derechos y aportaciones de seguridad social son los tres tipos de contribuciones contemplados en el Código Fiscal vigente el cual los define:

ARTICULO 2o.- ...

1.- Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que se encuentren en la situación jurídica o de hecho pre-

vista por la misma y que sean distintas de las señaladas por las fracciones II y III de este artículo.

II.- Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son - substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o -- las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionadas por el mismo Estado.

III.- Derechos son las contribuciones establecidas en ley por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho público, así como por el uso o aprovechamiento - de los bienes del dominio público de la Nación (36).

En lo que a impuestos se refiere, vemos que el Código aunque - mencione que los define, no lo hace. Únicamente por exclusión de los otros dos conceptos - aportaciones y derechos - se deduce que estamos frente a un impuesto. De esta manera el Código está dando puerta abierta a que las leyes establezcan créditos a favor del Estado, que por el solo hecho de denominarlos impuestos sean considerados como tales.

El problema se presenta cuando aquellas figuras que se equiparen a un impuesto por mandato de ley, no compartan su naturaleza, características, elementos y principios fundamentales. En todo caso, el artículo 50.- del mismo Código Fiscal, menciona los requisitos mínimos que deberá contener cualquier norma que establezca un crédito fiscal.

ARTICULO 50.- Las disposiciones fiscales que establezcan cargar a los particulares y las que señalen excepciones a las mismas, así como las que fijan infracciones y sanciones, son - de aplicación estricta. Se considera que establecen cargas a los particulares las normas que se refieren al sujeto, objeto, base, tasa o tarifa (37).

Legalmente, es importante señalar que por créditos fiscales no - únicamente se entienden a las contribuciones y sus respectivos accesorios.

36 Ibid., art. 2o., p.p. 1-2.

37 Ibid., art. 5, p. 3.

Las leyes podrán establecer créditos de naturaleza diferente, los que deberán sujetarse a los requisitos mínimos establecidos en el artículo citado anteriormente. Esta consideración se desprende de la lectura del artículo 4o.- del mismo ordenamiento:

ARTICULO 4o.- Son créditos fiscales los que tengan derecho a percibir el Estado ... que provengan de contribuciones, de sus accesorios o de aprovechamiento ... así como aquellos a los que las leyes les den ese carácter y el Estado tenga derecho a recibir por cuenta ajena (38).

Este es el panorama general que presenta el derecho mexicano por lo que respecta a obligaciones y créditos fiscales, que importa en la elaboración de este trabajo y que permitirá resolver la problemática ya expuesta.

II.- EL PODER TRIBUTARIO DEL ESTADO. LOS INGRESOS PUBLICOS.

Después de haber realizado el análisis legal de las disposiciones relativas al poder tributario del Estado y de los diferentes tipos de ingresos previstos en el derecho mexicano, se hará un estudio doctrinal al respecto.

La potestad financiera del Estado tiene dos vertientes fundamentales: Las concernientes a los ingresos y los egresos públicos. Ambas constituyen la actividad financiera del Estado, siendo ésta la facultad por medio de la cual el propio Estado "... puede imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las facultades que le están encomendadas" (39).

Los ingresos públicos son los que se allega el Estado con el fin

38 Ibid., art. 4, p.p.2-3.

39 Cfr. GIANINI A. D. : Instituciones de Derecho Financiero (trad. del italiano por Fernando Sainz de Bujanda); Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957, p.p.3-11.

de cubrir las necesidades colectivas. Estos se pueden obtener por vías de derecho público o de derecho privado. La doctrina los divide en ordinarios y extraordinarios.

Ordinarios son aquellos que se perciben regularmente, repitiéndose en cada ejercicio fiscal, y en un presupuesto bien establecido deben cubrir enteramente los gastos ordinarios. Extraordinarios son aquellos que se perciben solo - cuando circunstancias anormales colocan al Estado frente a necesidades imprevistas que lo obligan a erogaciones extraordinarias, como sucede en casos de guerra, epidemia, catástrofe, déficit, etc (40).

Pueden ser por lo tanto, impuestos, derechos, etc. ordinarios o extraordinarios, según sea el caso.

Los tributos son los instrumentos mediante los cuales el Estado se allega dichos ingresos. La definición de los tributos, independientemente de sus diferentes especies es dada por la doctrina diciendo que éstos "son las prestaciones comunmente en dinero, que el Estado exige en -- ejercicio de su poder de imperio a los particulares, en virtud de una ley y para el cumplimiento de sus fines"(41). El poder de imperio se ejerce - por medio de la facultad económico coactiva, la que, con base en la ley, - consiste en la posibilidad de usar la fuerza pública para obtener el pago del tributo. Mediante éste último el Estado cumplirá sus fines, los cuales no siempre tienen como meta allegarse de dinero (fines fiscales), sino que pueden tener una finalidad extrafiscal.

Independientemente de que en ambos casos (fines fiscales o extrafiscales) la cantidad recaudada deberá destinarse al gasto público, esta - distinción se efectúa por el hecho de que, como dijimos, existen fines del

40) Ernesto Flores Zavala: Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas; 2da. ed., Porrúa, México 1982, p.23.

41) HECTOR VILLEGAS B.: Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario; Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1972, p. 55.

Estado que requieren como condición directa e inmediata la obtención - de ingresos en dinero. Tal es el caso de los impuestos sobre la Renta o - al Valor Agregado. Sin embargo hay algunos tipos de tributos que se exigen, no con la finalidad directa de obtener ingresos para cubrir el gasto, sino que son utilizados como medio para alcanzar distintos resultados, como ejemplo tenemos los Impuestos y Derechos Aduaneros que tienden a disminuir las importaciones, los impuestos creados con el objeto de desalentar o promover una determinada actividad de los particulares, impuestos destinados a regular la oferta o la demanda de un producto, etc.

El hecho de que un tributo tenga fines extrafiscales únicamente, no es motivo para dejar de considerarlo como tal. El pretender que los -- tributos exclusivamente tengan como finalidad el cubrir los gastos públicos, sería una aseveración parcial y desacorde con la realidad de los esta dos modernos, en donde en muchos casos es necesario utilizar la fuerza económica y social de los tributos en beneficio de la colectividad. Incluso - el maestro Flores Zavala al hacer la clasificación de los impuestos - princi pal ejemplo de tributos - contempla a los impuestos con fines exclusivamente extrafiscales. Por medio de éstos el Estado cuenta con "... la utilización para objetivos económico-sociales de un útil instrumento de interven cionismo" (42) De cualquier manera el importe de la recaudación obtenida por medio del tributo, aún cuando su finalidad haya sido extrafiscal, deberá destinarse al gasto público.

A continuación analizaremos a la luz de la doctrina los diferentes tipos de tributos, también llamados contribuciones, estudiando a pro-

42 E. FLORES ZAVALA: Op. cit., p. 272

fundidad únicamente aquellos que tengan o pudiesen tener relación con el objeto de este trabajo.

LOS DERECHOS.

Fonrouge define a los derechos - también llamados tasas - como "la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado y relacionada con la administración efectiva o potencial de una actividad de interés público que afecta al obligado" (43). La doctrina mexicana los considera como aquella "prestación señalada por la ley y exigida por la administración activa, en pago de servicios administrativos particulares" (44).

La actividad del Estado mencionada en ambas definiciones no necesariamente favorece al particular, pues no siempre le reporta beneficios o utilidad. De cualquier forma el pago de un derecho se deberá hacer siempre como contraprestación por un servicio individualizado de la administración al particular, sea o no de provecho a éste último. Como todas las contribuciones, su determinación deberá ser legal y de una forma proporcional y equitativa.

LAS CONTRIBUCIONES ESPECIALES.

El Código Fiscal de la Federación, como vimos, no menciona a las contribuciones especiales sino a las aportaciones de seguridad social. El Código es limitativo en este aspecto ya que éstas últimas son solo una especie de las contribuciones especiales, concepto más adecuado. La doctrina las define como:

43 CARLOS M. GIULIANI FONROUGE: Derecho Financiero; 2a. ed. Ediciones de Palm, Buenos Aires, 1970, T. 2, p. 989.

44 EMILIO MARGAIN MANTUO: Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; 6a. ed., UASLP, México, 1981, p. 110.

Las contraprestaciones que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a uno o varios sectores de la población, con el objeto de atender en forma parcial el costo de una obra o servicio de interés general y que se traduce en un beneficio manifiesto para el grupo a quien se presta (45).

Salta a la vista la imposibilidad de encontrar relación alguna entre la cuota compensatoria y este tipo de tributo.

Con respecto a los derechos es conveniente aclarar, que si bien el GATT habla de los derechos compensatorios y los derechos antidumping, no por eso debemos pensar que las cuotas compensatorias son derechos - por lo menos dentro del sistema jurídico mexicano -, materialmente, las cuotas compensatorias son de naturaleza distinta a aquellos. Al pagar una cuota compensatoria, no se hace como contraprestación a un servicio individualizado del Estado hacia el pagador de ésta.

Es con los impuestos con los que la cuota compensatoria pudiera tener mayor relación material. Como vimos, formalmente la Ley Aduanera la considera un tipo de impuesto (federal a la importación), por lo que ahora es conveniente realizar un estudio más amplio de esta clase de tributos.

III.- LOS IMPUESTOS

A continuación se desarrollará un marco general que contenga los principales elementos, teorías y principios, así como la clasificación de los impuestos. Existen muchas y muy diversas definiciones de este tipo de tributo. Entre las que se consideran las más importantes destacan las siguientes:

Antonio Micheli:

La figura típica del tributo es el impuesto, entendida como prestación coactiva, generalmente pecuniaria, debida por el sujeto pasivo sin ninguna relación específica con una par-

45 JORGE AGUILAR: "Las Cuotas del Seguro Social"; en Revista de Investigación Fiscal; SHCP, México, 1982, No. 32, p.4

ticular actividad del ente público y menos a favor del sujeto mismo que está obligado a cumplir aquella prestación cuando se encuentre en una determinada relación (fijada por la ley) el sujeto pasivo sin ninguna relación específica con una particular actividad del ente público y menos a favor del sujeto mismo que está obligado a cumplir aquella prestación cuando se encuentre en una determinada relación (fijada por la ley) con el presupuesto de hecho legalmente establecido (46).

Gianini:

El impuesto es la prestación pecuniaria que una entidad pública tiene el derecho de exigir, en virtud de su poder de imperio, originario o derivado, según los casos, en la medida y formas establecidas por la ley con el propósito de obtener un ingreso (47).

Hector Villegas:

El tributo exigido por el Estado a quienes se hallan en las situaciones consideradas por la ley como hechos imponibles, siendo éstos hechos imponibles ajenos a toda actividad estatal relativa al contribuyente (48).

Rasgos comunes a todas las definiciones (características).

a).- Todo impuesto debe estar previamente establecido en una ley. Este presupuesto ya fué explicado anteriormente al tocar los artículos constitucionales y legales referentes a las contribuciones en general y en especial por lo señalado en los artículos 31 fracción IV Constitucional y lo. del Código Fiscal de la Federación.

b).- Su pago es obligatorio. Esta obligación deriva en forma general del mismo artículo 31 fracción IV Constitucional. El cobro de los impuestos se puede hacer en forma coactiva, mediante el procedimiento administrativo de ejecución.

46 GIAN ANTONIO MICHELI: Curso de Derecho Tributario (trad. del italiano por Julio Banacloche); Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1975, p. 48

47 GIANINI A.D.: Op. Cit., p.46

48 H. VILLEGAS: Op. cit. p. 58

c).- En dinero (por regla general) o en especie.

d).- El presupuesto de hecho es independiente de toda actividad estatal relativa al sujeto pasivo. El impuesto, a diferencia de los derechos, es una prestación que se hace al Estado en la que no se toman en cuenta directamente ni una actividad individualizada del sujeto activo ni la situación del pasivo. Únicamente se requiere que éste caiga dentro -- del supuesto legal para hacerse acreedor de un impuesto.

Recordemos que al hablar de la pseudodefinition dada por el Código Fiscal vigente en su artículo 2o., se dijo que la redacción de éste dejaba, en forma arbitraria, las puertas abiertas para que las leyes impositivas crearan impuestos a discreción. Esto sin más límite que el de llenar los requisitos que menciona el artículo 5o. del mismo ordenamiento (base, tasa, tarifa, sujeto y objeto). La doctrina maneja diferentes puntos de vista. Berliri, por ejemplo, afirma que:

Qualquier situación puede ser considerada por el legislador como idónea para legitimar la aplicación de un impuesto y por tanto, cualquier hecho puede considerarse como apto para considerar una obligación tributaria, por lo que el presupuesto objetivo del tributo (es decir del impuesto) no puede, al igual que el delito, definirse con arreglo a elementos intrínsecos o a priorísticos, sino únicamente con arreglo a las consecuencias que derivan del mismo y por tanto, debe definirse como aquél hecho jurídico de cuya realización nace la obligación tributaria (49).

En contra de esto, autores como lo hace Jarach, mencionan que si bien el Estado respaldado por su poder de imperio - y como creador de las leyes - podría exigir el pago de impuestos en forma arbitraria, esto no quiere decir que así sea en todos los casos, o por lo menos que deba ser

49 ANTONIO BERLIRI: Principios de Derecho Tributario (trad. del italiano por Fernando V. Arche Dmínguez); Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1964, Vol. I, p.305.

asi (50).

En todo caso, el hecho de que la obligación al pago de un impuesto tenga como única justificación la realización del supuesto legal, no quiere decir que se creen impuestos a discreción. Existen situaciones en las que la naturaleza misma del hecho generador no permite que le sea aplicable un impuesto. Probablemente porque sería más conveniente - por técnica legislativa - aplicar una contribución diferente, o porque el obligado al realizarse el supuesto legal se haga acreedor a una sanción que quede fuera del campo propiamente tributario.

Desgraciadamente, la ley, debido a su carácter obligatorio, regula erróneamente situaciones ajustándolas de manera forzada, de tal manera que aunque exigibles carecen de una adecuada técnica legislativa. Esta para ser válida debe regular cada situación conforme a sus características y su naturaleza.

e).- Obligación tanto a personas físicas como morales.

f).- Aquello que se recaude debe ser destinado a cubrir los gastos públicos. Si tenemos la obligación de contribuir para satisfacer el presupuesto, todo impuesto que se establezca y que lo que se recaude en virtud de éste no esté destinado a cubrir el gasto aprobado por la Cámara de Diputados, aún cuando su rendimiento se destine a favor de la administración activa, debe reputarse inconstitucional (51).

g).- Debe ser proporcional y equitativo. Aunque ninguna de las definiciones contempla la proporcionalidad y equidad del impuesto (y de -

50 Cfr. DINO JARACH: Curso Superior de Derecho Tributario; 1a. ed., Editorial Constancia, Buenos Aires, 1957, Vol. I, p.p. 178-179.
51 H. VILLIGAS: Op. cit., 9.56.

toda contribución), es conveniente aclarar estos conceptos ya que son de vital importancia en el derecho mexicano debido a su jerarquía de -- mandatos constitucionales. El maestro Margain Manatou nos dice al res pecto:

Que un tributo sea proporcional, significa que com prenda por igual, de la misma manera, a todos aquellos in dividuos que se encuentren colocados en la misma situación o circunstancia; que sea equitativo significa que el impac to del tributo sea el mismo para todos los comprendidos en la misma situación (52).

III.1.1.- PRINCIPALES TEORIAS Y PRINCIPIOS DEL IMPUESTO.

Existen numerosas teorías acerca de la naturaleza de los impues tos. Algunas lo consideran como un pago a los servicios prestados por el Estado, otros lo equiparan al pago de una prima de seguro, o se llega al extremo de tomar el pago de un impuesto como un deber que no requiere jus tificación alguna.

Hasta ahora la tesis más aceptada es la que trata al impuesto co mo un sacrificio por parte del contribuyente. Esta, llamada teoría del sa crificio, estipula como premisa fundamental que se deberá pagar el mínimo de impuestos posible. Con este objeto el Estado deberá tomar como base una adecuada distribución de las cargas, dependiendo de la capacidad contribu tiva de cada una de las personas. Esta teoría fué elaborada por John --- Stuart Mill, quien la fundamentó suponiendo la inherente y esencial necesi dad del Estado consistente en la captación de recursos para cumplir sus - funciones (53).

52 E. MARGAIN MANATOU: Op. cit. p. 77.
53 Cfr. E. FLORES ZWALA: Op. cit. p.p.51-52.

LOS PRINCIPIOS DEL IMPUESTO

Son de muy diversa índole, siendo los más importantes los -- cuatro enunciados por Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones*.

Principio de Justicia. Este estipula que "... Los súbditos de cada Estado deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una proporción lo más cercana posible a sus respectivas capacidades; es decir, en proporción a los ingresos de que gozan bajo la protección del Estado" - (54).

De este principio se desprenden tres términos de suma importancia: la proporcionalidad, la equidad y la generalidad del impuesto. Los dos primeros ya fueron explicados, el tercero, como consecuencia de aquellos, significa que quedarán obligadas por igual todas las personas que se encuentren en los supuestos que la ley marca como hechos generadores - de una obligación fiscal.

Aunado al carácter general del impuesto (y de cualquier tipo de tributo) se deriva su carácter abstracto e impersonal - propios, en esencia, de la ley - ya que si un ordenamiento legal al establecer un impuesto, no lo hace en forma general, entonces es privativa. Esto quiere decir que su vigencia y aplicación están referidas directa e individualmente a una persona determinada, lo que constituye una violación no solo a un principio de tributación, sino a la naturaleza misma de toda ley.

Principio de Certidumbre. La debida inclusión en la ley impositiva de los siguientes elementos y supuestos, es el requisito mediante el cual se cumple con este principio:

54 ADAM SMITH: *Riqueza de las Naciones* (trad. del inglés por Jorge M. García Laguardia) 5a. ed., Publicaciones Cruz O. México, 1981, Vol. II, libro 5, p.409.

- a).- El señalamiento de los elementos del impuesto: El sujeto, el objeto, la base, la tarifa, la cuota, etc.
- b).- La manera de evaluar la base.
- c).- La forma y fecha de pago.
- d).- El lugar de pago y la autoridad ante quien se deberá efectuar.
- e).- Las penas (multas o recargos) en caso de incumplimiento, y
- e).- Los recursos procedentes.

Adam Smith, afirma con respecto a este principio que:

...El impuesto que cada individuo está obligado a pagar debe ser fijo y no arbitrario. La fecha de pago, la forma de realizarse, la cantidad a pagar, deben ser claras y patentes para el contribuyente y para cualquier otra persona ... La certeza de lo que cada individuo debe pagar en cuestión de impuestos es de importancia tal que yo creo, y lo prueba la experiencia de todas las naciones, que la importancia de un notable grado de desigualdad no es un mal tan grande como la de un grado pequeñísimo de incertidumbre (55).

Principio de Comodidad. Este principio establece que se deberán procurar todas las facilidades posibles al contribuyente para el cumplimiento de su obligación. Se deberán dividir los pagos, instalar oficinas recaudadoras en lugares accesibles al contribuyente y en general instrumentar todo tipo de facilidades para el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Principio de Economía. El mismo autor nos dice que "...todo impuesto debe planearse de modo que la diferencia de lo que se recauda y lo que ingresa en el tesoro público del Estado sea lo más pequeña posible"⁵⁵ ya que un impuesto cuya recaudación sea muy costosa, resultaría contrapropo

55 Ibid.

56 Ibid., p. 410.

ducente. Cuando los gastos efectuados para la gestión y cobro de un impuesto sean mayores que lo que ingresa al patrimonio estatal, lo más lógico y conveniente será la desaparición de éste.

III.1.2.- CLASIFICACION DE LOS IMPUESTOS.

a).- Impuestos Directos e Indirectos.

Esta parte de la clasificación se estudia desde dos puntos de vista. El criterio basado en la repercusión considera al impuesto directo como "aquel en el que el legislador se propone alcanzar inmediatamente, desde luego, al verdadero contribuyente" (57), suprimiendo por lo tanto a toda persona entre el pagador y el fisco; por medio de un impuesto indirecto la ley no impone la obligación de pago al verdadero contribuyente en forma directa, éste, estará gravado por repercusión o sea que existirá un intermediario en el pago del impuesto.

El criterio administrativo o del padrón toma a los impuestos directos como aquellos que independientemente de gravar a las personas, los bienes, la riqueza, etc., lo que importa es que lo haga sobre situaciones normales, que sean estables debido a su permanencia y que como consecuencia puedan ser cobrados mediante listas en las que se enumeren los causantes de dicho impuesto; los impuestos indirectos, por lo tanto, son conforme a este criterio aquellos en los que no se puedan formar listas nominativas de contribuyentes, debido a que surgen de situaciones, hechos o actos aislados y discontinuos (58).

57 E. FLORES ZAVALA: Op. cit., p.257.
58 Cfr. Ibid., p.p.257-258.

b).- Impuestos Reales e Impuestos Personales.

El tratadista fiscal argentino Hector Villegas nos dice que - los impuestos personales " ... Son aquellos que tienen en cuenta la especial situación del contribuyente" (59), por lo que valoran todos y cada uno de los elementos que conforman su capacidad contributiva.

Los impuestos reales, nos dice el autor citado, son aquellos - que "... Consideran en forma exclusiva la riqueza gravada" (60), prescin- diendo por completo de la situación en que se encuentre la persona que - contribuye.

c.- Impuestos Objetivos e Impuestos Subjetivos.

Esta clasificación depende de la adecuada técnica legislativa con la que se elabore una disposición legal que contemple la obligación al pago de un impuesto. Cuando la norma indebidamente no estipule el su jeto obligado al pago del impuesto y únicamente mencione la materia impo nible, la cosa, estamos frente a un impuesto objetivo. A este respecto Jarach señala :

Por ejemplo, se dice en materia de derechos adu- neros: El hierro redondo pagará un impuesto de acuerdo con tal aforo. El hierro redondo paga? El hierro redondo no pagará nada ni estará sujeto al impuesto ... simplemente - se pone en evidencia la metria imponible o el objeto mate- rial del hecho imponible difundido en la ley (61).

Con mayor exactitud, una norma que incluya en su texto al suje- to obligado al pago del impuesto, establecerá conforme a esta clasificac- ión un impuesto subjetivo.

59 H. VILLEGAS: Op. cit. p. 61.

60 Ibid., p. 62

61 D. JARACH: Op. cit., p. 165.

Existe cierta confusión entre un impuesto real y un impuesto subjetivo. Con base en lo explicado son distintos. Un impuesto real, será aquel que grave la cosa, la riqueza, etc. sin tomar en cuenta la situación personal del sujeto. Pero al no considerar dicha situación personal, no quiere decir que la ley que lo contemple, omite al sujeto - obligado a pagar el impuesto (impuesto objetivo). Una norma, por lo tanto, que señale un impuesto real, deberá - siguiendo una adecuada técnica legislativa - incluir al sujeto obligado al pago de éste (impuesto subjetivo), aunque no haya tomado en cuenta su situación personal. Es por esto que podrán existir impuestos reales y subjetivos a la vez, ya que dichos conceptos no se contraponen sino que se complementan.

d).- Clasificación según los sujetos del impuesto.

Dependiendo del sujeto activo, los impuestos pueden ser Federales, Estatales y Municipales. Ello se desprende del artículo 31 fracción IV Constitucional y, depende que sea la Federación, el Estado o el Municipio, el acreedor señalado por la ley para recibir el pago del impuesto; según el sujeto pasivo los impuestos podrán ser directos, indirectos, reales, personales, objetivos o subjetivos, dependiendo el punto de vista desde el cual se analice. De cualquier forma, ya han sido explicados todos estos tipos de impuestos.

e).- Clasificación conforme al período de tiempo en que se desarrolla.

Impuestos periódicos son aquellos que gravan al sujeto por hechos impositivos que guardan un "estado" o sea que se repiten en el tiempo, son duraderos y permanentes, por ejemplo el Impuesto Predial (62).

El impuesto instantáneo, será aquel "cuyo presupuesto de -

hecho es una "acción", es decir un acto aislado y único que se agota en sí mismo (63).

F).- Clasificación según su proporción a la base.

Existen, en relación a la proporción que guarde un impuesto - con la base, impuestos proporcionales y progresivos. Así, un impuesto "... es proporcional cuando su cuantía puede representarse mediante una función lineal de la base imponible (64)". Y será progresivo aquel que "... crece más rápidamente que la base imponible, por lo menos hasta un determinado nivel de la misma (65)".

III.1.3.- ELEMENTOS DEL IMPUESTO.

El Sujeto.

La llamada "relación tributaria" está conformada por dos tipos de sujetos: el sujeto pasivo y el sujeto activo.

En el Derecho Mexicano, son la Federación, los Estados y los - Municipios los que, según el caso, fungen como sujeto activo. El sujeto pasivo es aquella persona "... a quien la Ley Fiscal obliga al pago del tributo (66)".

En el Código Fiscal vigente no se define al sujeto pasivo. El Código Fiscal del 30 de diciembre de 1966 señalaba en su artículo 13:

Artículo 13.- Sujeto pasivo de un crédito fiscal es la persona física o moral, mexicana o extranjera, que, de acuerdo con las leyes, está obligada al pago de una prestación determinada al fisco federal. (67)

63 Ibid.

64 LUCIEN MEHL: Elementos de Ciencia Fiscal (trad. del Francés por J. Roo y J.M. Bricall); Bosch, Barcelona, 1964, p. 86.

65 Ibid., p. 85

66 MANUEL DE JAVO: Curso de Finanzas y Derecho Tributario; 2a. ed. Ediciones Malachino, Rosario, 1969, T. I. p. 318.

67 Art. 13 del Código Fiscal de la Federación; Porrua, México, 1970, p. 12.

De esta relación tributaria nacen las llamadas obligaciones fiscales, siendo las más importantes por parte del sujeto activo, la de recibir el pago del impuesto, además de facilitar por todos los medios posibles el cumplimiento de las obligaciones del sujeto pasivo. - Este último, tendrá como principal obligación la de pagar en los términos que marque la ley, así como la de presentar declaraciones, manifestar cambios de domicilio, etc.

El Objeto.

En este punto es conveniente, siguiendo los criterios del maestro Francisco de la Garza, hacer algunas distinciones sobre el objeto como elemento del impuesto. Conveniencia debida a la confusión, de los tratadistas y de la ley misma, de los siguientes conceptos: Presupuesto, objetivo, objeto del tributo, materia imponible, bien gravado y objeto de la obligación tributaria.

Como se dijo, el artículo 5o. del Código Fiscal vigente considera al objeto como uno de los elementos que deberá contener cualquier disposición que determine un crédito fiscal. Por lo tanto es necesario distinguir cuál de los conceptos teóricos señalados en el párrafo anterior corresponde al requisito legal.

El presupuesto objetivo, se considera como "el aspecto objetivo del presupuesto de hecho definido por la ley ... (68)", el que al concretizarse en la realidad, origina la obligación de pagar el impuesto. Siendo, por lo tanto, aquellos hechos abstractos planteados por la ley que "... Consisten en un acto o negocio jurídico, en un estado, situación o

68 F. DELA GARZA: Op. cit. p. 394.

cualidad de una persona, en un acto de naturaleza no jurídica, o en la mera titularidad de cierto tipo de derecho sobre bienes o cosas" (69).

El llamado objeto del tributo - del impuesto en este caso - es la "... manifestación de la realidad económica que trata de someterse a la imposición" (70). Por ejemplo el hecho derivado de la obtención o gasto de la renta.

La materia imponible es el factor económico que sirve como - fundamento en el establecimiento del impuesto, sirviendo como fuente de éste directa o indirectamente. Este factor económico puede estar constituido por bienes, servicios, productos, rentas o capitales. El bien gravado en consecuencia, no es mas que la materia imponible considerada en forma singular (por ejemplo un determinado servicio o renta).

El denominado objeto de la obligación tributaria es el mismo que existe en toda obligación civil. Es el comunmente llamado objeto directo, que podrá consistir en un dar, hacer o no hacer.

Citemos un ejemplo referido al impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, en el que se distinguan los conceptos señalados anteriormente:

El elemento objetivo del presupuesto está representado por el contrato de compraventa. El objeto del tributo es la renta o el capital gastado en la operación. La riqueza imponible está representada por la propiedad del inmueble que se transfiere de una persona a otra. El bien gravado es el inmueble en particular que se enajena. El objeto de la obligación es la suma del dinero que se paga por el comprador al ente público impositor (71).

69 FERNANDO SANZ DE BUJANDA: "Análisis Jurídico del Hecho Imponible" en Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública; Madrid, Vol. XV, No.60, p. 851.

70 F. DE LA GARZA: Op. cit. p. 385.

71 Ibid. p. 386.

Cuando tratemos sobre la naturaleza jurídica de la cuota compensatoria, se dará un ejemplo similar a éste con el fin de aclarar cómo operan dichos conceptos en el caso que nos ocupa.

Continuando con el cuestionamiento, referente a cuál de estos conceptos es aquél a que se refiere el artículo 5o. del Código Fiscal y con base en las consideraciones anteriores, se deduce que dicho objeto corresponde al llamado "presupuesto objetivo".

El maestro Flores Zavala define al objeto como "...la situación que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal" (72), en donde el objeto será el presupuesto objetivo (ya definido); y el hecho generador se toma como "... el conjunto de circunstancias hipotéticamente previstas en la norma, cuya realización provoca el nacimiento de una obligación tributaria concreta " (73)

La base.

La cantidad sobre la que se parte al fijar en forma líquida lo que se deberá pagar constituye la base del impuesto. Dicha cantidad generalmente está traducida en dinero. Los criterios en que se basa su determinación son muy diversos dependiendo del parámetro utilizado como referencia. Existen parámetros relativos a aspectos concretos del bien gravado (metros cúbicos, peso, etc.) o bien parámetros basados en cantidades abstractas con relación al bien de que se trate (precio de venta, precio oficial, valor catastral, etc.).

Cualquier disposición que contemple un tributo deberá estable-

72 E. FLORES ZAVALA: Op. cit. p. 108.

73 F. DE LA GARZA: Op. cit. p. 384.

cer en primer lugar el parámetro que servirá para establecer la base, misma que funcionará como punto de partida para fijar la cantidad que en dinero, deberá cubrir el sujeto pasivo (74).

La tarifa.

La tarifa es la tabla o catálogo de las cuotas y/o tasas - (también llamadas alícuotas) que se establecen para determinar en forma líquida una contribución. Mediante la aplicación de una tarifa a la base imponible se obtiene el importe o cuota del impuesto (75).

No existe ni en la doctrina ni en la ley uniformidad en lo -- concerniente a las partes que integran una tarifa. Tampoco la hay respecto al significado y alcances de las tasas y cuotas. Mehl señala que " ...en un mismo impuesto, los elementos que componen la tarifa pueden variar en función de los componentes de la materia imponible y de la capacidad del contribuyente (76). A pesar de esto, para efectos de este trabajo aceptaremos las siguientes consideraciones:

La cuota tributaria (amplio sensu) también llamado importe del tributo será "... la cantidad en dinero o en especie que se percibe por unidad tributaria" (77), dicha unidad establece la "unidad de medida" en la que se basa el cálculo del impuesto (kilos, litros, unidades específicas, renta, etc.).

Este importe o cuota en sentido genérico, se obtiene mediante la aplicación a la base - mediante su respectivo parámetro - de las tasas y/o cuotas contenidas en la tarifa.

74 Cfr. A. BERLIRI: Op. cit., Vol. II, p.p.305-306.

75 L. MEHL; Op.cit. p. 78.

76 Ibid., p.p.78-79.

77 E. FLORES ZAVALA: Op. cit. p. 109.

Estas cuotas (estricto sensu), también llamadas "tipos de gravámenes específicos" no se expresan en forma porcentual, sino que "... consisten en una suma de dinero fijo que ha de pagarse por cada unidad de la magnitud que constituye un parámetro, de acuerdo con la medición de éste prevista por la ley" (78). Por ejemplo, la tarifa puede estipular el pago de x cantidad de dinero por litro, kilo o unidad de medida en general. En este caso la cuantía de la cuota tributaria dependerá de las variaciones de la base o parámetro.

No hay que confundir a los "tipos de gravámenes específicos" (cuotas estrico sensu) con los llamados "tributos fijos". En estos últimos no existe un parámetro que varíe, sino que dependen de la realización en el tiempo del hecho gravable (vgr. el pago de cantidades fijas por el uso de un puente o carretera).

Estamos en presencia de la alicuota o tasa cuando el tipo de gravámen se exprese en forma porcentual con respecto a la base imponible, la cual puede consistir en dinero o en bienes pecuniarios (susceptibles de valoración en dinero). En la tarifa pueden existir varios tipos de alicuotas mediante las que se obtiene la cuota tributaria (cantidad a pagar):

a).- Alicuota proporcional. Esta es constante, siendo la base la que puede llegar a variar. Esta última al aumentar o disminuir, - provoca la variación de la cantidad a pagar en forma proporcional, sin que la alicuota cambie, así, vemos, por ejemplo, que en el impuesto al Valor Agregado en el que existen alicuotas proporcionales del 10 o el 15 por ciento invariablemente - dependiendo del bien gravado - el importe del tributo aumenta o disminuye únicamente por alteraciones en la

base.

b).- Alicuota progresiva. Este tipo de tasa aumenta o disminuye al mismo tiempo que la base imponible(79)El caso típico lo encontramos en el impuesto predial en donde el porcentaje aplicable al valor catastral del inmueble (base imponible) crecerá conforme aumente o disminuya dicho valor.

Existen otros tipos de alícuotas, sin embargo su estudio no es de provecho a la realización de este trabajo.

Tanto las cuotas como las tasas podrán o no estar contenidas en la tarifa.

Algunas de éstas reúnen tanto a cuotas como a alícuotas aplicables a una misma base. También se da el caso en el que la disposición legal determina únicamente la cuota fija aplicable a una base determinada.

Por último, es conveniente citar las palabras del maestro Giuliano Fonrouge quien al tratar el tema de las tarifas en materia de comercio exterior, acertadamente aclara:

El régimen tarifario es complicado, no solamente por diferir según se trate de la importación o de la exportación de mercancías o por el casuismo de las normas respectivas, sino también por la existencia de tarifas convencionales de acuerdo con tratados internacionales, aparte de abundantes exenciones y franquicias (80).

Más adelante, en relación con el tema central de este trabajo el mismo autor menciona que:

Es bueno tener en cuenta que los derechos aduaneros se fijan por circunstancias político económicas especialmente de protección a la industria nacional, facilitando la ad-

79 Cfr. L. MEHL; Op. cit., p. 85.

80 C.M. GIULIANI FONROUGE; Op. cit., T. II, p. 889.

quisición de equipos y materiales y también para impedir la competencia desleal por dumping o por estímulos de gobiernos extranjeros - subvenciones, etc. o bien - por la actuación de monopolios u oligopolios internacionales (81).

Razones que no excusan la satisfacción de todos y cada uno - de los requisitos que hemos mencionado en el desarrollo de este capítulo.

81 Ibid.

CAPITULO V

PROCEDIMIENTO DE DETERMINACION Y APLICACION DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

I.- INICIO DEL PROCEDIMIENTO.

Todos los artículos en que se basa el presente capítulo corresponderán a la Ley de Comercio Exterior y a sus respectivos reglamentos sobre prácticas desleales los que en adelante llamaremos "Ley" y "Reglamento".

Del artículo 10. fracción II inciso c) y en especial del artículo 80. de la Ley se desprende lo que he dado en llamar el "supuesto jurídico fundamental para la procedencia de una cuota compensatoria" consistente en la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional. La Ley en su artículo 70. señala al Dumping y al Subsidio como los únicos casos en que estamos ante una práctica desleal de comercio internacional. La Ley es limitativa en este aspecto, pues exclusivamente estas dos formas de prácticas - desleales podrán dar motivo al inicio del procedimiento. Es por esto, que ni la autoridad ni los particulares podrán argumentar o aportar pruebas que aduzcan la existencia de práctica desleal o situación de hecho diferente a las previstas.

Con esta base el procedimiento podrá iniciarse de oficio o a petición de parte (denuncia). La iniciación de oficio está permitida por los artículos 9 y 10 de la Ley y 14, 15 y 16 del Reglamento. No es potestativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (desde ahora denominada la "Secretaría") el iniciar o no el procedimiento, cuando constate o por lo menos presuma la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales.

La Secretaría deberá emitir de oficio resolución por la que declare iniciada la investigación, misma que ha de publicarse en el Diario Oficial de la Federación con el objeto de enterar a todos aquellos que pudiesen tener interés jurídico en el caso. Incluso, aunque la Secretaría se hubiese enterado por denuncia de la existencia de prácticas desleales en la importación de un producto, y que dicha denuncia careciera de los requisitos señalados por la ley, o bien que fuese abandonada por los denunciantes, deberá proseguir de oficio la investigación si se supone la existencia de un dumping o de un subsidio.

De cualquier forma, la Secretaría al publicar la resolución por la que se inicie de oficio una investigación, convocará a las partes interesadas a que aporten pruebas por escrito que faciliten la investigación, en un plazo que no excederá de 15 días hábiles.

El artículo 16 y en específico el artículo 17 del Reglamento mencionan los datos mínimos que deberá reunir la resolución a que nos hemos venido refiriendo: a).- La descripción detallada de la mercancía señalando la fracción arancelaria correspondiente, b).- el país de origen o procedencia, c).- descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a aquella que se supone afectada por una práctica desleal, d).- nombre y domicilio del productor nacional (82).

El procedimiento iniciado a petición de parte se hará mediante denuncia por escrito presentada ante la Secretaría (artículo 10 de la Ley y 13 del Reglamento). Únicamente podrán ser signatarios de la denuncia en contra del importador, las personas físicas o morales que produzcan mercancías idénticas o similares a aquellas que se pretenden importar en condiciones desleales.

El artículo 10, fracción VII del Reglamento establece lo que se considera como "mercancías idénticas o similares". En primer lugar, dice, que mer

82 Cfr. Art. 16 y 17 del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Exterior; en SECOFI: Op. Cit., Anexo B, p.p. 68-69.

cancias idénticas son las que coinciden en todas sus características (naturaleza, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial). Mercancías similares serán aquéllas que aunque no coincidan en todas esas características, por lo menos compartan similitud en su naturaleza, su uso, función y calidad. En realidad es innecesaria esta distinción (los conceptos idéntico y similar) ya que sería suficiente con el carácter similar de la mercancía, debido a que, si la ley permite la procedencia de la denuncia únicamente por la similitud, sale sobrando que se exija expresamente el requisito de identidad pues resulta obvio. De cualquier forma, si se carece de este pedimento legal se presume la inexistencia de interés jurídico.

Los productores nacionales, además de fabricar mercancías por lo menos similares a las importadas en condiciones de dumpingo subsidiadas, deberán llenar los requisitos mínimos de representación señalados por la Ley en su artículo 10: los denunciantes por sí solos o agrupados, deberán representar por lo menos el 25% de la fabricación nacional del producto de que se trate. También podrá ser presentada la denuncia a través de la organización de productores del ramo, siempre que ésta esté legalmente constituida.

La denuncia constará de la siguiente información (artículo 10 -- fracciones I a VII de la Ley):

a).- Nombre y domicilio del promovente.

b).- Actividad que realiza y su dimensión en los mercados nacionales con el objeto de comprobar el mínimo de representación.

c).- Aportar los elementos necesarios que aseguren la identidad o similitud de las mercancías, describiéndolas comparativamente.

d).- Nombre y domicilio del posible importador. Si la mercancía

ya fué importada señalar, además, si se conoce en cuántas operaciones se ha hecho.

d).- País de origen y de procedencia.

e).- El monto de la diferencia en el caso del dumping o la cuantía del beneficio por subvención en el supuesto de que se sepa.

f).- Si se requiere la comprobación del daño o posible daño, aportar los elementos necesarios para su apreciación.

g).- Los demás datos o hechos que faciliten la investigación. (83).

Si la Secretaría considera necesaria la aportación de más elementos, dentro de los cinco días posteriores a la admisión de la denuncia, otorgará un plazo no menor de 8 días ni mayor de 30, (prorrogable por una ocasión) para aportarlos. En caso de no hacerlo se tendrá por abandonada la denuncia independientemente de que la Secretaría proceda de oficio la investigación.

La Secretaría cuenta con cinco días hábiles para recibir de conformidad la denuncia, acto que lo notificará al denunciante, a partir de este momento se inicia la investigación, salvo que a juicio de la Secretaría la declare improcedente, lo que se deberá notificar al denunciante en un plazo de 5 días hábiles a partir del día en que se tuvo por recibida. Este juicio tendrá que estar debidamente fundado y motivado.

II.- LA RESOLUCION PROVISIONAL.

La resolución (publicada en el Diario Oficial) en la que de oficio la Secretaría declare iniciada la investigación podrá contener además de dicha declaratoria, la determinación de cuota compensatoria provisional en caso de que existan los elementos suficientes para presumir la presencia de un dumping o subsidio (artículo 9 de la Ley y 15 del Reglamento).

83 Cfr. Art. 10 de la L.R. del Art. 131 de la CPEM en Mat. de Com. Ext.; *Ibid.*, Anexo A, - - p.p. 10-11.

Del mismo modo, a los cinco días hábiles posteriores al día en que se haya recibido de conformidad la denuncia, la Secretaría podrá, si lo estima conveniente, dictar resolución en la que se determine provisionalmente una cuota compensatoria (artículo 11 de la Ley).

En los dos casos, según lo establece el artículo 18 del Reglamento, la resolución por la que se determine una cuota compensatoria provisional se publicará en el Diario Oficial y contendrá por lo menos:

a).- Descripción detallada de la mercancía importada y su fracción arancelaria.

b).- Nombre y domicilio tanto del importador como del productor - del país de origen.

c).- País de origen o procedencia de la mercancía.

d).- Descripción de la mercancía producida en México que sea idéntica o similar a la importada.

e).- Nombre y domicilio de los productores nacionales afectados.

f).- Cuantía de la diferencia del precio en el caso del dumping o el monto de la subvención (aclarando el tipo de subsidio) según el caso.

g).- De requerirse, la comprobación del daño.

h).- Monto de la cuota compensatoria que se deberá cubrir.

II.1.- LA INVESTIGACION SOBRE LA EXISTENCIA DE PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.

Ya sea que el procedimiento haya comenzado por denuncia o de oficio la Secretaría tendrá que realizar una serie de pasos con el objeto de comprobar fehacientemente si existe o no práctica desleal en la importación de una determinada mercancía.

Los criterios legales en que se deberá basar la autoridad para rechazar o determinar la imposición de una cuota compensatoria provisional --

o, en su caso, definitiva son los siguientes:

II.1.1.- COMPROBACION DE LA EXISTENCIA DEL DUMPING.

El dumping "consiste en la importación al mercado nacional de - mercancías extranjeras a un precio menor al comparable" (84), según establece el artículo 10. fracción IV del Reglamento. Para poder comprender el significado de esta definición legal, es necesario explicar el concepto de "valor normal" de una determinada mercancía y su relación con los conceptos de "precio comparable" y "precio de importación ".

El "valor normal" de una mercancía puede ser dependiendo de la información con la que se cuente, cualquiera de los siguientes:

A.- El precio que tiene la mercancía idéntica o similar destinada al consumo en el país de origen. Este precio deberá ser aquel que impere en forma habitual y en un tiempo razonable inmediatamente anterior a la importación, entre compradores y vendedores sin relación entre sí. Constituyendo estas últimas circunstancias lo que se considera como "operaciones comerciales - normales" (artículo 10. fracción V del Reglamento).

B.- Cuando no se pueda obtener el "valor normal" con base en el punto anterior, por no estar la mercancía destinada al consumo interno en el país de origen, o por no ajustarse a las condiciones que rigen a las "operaciones - comerciales normales", es menester usar un criterio distinto.

El "valor normal", en este caso, y en el supuesto de que mercancía idéntica o similar sea exportada del país de origen a terceros países en el curso de operaciones normales, es el siguiente: Se buscará aquel país al que se le está vendiendo dicha mercancía a un precio mayor, en relación con los demás países hacia donde está siendo exportada. Si este precio no existe o no -

constituye un parámetro adecuado por no darse en el curso de operaciones - comerciales normales (lo que pudiese suceder si dicha mercancía está siendo exportada en condiciones de dumping a los terceros países o que el vendedor y el comprador tengan relaciones entre sí, como podrían ser la empresas filiales), en este caso como último recurso el valor normal será igual a:

C.- La suma al costo de producción de la mercancía en el país de origen, de los gastos de venta, transporte y un lógico margen de utilidad.

Una vez calculado el valor normal mediante cualquiera de los procedimientos anteriores, éste constituirá el llamado "precio comparable". Este último se tomará (basándose en las características específicas - y probables diferencias físicas y cualitativas - del producto importado y de aquel idéntico o similar), como valor a comparar con el precio al que se esté realizando la importación.

Quando el "precio comparable" sea menor al "precio de importación" nos encontramos frente a una práctica de dumping, siendo ésta diferencia el llamado "margen de dumping". Concepto básico al determinar la cuantía de la cuota compensatoria.

II.1.2.- - COMPROBACIÓN DE LA EXISTENCIA DEL SUBSIDIO.

Se considera al subsidio como una práctica desleal de comercio internacional a:

Artículo 7.-...

Fracción II.- La importación de mercancías que en el país de origen o de procedencia hubieren sido objeto, directa o indirectamente, de estímulos, incentivos, primas, subvenciones o ayudas de cualquier clase para su exportación, salvo que se trate de prácticas aceptadas internacionalmente (85).

Esta ayuda a la exportación proporcionada por el gobierno del país de origen se cuantificará en dinero. El monto resultante será la cantidad con la que se considere subvencionado un determinado producto (artículo 8 de la Ley). A esta cantidad se le deducirán los gravámenes a que haya estado sujeto el producto para su exportación en el país de origen y que hubieran sido cargados con el objeto de atenuar el subsidio (artículo 8 del Reglamento).

Para determinar los casos en que estamos ante una subvención, el Reglamento en su artículo 7 remite a las listas anexas al acuerdo relativo a la interpretación de los artículos VI, XVI y XXIII del GATT. Estas listas contienen un catálogo de subvenciones no permitidas por la práctica internacional. Los casos enumerados por dicho acuerdo se considerarán dados en forma enunciativa y no limitativa, por lo que cuando se constate una subvención de naturaleza diferente podrá, de ser necesario, ser tomada como una práctica desleal.

II.2.- CONFIRMACION, MODIFICACION O REVOCACION DE LA RESOLUCION PROVISIONAL.

La resolución provisional en la que se establezca el pago de una cuota compensatoria se dicta debido a que se tienen los elementos suficientes para suponer la existencia de una práctica desleal. Sin embargo, la premura con que se debe expedir dicha resolución puede provocar un error en la apreciación de la autoridad. Es por esto que a los 30 días de que surta efecto la resolución provisional, la Ley manda que con base en el estudio de los datos aportados e investigados, la autoridad podrá modificar o revocar dicha resolución, en el caso de que en ese lapso de tiempo se pudiese constatar

tar el probable error. De lo contrario la Secretaría confirmará la resolución provisional.

Tanto la confirmación, como la modificación o revocación de la resolución provisional se motivarán y se harán del conocimiento público a través del Diario Oficial de la Federación. Si procede la revocación el caso se tendrá por concluido en definitiva (artículos 12 de la Ley y 20 del Reglamento).

11.3.- LA RESOLUCION DEFINITIVA.

La Autoridad tendrá seis meses contados a partir de que surta -- efectos la resolución provisional, o si no hubo tal, a partir de que se haya tenido por recibida la denuncia o de oficio haya procedido la declaratoria de inicio de la investigación, para dictar resolución definitiva.

Durante este periodo independientemente de que se haya hecho la confirmación o modificación de los 30 días, la Secretaría investigará a profundidad el caso, con base en las pruebas aportadas. Adenás podrá efectuar visitas en el domicilio del importador o del denunciante; verificar directamente en el país de origen los costos de producción o montos del subsidio, en el supuesto de que el gobierno del país de origen y el productor extranjero lo consientan; contratar servicios de profesionales especializados en este tipo de investigaciones; solicitar mayor información a los interesados, o bien que éstos proporcionen datos por moto propio; y en general practicar cualquier tipo de acción que permita tomar la resolución en la forma acertada (86).

Una vez que haya terminado la investigación se procederá a elaborar un anteproyecto de resolución definitiva por parte de la Secretaría, el que se someterá a la consideración de la Comisión de Aranceles y Controles al Co-

86 Cfr. Art. 21 del RIFCEI; Ibid., Anexo B, p. 71.

mercio. Esta emitirá una opinión y regresará el expediente a la Secretaría para que ésta elabore el proyecto final.

Respecto a la autoridad que dictará la resolución definitiva existen, como mencionamos en el Tercer Capítulo, diferencias entre la Ley y el Reglamento. En el artículo 13 de la Ley se faculta a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para estos efectos, mientras que el artículo 28 del Reglamento al regular el punto faculta al Presidente de la República. -- En ambos casos la resolución se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Debido a que ninguno de los dos ordenamientos señala los requisitos que deberá contener esta resolución, en el siguiente capítulo se mencionarán aquellos que suponemos debe incluir.

III.- LA CUOTA COMPENSATORIA. SISTEMA DE EQUIVALENCIAS.

Tanto la resolución provisional como la definitiva, con base en las investigaciones realizadas juzgará la procedencia o improcedencia de la determinación de una cuota compensatoria. La cuantía de ésta no podrá exceder al margen comprobado de dumping o al monto del subsidio. Cantidad que calculada mediante un sistema de equivalencias únicamente podrá ser igual o menor a:

i.- La diferencia entre el precio de importación y aquel que haya resultado como comparable (margen de dumping).

ii.- El monto del subsidio.

iii.- La suma de lo que resulte de los dos puntos anteriores si la mercancía está afectada por dumping y subsidio a la vez (87).

En todo caso el monto de la cuota compensatoria debe ser suficiente para desalentar la importación de mercancías en estas condiciones.

La cuota compensatoria según consta en el artículo 10 del Reglamento, se podrá determinar en forma específica (cuotas) o en puntos porcentuales (alícuotas), dependiendo del caso y de la manera más conveniente. Esta determinación podrá traducirse al equivalente de la moneda en que ven ga facturada la operación, o bien, con base al precio del dolar de los Estados Unidos de Norteamérica.

III.1.- EL PAGO.

La persona obligada al pago de la cuota compensatoria será el importador de la mercancía idéntica o similar, afectada por una práctica desleal a aquella en este país.

Además, como otro requisito esencial para la procedencia del cobro de la cuota compensatoria, la mercancía deberá provenir directa o indirectamente de aquel país señalado como de origen en las resoluciones provisional o definitiva (artículos 16 y 17 de la Ley). Siendo necesario, por lo tanto, que el país señalado en el certificado de origen coincida con el de la resolución. En caso contrario no se estará obligado al pago de la cuota.

El importador o sus consignatarios deberán cuantificar el importe de la cuota compensatoria a pagar y asentar el resultante en el pedimento de importación respectivo.

El importador estará obligado a pagar la cuota compensatoria junto con los impuestos al comercio exterior. Es por esto que la autoridad facultada para su cobro será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según lo establece el artículo 11 párrafo tercero de la Ley. Esto implica, al igual que los impuestos, que el cobro de estas cuotas podrá - de ser necesario - ser efectuado en uso del poder económico coactivo, a través del procedimien

to administrativo de ejecución contemplado por el Código Fiscal de la Federación.

III.2.- LA GARANTIA.

Como todo crédito fiscal sujeto a impugnación, el pago de la cuota compensatoria podrá garantizarse según los artículos relativos del Código Fiscal (88). En este caso, la SECOFI podrá autorizar la importación de mercancía sujeta a cuota compensatoria por resolución provisional sin el pago de cuota compensatoria.

Si después de haber garantizado el pago de la cuota compensatoria determinada en resolución provisional y esta última fuese modificada o revocada a los 30 días, se modificarán o cancelarán las garantías otorgadas.

Posteriormente, de lo que resulte de la determinación definitiva, dependerá la cancelación de las garantías, o, en caso de que se confirme la procedencia de la cuota compensatoria, éstas se harán efectivas.

Los otros motivos por los que procede la garantía del pago de una cuota compensatoria son los siguientes:

Si la mercancía sujeta al pago de cuotas compensatorias sufre alteraciones en su precio de tal manera que disminuya el margen de dumping o decrezca el monto del subsidio, el importador podrá solicitar la modificación de la cuota. La SECOFI en el acto podrá autorizar la importación exenta de pago de este gravámen, en tanto se resuelve la petición, siempre que se garantice el interés fiscal.

Lo mismo sucederá si el importador solicita que la Secretaría dicte la declaratoria de cese de prácticas desleales (con la consecuente desaparición de la cuota compensatoria). En el lapso existente entre la solicitud y la declaración referida, la SECOFI podrá autorizar la importación ex-

enta de pago de cuota compensatoria previa garantía de dicho pago.

En ambos casos, si las solicitudes de modificación o de declaratoria de cese no procediesen, se harán efectivas las garantías.

Para otorgar garantía sobre la resolución definitiva es necesario interponer en tiempo el Recurso de Revocación. Si ya existían garantías sobre la resolución provisional, el promovente deberá oponerse en su escrito a la ejecución que las haga efectivas, hasta que se resuelva el recurso que se interpuso en el Tribunal Fiscal de la Federación o en el Juicio de Amparo.

En lo que se refiere a la regulación de las garantías (forma, tipo de garantía y reglas en general) se estará a lo que diga el capítulo correspondiente del Código Fiscal.

IV.- EXISTENCIA DE CONVENIOS INTERNACIONALES. LA PRUEBA DE DAÑO.

En muchos países del mundo la prueba de daño es uno de los requisitos esenciales para la existencia de una cuota compensatoria.

Se considera que hay daño a la producción nacional cuando exista "pérdida o menoscabo patrimonial" (89), o que se deje de percibir una ganancia lícita y normal o que se obstruya el establecimiento y desarrollo industrial. Cualesquiera de estos daños deberá probarse que fueron causados por efecto directo e inmediato de una práctica desleal.

México no siempre exige este requisito; únicamente procederá si existe convenio internacional previo que de manera recíproca ordene el cumplimiento de este requisito. El artículo 14 de la Ley faculta al Presidente

89 Art. 1o. Fracc.VIII del RFPDCT; en SEDOFI: Op. cit., Anexo B, p. 62.

de la República para que realice dichos convenios.

Al valorar la prueba de daño estará a lo dispuesto en el Convenio internacional. Si éste no contuviese regulación alguna al respecto, la Ley en su artículo 15 ordena la satisfacción de, por lo menos, los siguientes elementos:

a).- Afectación a la producción nacional con base al volumen de las mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales.

b).- Consideración de los efectos que las prácticas desleales tengan sobre los precios de mercancías nacionales idénticas o similares. Provocando, por ejemplo, la disminución desmedida de precios o impidiendo su alza normal.

c).- Capacidad productiva de los nacionales, basándose en la economía integral de la empresa o grupo de éstas, presuntamente afectada (finanzas, participación en el mercado, empleados, salarios, capacidad instalada, etc.) (90).

V.- SOLICITUD DE MODIFICACION Y EXTINCION DE LA CUOTA COMPENSATORIA. DECLARATORIA DE CESE DE PRACTICAS DESLEALES.

Los supuestos que se deben dar para que el interesado pueda solicitar la disminución de la cuota compensatoria son:

i.- La reducción real del margen de dumping.

ii.- La disminución del monto del subsidio.

Dicha disminución procede únicamente sobre la determinación definitiva (artículo 18 de la Ley). El importador, como se había mencionado, podrá seguir introduciendo la mercancía exenta del pago de cuota compensatoria bajo la autorización de la Secretaría y previa garantía de la diferencia.

90 ACfr. Art. 15 de la L.R. del Art. 131 de la CPEUM en Mat. de Com.Ext.; -
ibid. Anexo A, p.53.

La obligación de pago de una cuota compensatoria no se extingue con el solo hecho de desaparecer la práctica desleal que le dió origen. La Ley en su artículo 19 exige el cumplimiento de un requisito formal consistente en la emisión de la "declaratoria de cese de prácticas desleales". Documento elaborado por la SECOFI previa solicitud de los afectados y que surtirá efectos al publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

La procedencia de esta declaratoria estará sujeta a la realización de las siguientes acciones:

a).- Que el importador modifique sus precios eliminando por completo el margen de dumping.

b).-Que se elimine todo el subsidio o por lo menos los efectos de éste sobre el precio del producto.

c).- Que el exportador del país de origen se obligue con la SECOFI y ante la presencia de su gobierno a limitar sus exportaciones hacia México. En caso de incumplimiento, el cobro de la cuota compensatoria se reanudará de inmediato.

d).- Cualquiera acción distinta a las anteriores que tenga efectos equivalentes a juicio de la Secretaría. (91).

VI.- MEDIOS DE IMPUGNACION DE LA CUOTA COMPENSATORIA.

El artículo 24 de la Ley de Comercio Exterior contempla la posibilidad de impugnar los actos administrativos que determinen o apliquen cuotas compensatorias. Dichos actos deberán ser definitivos por lo que no procederá contra la resolución provisional.

91 Cfr. Ibid. Art. 19, p. 54.

El recurso a utilizar es el de Revocación previsto por el Código Fiscal. Únicamente los importadores podrán interponerlo, siendo obligatorio agotarlo antes de recurrir al Tribunal Fiscal (92).

La revocación procede en contra de dos tipos de actos en el caso que nos ocupa: 1.- El acto mediante el que se determina una cuota compensatoria y 2.- el acto de su aplicación (supuestamente basado en el anterior).

Según lo establecido por el Código Fiscal, el Recurso se deberá sujetar a las siguientes reglas:

a).- Se tendrá que interponer ante la propia Autoridad que dictó la resolución o aquella que realizó el acto.

b).- Será por escrito y dentro de los 45 días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación. Señalando el acto impugnado, los agravios que causa dicho acto, las pruebas y hechos de la controversia.

c).- En el caso de que en el Recurso se impugne tanto la determinación como la aplicación, aquél se presentará ante la Autoridad que realizó dicha determinación.

d).- Antes de resolverse el Recurso contra la aplicación, es necesario substanciar el referente a la determinación. Una vez resuelto éste, la Autoridad que lo dictó mandará copia del mismo a aquella encargada de resolver la parte referente a la aplicación. Si la primera resolución revocó o modificó el acto de determinación, el recurso que se interpuso en contra de la aplicación quedará sin materia.

c).- Si el recurrente interpuso recursos sucesivos contra la apli

cación y la determinación, la resolución del primero se suspenderá en tanto se resuelve el segundo. El particular está obligado a dar aviso a las autoridades de esta circunstancia y de no hacerlo, la suspensión podrá decretarse de oficio si por otro medio la Autoridad tiene conocimiento del hecho.

d).- Para atacar la resolución por la que se decida el recurso de revocación (por determinación o aplicación) el afectado podrá dirigirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando el importador interpuso juicio ante este Tribunal en contra de la resolución del recurso de revocación presentado para impugnar el acto de determinación, y posteriormente requiera hacer la impugnación ante dicho Tribunal del recurso interpuesto contra el acto de aplicación, deberá hacerlo mediante la respectiva ampliación de la demanda inicial.

e).- La Autoridad competente para resolver el Recurso de Revocación contará con cuatro meses para dictar resolución legalmente respaldada, pasado este tiempo opera la negativa ficta.

Estas son las principales reglas con respecto a los medios de impugnación de una cuota compensatoria contemplados por la Ley de Comercio Exterior y complementados con los detalles que dicta el propio Código Fiscal.

CAPITULO VI

LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

CONCLUSION.

Para poder esclarecer cuál es la verdadera naturaleza de las Cuotas Compensatorias es necesario hacer un esquema general de lo que será su funcionamiento en la práctica. Públicamente, por lo menos, y hasta donde se ha podido investigar, a la fecha no se ha determinado en definitiva - ninguna cuota compensatoria, ni siquiera se tiene información de si se ha abierto o no una investigación ya sea por denuncia o de oficio. Esto no - debe por ningún motivo ser algo que nos despreocupe, sino al revés, grandes serán los interrogantes y dificultades que tanto los particulares como la Autoridad deberán sortear a corto plazo.

El hecho de que hasta el momento no se tenga experiencia alguna al respecto, nos obliga a tratar de resolver el problema de su funcionamiento práctico, únicamente ayudados por la lógica. De cualquier forma, como vimos, existe todo un sistema de normas (constitucionales, legales y reglamentarias) que marcan los lineamientos básicos a sujetarse, de tal suerte, que no se teme que nos desviemos de un modo esencial al plantear lo que será el desarrollo práctico en el proceso de determinación de una cuota compensatoria.

I.- FUNCIONAMIENTO PRACTICO.

No se trata de ninguna manera de repetir innecesariamente lo ya expuesto en el desarrollo de este trabajo. El fin de este punto es el de plantear todas y cada una de las probables circunstancias a que se enfrentarán la Autoridad y los particulares.

La primera interrogante que el productor nacional se deberá - plantear es: Conozco lo suficientemente el mercado en que se vende mi producto? y por lo tanto ¿sé o estoy en aptitud de saber si existen productos en el mercado que pudiesen afectarme por estar en condiciones de práctica desleal? Suponiendo que algún productor nacional detecte la presencia de mercancía idéntica o similar proveniente del extranjero y subsidiada en condiciones de dumping, lo primero que deberá hacer es investigar lo que sucede, con la finalidad de tomar en cuenta la posibilidad de presentar la denuncia.

Decisión por demás importante, debido a que el tomarla requiere pensar todas las consecuencias que esto implica:

a).- La necesidad de aportar todos los elementos necesarios que justifiquen su procedencia. La obtención de información de este tipo en la mayoría de los casos tiene un costo muy alto. La sola recaudación de datos fidedignos referentes al precio comparable en el caso del dumping, por ejemplo, puede requerir de viajes al país de origen de personal calificado.

Aunque la ley no marca un sistema rígido de valoración de pruebas, éstas deberán ser serias y sobre todo convincentes para la Autoridad.

Es muy importante pensar en el costo que automáticamente acarrea la presentación de la denuncia por los siguientes motivos: Aún en el caso de que exista una mercancía afectada por una práctica desleal y que ésta dañe al productor, la cuantificación de este daño con respecto al costo mencionado, puede provocar después de un análisis la incosteabilidad de la presentación de la denuncia. Imaginemos que el margen de dumping, el monto del subsidio o el volumen de la mercancía importada en estas condiciones sea de tan poca magnitud que no afecte considerablemente al productor nacional. O bien, que simple y sencillamente aquella mercancía extranjera que nos afecta se aba-

rata y no esté siendo importada bajo el uso de una práctica desleal, situación que a fin de cuentas volvería improcedente la denuncia por falta de pruebas.

Esto último nos obliga a hacer referencia a lo dicho en páginas anteriores: la cuota compensatoria no tiene por objeto bajo ningún concepto solapar la ineficacia del productor nacional que, resguardándose en ella pretenda proteger indebidamente a su mercancía. Si el productor extranjero logra bajos costos y por lo tanto un mejor precio en condiciones comerciales normales está compitiendo en un plano de igualdad. Y como igualdad es la meta a conseguir mediante la cuota compensatoria, acarrearía precisamente lo contrario, o sea, una desigualdad comercial, por ejemplo tenemos: si procediese indebidamente una cuota compensatoria denunciada mañosamente, aunque sea solo por resolución provisional, provocaría automáticamente el descrédito internacional. Situación que tomando en cuenta la situación actual del país ante los mercados mundiales, no es de por sí recomendable. Por otro lado, es injusto hacer trabajar innecesariamente a las autoridades competentes, a quien ha tenido a bien la SECOFI encomendar tan compleja empresa.

Por estas razones al final de este capítulo y a manera de propuesta, se entreverará la posibilidad de responsabilizar a aquellas personas que presenten la denuncia con un propósito frívolo y por lo tanto distinto a los fines de la cuota compensatoria.

Ahora bien, justo es que quien se ve afectado por una práctica desleal, y resueltos los anteriores planteamientos, haga uso de tan benéfico instrumento presentando su denuncia. Documento que por ser de vital importancia en el desarrollo de toda la investigación, deberá redactarse en forma

clara, procurando en la medida de lo posible aportar todos y cada uno de los elementos que la ley señala.

b).- Del momento comprendido entre la recepción de la denuncia, hasta la determinación definitiva - si procediese- es útil mencionar:

Como deber del particular, el estar atento al procedimiento auxiliando a la autoridad, proporcionando los datos que ésta requiera para actuar rápida y acertadamente. Incluyendo, desde luego, el aviso inmediato en caso de que se verificase la suspensión de las prácticas desleales con el objeto de eliminar trabajo innecesario de la Autoridad.

La SECOFI, principal actora en este lapso, deberá proceder rápida y eficazmente. El análisis inteligente y minucioso de la denuncia es muy importante sobre todo en el caso de que se prevea la posibilidad de determinar una cuota compensatoria por resolución provisional, ya que por un lado afecta la premura y la probable falta de elementos suficientes, y por otro, en caso de necesitarse urgentemente el establecimiento de una cuota compensatoria provisional, puede ser que la quiebra o salvamento del productor nacional quede en manos de la Autoridad.

La ley no señala lo que pasará si vencido el plazo de seis meses no se dicta resolución definitiva, ni prevé la negativa ficta ni sanción o responsabilidad alguna en caso de negligencia de la autoridad. Esta por lo tanto es menester que actúe rápida y eficazmente por el solo beneficio e imagen del país.

La reciente adhesión de México al GATT y principalmente la asignatura de los llamados Códigos de Conducta de dicho acuerdo (a los que nos someteremos en fecha próxima, según declaraciones del propio Secretario de la SECOFI), y en específico de los referentes al dumping y al subsidio, ori-

ginan una nueva e importante obligación de la autoridad: la de actualizarse al respecto debido a que esas normas serán verdaderas leyes nacionales a las que deberá sujetar su desempeño en este campo (este deber también es para todos los productores nacionales que deseen contar con la instrumentación - adecuada contra prácticas desleales de comercio internacional).

I.1.- CONSECUENCIAS DE LAS DETERMINACIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA.

Como se explicó en el capítulo precedente, la resolución provisional que determine la aplicación de una cuota compensatoria goza de características -que impone la ley- de las que al parecer carece la resolución - definitiva.

En la primera, como se dijo, la autoridad deberá incluir además de la descripción del producto, el país de origen, el margen de dumping o - el monto del subsidio, el daño si fuese necesario y el monto de la cuota compensatoria (requisitos lógicos) datos tales como el nombre y domicilio del - productor nacional, país de procedencia y nombre y domicilio del exportador y del fabricante de la mercancía que se supone afectada por una práctica - desleal.

La ley al no hacer referencia alguna acerca del contenido de la resolución definitiva crea un problema de fondo y de forma. Al dejar "puerta abierta" respecto a la substancia de esta resolución, implica que al dic tarla no debe carecer de determinados elementos o contener otros innecesarios que puedan afectar su funcionamiento. En todo caso los requisitos que a mi juicio deberán estar incluidos en toda resolución definitiva son los siguientes:

1.- Descripción detallada del producto: este punto abarca la -

mención de la marca y modelo, incluyendo todas las demás características - que permitan diferenciarlo de los otros de su tipo (los que probablemente no estén afectados por una práctica desleal). El objeto principal de este requisito consiste en no gravar mercancía que no lo merezca, ya que ésto -- constituiría un obstáculo innecesario al flujo comercial normal. Los importadores deberán saber a lo que se atienen tanto si introducen la mercancía específicamente descrita (con lo que se hacen acreedores al pago de la cuota compensatoria) como si no lo hacen, o sea, si importan mercancías parecidas pero libres de prácticas desleales y por lo tanto exentas de cuota compensatoria.

Supongamos: ¿qué pasaría si se importara una mercancía tan similar a la que ya se le aplicó una cuota compensatoria. que lo único que las hace diferentes es la marca (que fuese fabricada por distinta persona), pero que tuviera el mismo país de origen, que se había o no importado al país - con anterioridad y, lo más importante, que comenzara a ser introducida en condiciones de prácticas desleales? En este caso se tendrá que abrir nueva investigación y por lo tanto, si procediesen, nuevas resoluciones provisional y definitiva. Esto debido a que, en primer lugar, el márgen de dumping o el monto del subsidio sean distintos al de la mercancía ya gravada, razón por la que sería inadecuada la resolución que afectó a ésta última. Además, su pongamos que la mercancía a la que se le abre investigación ya había sido im portada al país libre de prácticas desleales. En este caso específico aunque fuese mercancía idéntica, el hecho de ser fabricada por otro productor y principalmente el de no haber sido importada en condiciones desleales, la hacían estar exenta del gravámen, por lo tanto, no es lógico que si comenzara a ser importada bajo dichas condiciones, le sea aplicable la misma reso-

lución. Esta fué realizada específica y exclusivamente para gravar una mercancia importada en determinadas condiciones de práctica desleal y por un - productor bien localizado.

Otro problema que se evita con la debida descripción de la mercancia consiste: en el caso, por ejemplo, que dos mercancías idénticas originarias del mismo país pero de distinta marca estuviesen siendo importadas al mismo precio pero con una diferencia muy importante o sea, que una de - ellas gozara de ese precio por estar sujeta a prácticas desleales y que la otra se ofreciese a ese valor por causas distintas (una eficiente producción que provocara un bajo costo) este hecho volvería injusto e improcedente gravar a ambas mediante la misma resolución a causa de no distinguirlas una de otra mediante una buena descripción. Recordemos que la cuota compensatoria no se debe usar contra productos simple y sencillamente "baratos", los que - importarlos más que un perjuicio es un beneficio.

2.- Mención del país de origen. No hay que confundir el país de procedencia con el país de origen, éstos no siempre coinciden en uno mismo. Son muchas las circunstancias comerciales que pueden dar lugar a que una mercancia no provenga de aquel país en que fué fabricada.

La importancia de la distinción de estos dos conceptos por lo - que se refiere a prácticas desleales de comercio internacional, tiene dos motivos fundamentales, el primero y más importante con relación al subsidio y el segundo al dumping.

Al otorgar un gobierno una subvención a una determinada mercancia se crea un nexo automático entre ambos. Supongamos que una compañía -- transnacional fabrica un producto "X" en dos países distintos, en el país A - (de donde es nacional la compañía) dicho producto está subvencionado y en el

país B no lo está. Desde ambos se realizan constantemente exportaciones - hacia el país C; éste último determinará una cuota compensatoria al producto subsidiado por el país A, o sea únicamente al originario de éste. Es erróneo pensar que la misma resolución por la que se aplicó esta cuota compensatoria podrá ser destinada el producto originario del país B, aunque se trate de la misma empresa y del mismo producto. Si el país B en un momento dado principiara a favorecer la exportación del mismo producto X, el país C (de destino) deberá abrir nueva investigación en la que se analicen las circunstancias especiales del caso (monto del nuevo subsidio por ejemplo) dictando otra resolución.

Otro caso por el que es importante señalar el país de origen es aquel en el que se presenta la llamada triangulación, acto tendente a evadir el pago de cuotas compensatorias. Cuando al importar una mercancía se atiende únicamente al país de procedencia, el nexa que señalamos entre el país que da el subsidio y la mercancía, prácticamente desaparece mediante la triangulación. Pensemos que el mismo país de destino C verifica únicamente la procedencia, mas no el origen de un producto específico. Este fabricado y exportado bajo subvenciones otorgadas por el país A únicamente está sujeto al pago de una cuota compensatoria para su importación. Pensemos también - que la resolución que determinó dicha cuota no menciona al país de origen - sino el de procedencia. El hecho es que mientras coincida el país de origen con el de procedencia no habrá problema, pero si en un momento dado la misma mercancía es triangulada hacia el país B únicamente con la finalidad de re-vertirla al país C, la cuota compensatoria no procederá debido a que dicho país B argumentará y probará que no subvenciona el producto.

Esto no sucede cuando una resolución establece y por lo tanto da importancia al país de origen de la mercancía. En este caso se evita la triangulación ya que no importando la procedencia, si en el país de origen está siendo subsidiada para promover su exportación, aquélla será objeto de la cuota compensatoria que ya le correspondía sin importar de dónde provenga.

Al efectuar una práctica de dumping el importador no podrá (igual que en el subsidio) pretender quedar exento de una cuota compensatoria preexistente, argumentando que el país de procedencia es distinto al país de origen de la mercancía. Ésta, si se está importando en condiciones de dumping, provenga de donde sea, deberá pagar cuota compensatoria, si ésta ya existe, o estará sujeta a la apertura de la investigación.

El medio de prueba del origen de la mercancía es el llamado "Certificado de Origen", documento que acompaña a todo efecto que circule en el mercado internacional, no solo para lo referente a prácticas desleales, sino en general para todo trámite que se realice en este mercado.

3.- La mención del margen de dumping y/o del monto del subsidio. Es muy importante el señalamiento específico de estos conceptos debido a su relación directa con el monto de la cuota compensatoria. El insertar en la resolución el monto del subsidio o el margen de dumping, dependiendo el caso, le da mayor seriedad y por lo tanto credibilidad a la cantidad a la que se está obligando a pagar como compensación a la práctica desleal.

El afectado sabrá sobre qué base se dictó uno u otro monto de la cuota compensatoria. En caso de que después de la investigación el grado de dumping o el subsidio que afecte a una mercancía fuese precisado erróneamente, la cuota compensatoria no podrá ser exacta. Al insertar este requisito se permite que tanto el denunciante como el afectado por una resolución, so-

liciten y prueben la necesidad de modificación de dichos márgenes con el objeto de que la cuota compensatoria sea lo más apegada a la realidad y - por lo tanto cumpla su función como es debido.

4.- El monto de la cuota compensatoria. Como dijimos, existe una relación directa entre el monto del subsidio o el margen de dumping, o la suma de ambos si coincidiesen en una misma mercancía, y el monto de la cuota compensatoria.

Al hablar de las partes que integran una tarifa mencionamos que ésta puede estar integrada por cantidades fijas (cuotas) o puntos porcentuales (alícuotas o tasas). Si relacionamos esto con la Ley de Comercio Exterior, vemos que ésta prevé el uso de cuotas o tasas dependiendo lo que resulte más conveniente. Esto quiere decir que la resolución por la que se determine una cuota compensatoria puede establecer, por ejemplo, una cantidad fija (cuota) por cada unidad de mercancía importada en condiciones de prácticas desleales. En este caso la resolución obligará al pago de cierta cantidad fija por unidad, kilo, litro, etc. dependiendo de la naturaleza del producto. En la medida que aumente la cantidad de la mercancía importada, crecerá, no el monto de la cuota, sino la cantidad a pagar (por consecuencia lógica). No importa el precio del producto sino el volumen de lo importado para valorizar lo que se va a pagar: si a un producto X (supongamos pagamento líquido) se le determinó una cuota compensatoria de \$110.00 fijos por litro importado, el crédito se determinará precisamente con base en la cantidad de litros a importar sin tomar en cuenta su precio en el acto de valoración de lo que se pagará. Esto no implica que si en algún momento variara - el precio aumentando, por ejemplo, el monto de dumping, se pueda solicitar un ajuste al monto de la cuota compensatoria. Y a la inversa, si desaparece dicho margen al aumentar el precio se podrá solicitar la declaratoria de cese

de prácticas desleales.

Si el monto de la cuota se fijara en puntos porcentuales (tasas) el cálculo de la cantidad a pagar se hará de distinta forma: se sumará al precio del producto importado en condiciones de prácticas desleales la cantidad que resulte de la aplicación a dicho precio del porcentaje estipulado en la resolución. Si esta última establece que el monto de la cuota compensatoria será de un 15% del valor del precio del producto, el resultado de la suma del porcentaje a dicho precio será la cantidad a pagar. Supongamos que el pegamento líquido se ve gravado por concepto de cuota compensatoria por el porcentaje mencionado, y que el precio de aquél fuese de \$2,000.00 el litro. La cantidad a pagar por litro será de \$300.00, en este caso la cuantía del crédito dependerá tanto del precio de la mercancía como del volumen importado. Si en algún momento variare el precio de la mercancía, como dijimos hace unos momentos, ya sea en forma positiva o negativa, el monto de la cuota compensatoria subsistirá hasta que, dependiendo el caso, se modifique o se emita la declaratoria de cese de prácticas desleales. Este documento es un requisito formal indispensable para la extinción de la obligación. Por lo tanto, la sola modificación del precio, aunque desapareciese con ésta el margen de dumping o el monto del subsidio, no basta como justificación legal para no pagar una cuota compensatoria.

Por último, cabe mencionar que es importante que la autoridad encargada de determinar el monto de las cuotas compensatorias dicte resoluciones claras por las que en forma sencilla el afectado pueda calcular la cantidad a pagar por cada importación.

5.- Si existiese convenio internacional por el que se exija demostrar el daño a la producción nacional, la resolución tendrá que exponer la

prueba de daño. Esta se basará en todos los elementos cuantitativos y cualitativos correspondientes para cumplir con los requisitos que para el efecto señale el convenio internacional respectivo, o por lo menos los referentes marcados en la Ley de Comercio Exterior.

No creo necesario que la resolución definitiva contenga más elementos que los enunciados hasta ahora. Con estos es suficiente, ya que la inserción de otros (nombre y domicilio del productor nacional, del exportador o del fabricante, por ejemplo, lo único que ocasionaría sería el dar elementos para tratar de evitar el pago de la cuota compensatoria, argumentando que la resolución afectada a una u otra persona especificada en la resolución y no a aquel que se inventara tales argucias. Si la resolución mencionara el nombre del importador, hasta éste mismo podría atacarla diciendo, con justa razón, que debido a su carácter de ley es privativa. Sería restarle el carácter de generalidad que, como veremos, es factor esencial en este tipo de resoluciones.

1.2.- CONSECUENCIAS DE LA POSIBILIDAD DE GARANTIZAR EL PAGO DE UNA CUOTA COMPENSATORIA.

Ya se explicó en qué casos y de qué forma procede la garantía del interés fiscal en el caso de la cuota compensatoria. Sin embargo existen algunas interrogantes importantes que ponen en duda su correcta reglamentación en la Ley de Comercio Exterior por un lado, y por otro, lo poco factible que resulta la aplicación de las reglas que en materia de garantía se usan para otros créditos fiscales en el momento de impugnarlos.

Se esperó hasta este momento para aclararlas debido a que atañen directa y exclusivamente al funcionamiento práctico de la cuota compensatoria. Esta, si la viésemos únicamente como crédito fiscal (sin característi-

cas específicas) y como todos estos son garantizables al impugnarlos, no tendríamos los argumentos necesarios para dudar de la procedencia de la garantía una vez reunidos todos los requisitos legales.

Como se apuntó, existen créditos fiscales cuya finalidad es exclusivamente extrafiscal (ya se mencionaron sus características) la cuota compensatoria es uno de ellos. Su objeto a fin de cuentas no es el de contribuir directa sino indirectamente al sufragio de los gastos públicos, siendo su principal finalidad la de proteger inmediata y directamente al productor nacional que esté siendo afectado por prácticas desleales de comercio internacional. A continuación se exponen algunos razonamientos que cuestionan la conveniencia de que el importador pueda garantizar el crédito fiscal:

a).- Si existe una resolución provisional que dictada de oficio o a petición de parte determine una cuota compensatoria, tan solo a los cinco días de iniciado el procedimiento, no es más que por la urgencia con que en algunos casos se requiere gravar una mercancía. El productor nacional no goza de las cantidades pagadas por concepto de cuotas compensatorias, Este se ve beneficiado por estos instrumentos únicamente en la medida de que gracias a ellos el importador se ve obligado a competir en un plano de igualdad.

Si el obligado al pago de una cuota compensatoria goza del derecho de garantizarla, prácticamente la finalidad primordial de ésta desaparece, ya que se le permite seguir realizando sus importaciones de tal forma que subsista el propósito del dumping o el beneficio del subsidio.

Si bien es cierto que las garantías en algún momento se pueden hacer efectivas, esto puede ocurrir demasiado tarde: supongamos que una mercancía goza de un fuerte subsidio que le permite ser exportada con un 20%

abajo de su valor normal, y que el importador garantice el interés fiscal durante el año o tal vez más que tarden en resolverse sus impugnaciones - (que pueden ir desde la revocación hasta el amparo). Si el productor nacional no tiene un fuerte respaldo económico y financiero, es seguro que no podrá resistir que la mercancía extranjera continúe siendo importada abajo de su valor normal gracias a la garantía. La quiebra, o por lo menos el - retiro en el mercado del producto de que se trate, son inevitables.

Es cierto, la mercancía ya está afectada por una cuota compensatoria, pero en el caso expuesto, de qué le sirva al productor nacional? Aunque a futuro se hagan efectivas las garantías, lo más probable es que el nuevo producto ya se haya adueñado del mercado.

Esta situación no solo afecta al productor nacional sino al consumidor en general, debido a que al desaparecer la competencia de mercancías nacionales idénticas o similares a aquéllas que fueron importadas bajo una práctica desleal, y que aún gravadas mediante cuota compensatoria gracias a la garantía, constituyen un monopolio. En este supuesto, aunque se terminaran haciendo efectivas las garantías, el producto extranjero no solo podrá dejar de ser subsidiado o afectado por una práctica de dumping, sino que - podrá ser importado a precios altos (incluso arriba de su valor normal) debido a que no tendrá que competir con la mercancía nacional.

b).- Este problema no solo se presenta con mercancías importadas regularmente en medianas o pequeñas cantidades. Pensemos que una fuerte - compañía extranjera realice una sola importación a gran escala de televisores, por ejemplo, hagamos de cuenta que la producción anual en nuestro país de estos artículos sea de 200,000 unidades, si la compañía extranjera importase a precios de dumping en una sola ocasión un millón y medio de televi-

siones que aún sujetas al pago de cuota compensatoria, se importaran garantizando el interés fiscal, sería suficiente para acabar con los productores nacionales. No por la cantidad de importaciones sino por el volumen de éstas. La única salida a los problemas expuestos está en manos de la autoridad ya que al interpretar los artículos respectivos de la Ley de Comercio Exterior, se ve que en todos los casos otorgan la posibilidad de seguir importando la mercancía garantizando el interés fiscal, posibilidad sujeta a la autorización de la autoridad.

Por lo tanto la Secretaría deberá estudiar minuciosamente los casos en que permita no el otorgamiento de la garantía sino la importación del producto.

En conclusión, como todo crédito fiscal y con sus casos especiales, el pago de una cuota compensatoria podrá ser garantizado siempre que proceda. Lo que la ley autoriza es la suspensión de las importaciones a juicio de la Secretaría, con lo que sencillamente no habrá materia qué garantizar. Sin embargo en todo caso en el que se prosiga la importación de la mercancía en condiciones de dumping, procederá la garantía siempre y cuando se reúnan los requisitos legales. Al final de este capítulo se dará una solución al problema.

II.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS RESOLUCIONES PROVISIONAL Y DEFINITIVA.

La Ley de Comercio Exterior, además de ser "una Ley" como todas, es la delegación expresa de las facultades que otorga el artículo 131 Constitucional. Estas residen primeramente en el Congreso (artículo 73 fracción XXIX Constitucional), quien con base en los artículos 41 y 131 Constitucionales, las puede delegar al Ejecutivo Federal, acto que se realiza, como di-

jimos, a través de la Ley de Comercio Exterior. Estas facultades al depositarlas en dicho funcionario constituyen las llamadas "facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior" excepción al -- principio de separación de poderes. La existencia de la Ley de Comercio Exterior en estos términos deja la posibilidad en potencia para que el Ejecutivo "legisle" en los términos y con las limitaciones que señalan esta Ley y el artículo 131 Constitucional.

En el caso de los aranceles, por ejemplo, el Ejecutivo al modificar la Tarifa de Importación que los contiene, está haciendo uso de la misma facultad a que nos hemos venido refiriendo. Dicha tarifa goza, en virtud de la propia Constitución, del carácter de Ley, por lo menos materialmente. Como los ordenamientos constitucionales y legales que rigen a los aranceles y a las cuotas compensatorias son los mismos, (artículo 131 Constitucional y Ley de Comercio Exterior), la resolución que determine estas últimas --al igual que la tarifa general de Importación-- constituirá el acto legislativo extraordinario del ejecutivo.

El hecho de que considere iguales en su naturaleza legal a la Tarifa General de Importación y a las resoluciones que determinen Cuotas Compensatorias, no quiere decir que las figuras jurídicas específicas (el arancel y la cuota compensatoria) compartan la misma naturaleza jurídica. De esta distinción me ocuparé en el siguiente punto.

Hecha la aclaración es importante mencionar:

i.- La naturaleza de "Ley" que en este trabajo se le atribuye a la resolución que determine una cuota compensatoria, obliga a que ésta reúna determinadas características propias de todo ordenamiento legal. Por lo tanto, tendrá que ser dictada con carácter general, abstracto e impersonal ateniéndose a todas las consecuencias que se derivan de estos conceptos.

Cualquier persona, nacional o extranjera, que caiga bajo los su-

puestos contemplados por estas resoluciones estará sujeta a sus postulados . El hecho de que la Ley de Comercio Exterior mande que se deban hacer públicas por el Diario Oficial de la Federación, confirma lo dicho.

ii.- Otro mandato constitucional propio de toda ley es el de la irretroactividad. Esta conocida figura jurídica presenta un interesante papel en lo que se refiere a cuotas compensatorias.

Cuando una persona realiza determinados supuestos regulados de manera abstracta por una ley preexistente, queda automáticamente bajo los ámbitos de ésta. Como ejemplo tenemos el caso de aquella persona que reciba honorarios por prestación de servicios profesionales, misma que estará obligada al pago del impuesto respectivo contemplado por la Ley de Impuesto Sobre la Renta. La obligación nace automáticamente al presentarse el hecho generador, debido a que la ley previamente lo regulaba.

La relación de lo dicho anteriormente con la cuota compensatoria es la siguiente: Ya que la Ley de Comercio Exterior no regula sino la posibilidad de que el Ejecutivo "legisla" y determine (con las bases que la ley dicta) una cuota compensatoria, ésta ley por sí misma no obliga en forma automática al pago de ~~apel~~ aunque se hubiesen dado prácticas desleales. La resolución provisional o definitiva por la que se determine una cuota compensatoria será la única ley por la que un hecho generador provoque el nacimiento del crédito fiscal, pudiendo llevarse a cabo la aplicación. Es más, si no existe resolución que de manera abstracta prevea la posible realización de un hecho generador, en este caso una práctica desleal sobre un determinado producto, no existirá ni siquiera el mismo hecho generador legalmente considerado. En todo caso la práctica desleal podrá dar origen a la apertura de una investigación.

Esto quiere decir que la resolución que determine una cuota compensatoria, única y exclusivamente abarcará todas aquellas importaciones que con base en lo que esta resolución regule, se realicen con posterioridad a su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Por lo tanto, todas aquellas importaciones hechas con anterioridad a la publicación de la resolución a que dieron origen por ser efectuadas bajo condiciones desleales, no podrán ser gravadas.

El GATT a este respecto difiere de lo anterior (lo que se basó en el orden jurídico mexicano). El acuerdo general prevé la retroactividad básicamente en dos supuestos: El primero permite que se apliquen medidas compensatorias en forma retroactiva desde la fecha en que se tomaron medidas provisionales que dieron inicio a la investigación hasta la resolución definitiva sobre las importaciones que bajo prácticas desleales se realicen en dicho periodo de tiempo (que en México no deberá exceder de seis meses). El acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, también conocido como Código Antidumping, dice en su artículo XI:

ARTICULO XI

Retroactividad

1.- Sólo se aplicarán derechos antidumping y medidas provisionales a los productos que se despachen a consumo después de la fecha en que entre en vigor la decisión adoptada de conformidad con el párrafo I del artículo VIII y el párrafo I del artículo X respectivamente; no obstante, en los casos siguientes:

I) Cuando se haya llegado a la conclusión definitiva de que existe un perjuicio (pero no una amenaza de perjuicio o de retraso sensible en la creación de una industria) o en el caso de que se llegara a una conclusión definitiva de amenaza de perjuicio según la cual el efecto de las importaciones objeto de dumping fuera tal que, en ausencia de las medidas provisionales, se habría llegado a la conclusión de que existía

un perjuicio, se podrán imponer retroactivamente derechos antidumping por el período en el que se hayan aplicado las medidas provisionales si las hubiese habido (93).

El segundo caso permite que se graven las importaciones de mercancías que claramente se introdujeron al país mediante dumping o subsidio causando perjuicio, durante los 90 días anteriores al inicio de las medidas provisionales. El mismo artículo más adelante dispone:

II) Cuando, en relación con el producto objeto de dumping considerado, las autoridades concluyan que:

a).- Haya antecedentes de la existencia en el pasado de un dumping causante de un perjuicio o que el importador sabía, o debía haber sabido que el exportador practicaba el dumping y que éste causaría un perjuicio importante, y que

b).- El perjuicio se debe a un dumping esporádico (importaciones en gran escala de un producto objeto de dumping y efectuadas en un período relativamente corto) de una amplitud tal que, para impedir su repetición en el futuro, resulta necesario imponer retroactivamente un derecho antidumping a esas importaciones.

El derecho podrá imponerse a los productos despachados a consumo 90 días como máximo antes de la fecha de aplicación de las medidas provisionales (94).

No es el objeto de este trabajo el resolver los conflictos que se den entre el GATT y la legislación nacional, sin embargo es importante mencionar la divergencia que en este caso se presenta. Aunque el GATT y el protocolo de adhesión a aquél estipulan que en todo aquello que se contrapongan la legislación nacional y el acuerdo general, subsistirá la ley del país. Las razones de facto que motivaron a permitir dicha retroactividad obligan a

93 Art. XI del Acuerdo Relativo a la Interpretación del Art. VI del GATT; en J. WIKER; Op. Cit.

Apéndice II, p.p. 229-230.

94 Ibid., p. 230.

tomarlas en cuenta. El referido artículo XI del Código Antidumping (documento al que México se anexó en fecha reciente), es la consecuencia de la necesidad de que las medidas compensatorias cumplan su misión primordial : la de proteger al productor nacional contra prácticas desleales de comercio internacional .

El Código citado seguramente prevé dichos supuestos de retroactividad, debido a que en muchos casos, el daño ya causado por una práctica desleal es peor del que se pueda seguir causando. Además de esta forma se impide que los importadores lleven a cabo impunemente importaciones bajo prácticas desleales hasta que no sean frenados por una resolución provisional o definitiva, seguramente pensando que suspenderán la práctica desleal inmediatamente antes de que sea un hecho generador considerado en dichas resoluciones. Estas importaciones en el peor de los casos podrán ser suficientes para acabar con una rama de la producción nacional sin ser objeto de la determinación de una cuota compensatoria.

Grave es el problema legal interno a que nos enfrentamos. Como todos sabemos la institución de la irrevocabilidad de la ley es uno de los pilares fundamentales del Derecho Mexicano, no solo ahora sino a través de la historia. El permitir que una resolución que determine cuotas compensatorias grave situaciones de hecho anteriores a su publicación en el Diario Oficial, atenta contra la Constitución por dos razones: la primera por el carácter de "ley" de que goza la resolución y la segunda de que la Ley de Comercio Exterior no puede ser argumentada como ley preexistente, debido a que en ella no se fija el presupuesto que dé carácter de hecho generador a ninguna importación en específico, solamente permite que el Ejecutivo me-

dante la resolución lo haga. Propondremos al final de esta tesis una solución al problema.

iii.- Otros requisitos, en este caso técnicos, de las resoluciones provisional y definitiva, se tienen que ver desde el punto de vista de su naturaleza de leyes fiscales. En puntos anteriores se declararon los elementos mínimos que debe llenar toda ley que determine un crédito fiscal. No es menester repetir lo dicho, sino únicamente enumerarlo y detallar algunas cuestiones importantes. Tanto la resolución provisional como la definitiva deberán por lo menos:

1).- Mencionar el objeto. No debemos confundir el señalamiento del objeto con la descripción detallada del producto, el segundo forma parte del primero. El objeto, como dijimos, es aquel llamado técnicamente "presupuesto objetivo", el cual está contenido de manera abstracta por la resolución. Por ejemplo, la Autoridad podrá decir en la resolución: "estarán obligadas al pago de la cuota compensatoria que mediante esta resolución se determina; todas aquellas personas físicas o morales que introduzcan al país la mercancía referida". El objeto como presupuesto consiste precisamente en la importación de la mercancía descrita en condiciones de práctica desleal. Se entiende que la descripción detallada de la mercancía, su país de origen y el monto de la cuota compensatoria en el ejemplo dado, ya fueron mencionados. Redactar de manera similar el supuesto abstracto que originará, si se concretiza, el nacimiento del crédito fiscal, cumpliría con los requisitos de impersonalidad, abstracción y generalidad propios de toda ley fiscal.

2).- Señalar el sujeto obligado al pago del crédito. Al decir en

este trabajo que no se debe incluir el nombre del importador para no volver privativa la resolución, no quiere decir que no se cumpla con el requisito de la mención del sujeto, esto por mandato del Código Fiscal de toda ley que determine un crédito. El sujeto en el ejemplo que acabamos de señalar estará contenido en la parte que dice "todas aquellas personas físicas o morales que introduzcan" El sujeto por lo tanto se particularizará hasta el momento en el que realice el presupuesto objetivo.

3).- Explicar la manera de determinar la base, para lo cual, dependiendo de la naturaleza de la mercancía gravada se tendrán que exponer los parámetros a sujetarse.

4).- Contener una tarifa, misma que se instrumentará llenando los requisitos ya mencionados, con el objeto de que se facilite la determinación líquida de la cantidad exacta a pagar por el importador.

III.- LA NATURALEZA JURIDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.

Todo lo que en esta tesis se ha dicho, tiene a fin de cuentas que ver con este punto. Tanto la procedibilidad como la naturaleza de las cuotas compensatorias dependen de dos factores principales. Primero: la forma en que se inserte la cuota compensatoria en la resolución como resultado del procedimiento señalado y; segundo: dependiendo del carácter de dicha inserción y del que le demos a la resolución misma, se deducirá la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias.

Como dijimos, de la misma manera que el Ejecutivo, con base en el artículo 131 Constitucional y la Ley de Comercio Exterior, legisla extraordinariamente al expedir las tarifas de importación, lo hace al expedir reso

lución por la que se determine una cuota compensatoria. Sin embargo - existen diferencias esenciales, no solo por su naturaleza, sino por su - exacta derivación del artículo 131 Constitucional. Este prevé en sus líneas a ambas figuras pero no en la misma parte del artículo, los aranceles encuentran su fundamento constitucional en las primeras líneas del segundo párrafo, el que dice:

Artículo 131.- ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, ... (95).

No por el hecho de que se diga la palabra "cuota" se debe pensar que el párrafo citado se refiere a las cuotas compensatorias. Los aranceles (que son impuestos) son los únicos instrumentos que se contemplan en estas líneas y que se les denominó cuotas como sinónimo de obligación de pago al fisco. Cuando se dicen las palabras "y para crear otras" no se entiende que sean otro tipo de cuotas (o sea las compensatorias) sino otros aranceles para otras mercancías en caso de que se necesiten. Incluso la misma Ley de Comercio Exterior al sistematizar en su artículo lo.- el contenido de la Ley distingue al arancel de la cuota compensatoria estableciéndolos en fracciones por separado que claramente se ve que provienen de distintas partes del artículo 131 Constitucional. El arancel se establece en la fracción I de la siguiente manera:

Artículo lo.- ... se faculta al Ejecutivo Federal, en - términos del artículo 131 Constitucional para:

I.- Aumentar, disminuir o suprimir las cuotas arancelarias de las tarifas de exportación e importación y para crear otras. (96).

Las líneas del segundo párrafo del artículo 131 que a continuación se subrayan son el verdadero y único fundamento de las cuotas compensatorias.

Artículo 131.- ...

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, - artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de - la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país... (97).

Como se dijo, la misma Ley de Comercio Exterior interpreta el artículo 131 Constitucional de manera tal que distingue la parte referente al -- fundamento de cada figura. La cuota compensatoria constituye una medida de regulación y restricción a la importación de mercancías a lo cual la Ley nos dice:

Artículo 10.- ... se faculta al Ejecutivo Federal, en los términos del artículo 131 Constitucional para:

I.- ...

II.- Establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en:

a).- ...

b).- ...

c).- Cuotas compensatorias, provisionales y definitivas - a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, las que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía - de que se trate (98).

96 Art. 10. de la L.R. del Art. 131 de la CFEM en Mat. de Com. Ext., en SROFI: Op.cit., Anexo A, p. 46.

97 Art. 131 de la CFEM; p. 142.

98 Art. 10. de la L.R. del Art. 131 de la CFEM en Mat. de Com. Ext.; en SROFI: Op. Cit., Anexo A, p. 46.

Al separar, por ser distintos, a las cuotas compensatorias de los aranceles, la Ley de Comercio Exterior da a las primeras un carácter específico como medidas de regulación y restricción al comercio exterior con características propias y exclusivas. Las asemejamos al arancel únicamente por el hecho de que tanto la tarifa general de importación como las resoluciones que determinen cuotas compensatorias comparten la misma naturaleza legal.

El arancel es un impuesto. La cuota compensatoria, si bien es un crédito fiscal, no es materialmente un impuesto. Si dijimos que su incorporación legal requiere que se llenen los requisitos del artículo 5o. del Código Fiscal -a los que también se debe sujetar el establecimiento de un impuesto-, fué debido a que ambos son créditos fiscales. La cuota compensatoria es un tipo de crédito fiscal autónomo y no es posible considerarlo ni un impuesto, ni un derecho, ni ningún otro tipo de contribución prevista en la legislación nacional.

Aunque los conceptos de sujeto, objeto, base y tarifa fueron explicados en el punto referente al impuesto, fué únicamente por motivos de organización de este trabajo, ya que éstos como se dijo, corresponden también a los derechos, contribuciones especiales y en este caso a las cuotas compensatorias en cuanto a que todos son créditos fiscales. Conviene también aclarar que no obstante que Adam Smith propuso sus famosos principios relacionándolos con los impuestos, en la actualidad sabemos que son aplicables a las demás formas de contribuir, por lo que el afirmar que la cuota compensatoria debe someterse a ellos, no implica considerarla un impuesto. Lo mismo ocurre con los requisitos de proporcionalidad y equidad previstos

por el artículo 31 fracción IV Constitucional, conceptos que la práctica atribuye erróneamente al impuesto en forma exclusiva, ya que este artículo jamás habla de impuestos sino de toda contribución. Es por esto que la determinación de una cuota compensatoria debe hacerse, so pena de ser declarada inconstitucional, en forma proporcional y equitativa.

Independientemente de que, como mencionamos, formalmente la Ley Aduanera le da el carácter de impuestos a las cuotas compensatorias, ese encuadramiento es fallido por las siguientes razones:

1a.- Si recordamos, al hacer el análisis de las diferentes definiciones del impuesto, se citó a Berliri quien afirma que "...cualquier situación puede ser considerada por el legislador como idónea para legitimar la aplicación de un impuesto" (99).

Se dijo inmediatamente después que hay autores como Jarach que critican dicha postura. En el caso que nos ocupa aceptamos la oposición a Berliri, estamos de acuerdo en que un hecho generador provoca distintas consecuencias y que por lo tanto sería erróneo establecer impuestos a discreción. Por algo es que existen distintos tipos de contribuciones y no únicamente impuestos. Claro está que la ley aún careciendo de técnica puede establecer, y en principio obligar al pago de un "impuesto" que en realidad sea un derecho, una contribución especial o en un caso extremo una multa por faltas administrativas. Pero aunque así fuese, esto no debe ser pues acarrea la falta de certeza y seguridad jurídicas.

Esto último es lo que ocurre a la Ley Aduanera cuando incluye como un impuesto al comercio exterior a las cuotas compensatorias. Por algo la Ley de Comercio Exterior no les da expresamente ese carácter o no las -

99 A. BERLIRI: Op. cit., p. 305.

denominó sencillamente "impuestos compensatorios".

2a.- El carácter individual y exclusivo de las cuotas compensatorias como un nuevo tipo de crédito fiscal en el derecho mexicano, debemos buscarlo dentro de sí mismas.

Ningún impuesto ni cualquier otro tipo de contribución es establecido por el Ejecutivo con motivo de una formal denuncia de un particular. No siguen procedimientos legales de investigación ni mucho menos exigen la aportación de pruebas que legitimen su determinación. No se establecen - por resoluciones provisionales y definitivas y mucho menos son modificables en sus montos por solicitud fundada del interesado. Tampoco, por más que se busque se podrá encontrar impuesto o contribución alguna que termine sus efectos por formal declaratoria de cese del hecho generador.

Aunque, por ejemplo, un grupo de productores nacionales se presentase informalmente (pues no hay otro medio) a solicitar el establecimiento o modificación de un impuesto, un arancel, no constituyen sujetos jurídicos ni solicitantes formales resguardados por un derecho, en la posible actuación de la autoridad. Esta sencillamente o establece o modifica o extingue el arancel o no lo hace, ya que no está sujeta a un procedimiento específico como en el establecimiento de una cuota compensatoria, en el que se señalan términos y modos de proceder tanto a ella como a los particulares.

Otra razón consiste en su reconocido carácter específico, no solo dentro del Derecho Mexicano sino en el ámbito internacional. Se deben dar, como en otros países, espacios jurídicos para que este importante instrumento cumpla sus fines sin implicarse con otras figuras. De no hacerlo

sería un escollo el tener que mediar por un lado con los conflictos legales internos y además sujetarse a las consideraciones externas.

4a.- Lo principal es que la cuota compensatoria se use "como es" y "para lo que es". No hay por que temer el incorporarla como un instrumento nuevo, su regulación dentro de la Ley de Comercio Exterior es amplia y suficiente, por lo que se puede manejar independientemente sin correr el riesgo de que se abuse de ella. El aplicarla en todos y cada uno de los límites del impuesto, afectaría esencialmente su funcionamiento. La cuota compensatoria debe tener sus propias fronteras, pues imagínese el tremendo problema que tendría la figura, y no solo ella, sino la SECOFI al determinarla y los jueces que al resolver impugnaciones al respecto tuviesen que acatar todas las leyes y jurisprudencias aplicables a los impuestos. Estos últimos se han regulado con el paso del tiempo con base en la compleja problemática que de ellos se deriva. No es correcto sumergir en tales complicaciones a la cuota compensatoria desde su nacimiento.

5a.- Por lo anterior, no tiene caso tratar de catalogar a la cuota compensatoria dentro de ninguna de las clasificaciones que se dieron del impuesto. Tampoco es factible identificarla con ningún otro tipo de contribución, por lo que se concluye que las cuotas compensatorias son precisamente eso: "CUOTAS COMPENSATORIAS", créditos fiscales autónomos con características propias.

IV.- PROPUESTAS.

A.- Del funcionario facultado para determinarlas: Debido a la importancia nacional y a las posibles repercusiones internacionales que

suponen la determinación de una cuota compensatoria, considero necesario que el propio Presidente de la República lo haga tanto por resolución provisional como definitiva. Con esto, a la vez de dar seguridad, se cumple por lo que respecta con la Constitución, ya que la facultad extraordinaria para legislar es exclusiva de su persona.

Por lo tanto se propone la modificación de los artículos 2o. - fracción II, 9o., 11, 12, 13 y 19 de la Ley de Comercio Exterior, la que consiste en redactar de tal manera estos artículos que obliguen al propio Presidente de la República a que "firme las resoluciones provisional y definitiva". También lo deberá hacer en el caso de modificación o revocación de una cuota compensatoria y en la expedición de la declaratoria de cese de prácticas desleales. Esto último debido a que si fué él quien dictó las resoluciones, tendrá que ser él mismo quien las modifique o revoque, y con mayor razón quien las extinga, ya que el permitir que la SECOFI lo haga resultaría ilógico pues invadiría el ámbito del Presidente de la República.

En realidad, que el Ejecutivo sea la única persona facultada por la ley para estos efectos, no afecta el desarrollo del procedimiento para determinar una cuota compensatoria. El Presidente contará de todas formas con el trabajo realizado en todo el proceso de investigación por la SECOFI, dependencia que se encargará de auxiliarlo (por mandato constitucional) de tal manera que sin contravenir el orden legal, el Ejecutivo únicamente firme las resoluciones previo análisis de los datos aportados en síntesis por informe de la Secretaría. Es por esto que no aumentará considerablemente su carga de trabajo, ni se entorpecerán las investiga-

ciones sobre prácticas desleales, logrando al mismo tiempo el respeto a la Constitución y una mayor seriedad ante los foros internacionales.

B.- Se propone la modificación al artículo 35 de la Ley Aduanera, consistente en la supresión del inciso C de la fracción II, sugiriendo la creación de un artículo "bis" que contenga textualmente la parte suprimida del artículo 35. Con esto se logra evitar que la cuota compensatoria sea uno más de los impuestos al comercio exterior formalmente considerada, y por lo tanto darle su lugar específico.

Además el Ejecutivo al enviar el presupuesto de ingresos tendrá que otorgar un artículo especial para las cuotas compensatorias, de tal manera que constituyan una nueva contribución al comercio exterior.

Con esto se logra por un lado, evitar la mezcla de la cuota compensatoria con los impuestos al comercio exterior (lo que como ya explicamos es técnicamente incorrecto) y por otro se le da el carácter autónomo que necesita para su correcto funcionamiento.

C.- Con respecto a los problemas planteados derivados de la posibilidad de garantía del interés fiscal en lo que se refiere a cuotas compensatorias, se hacen las siguientes observaciones:

1.- Al decir el artículo 11 de la Ley de Comercio Exterior que la SECOFI "podrá autorizar que lo sea [la importación] sin el pago de la cuota compensatoria, siempre que se garantice el interés fiscal" (100), se anota que dicha Secretaría tiene la potestad de permitir o no la garantía en el lapso comprendido entre la resolución provisional y la definitiva. Por esto se recomienda que cuando lo haga en este caso, deberá analizar a fondo de tal manera que ante todo proteja al productor nacional, permitiendo

100 Art. 11 de la L.R. del Art. 131 de la CMIM en Mt. de Com. Ext.: en SECOFI: Op. cit., Anexo A, p.p. 51-52.

la garantía únicamente si se da el supuesto de que el daño que se pueda causar sea mínimo.

2.- Por lo que toca a las garantías otorgadas en los medios de impugnación de una cuota compensatoria (revocación, juicio de nulidad y amparo), en los que la autoridad no está facultada para negar la posibilidad de la garantía, la única y más sencilla salida consiste en añadir al artículo 24 de la Ley de Comercio Exterior la posibilidad de que cualquier funcionario podrá (solo en el caso necesario) negar la garantía del interés fiscal derivado de una cuota compensatoria, so pena de caer en responsabilidad. Al igual que en el inciso 1, el parámetro que deberá seguir la autoridad al aprobar o no la garantía, debe ser la magnitud del daño que pueda causar su aceptación. Para esto es conveniente que la SECOFI informe a los jueces o a cualquier funcionario que necesite asesoría en cuanto a las proporciones del posible daño.

C.- Retroactividad: En mi opinión no veo ningún problema si para el caso de las cuotas compensatorias se hace una excepción al principio de irretroactividad de la ley en el Derecho Mexicano. Esta excepción debe provenir del propio texto Constitucional, ya que sería ilógico que quedase estipulado en la Ley de Comercio Exterior, pues esto le acarrearía la inconstitucionalidad.

Las razones por las que se hace conveniente permitir la aplicación retroactiva de la cuota compensatoria, ya fueron expuestas en este capítulo. Por lo tanto, el primer paso será el de modificar el artículo 131 Constitucional en su segundo párrafo, de tal manera que se permita la retroactividad de la cuota compensatoria. Posteriormente es necesario regular dentro de la misma Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, los -

límites de dicha retroactividad, reglamentándola en todos aspectos. Para esto recomiendo ajustarse a las normas del GATT y de sus Códigos de Conducta respectivos, ya que éstos, además de ser aceptados por México, han sido elaborados por expertos durante largo tiempo.

D.- La última propuesta consiste en eliminar un párrafo carente de técnica legislativa incluido en el artículo 131 Constitucional. La parte final de ese precepto dice que "El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida" (101). Si analizamos vemos que es ilógica la redacción del texto Constitucional ya que sujeta la aprobación de actos previamente ejecutados. En realidad se debe aprobar lo que se va a hacer y no lo que ya está hecho. Al respecto el maestro Tena Ramirez nos dice que:

Resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo, con fundamento en el artículo 131, son leyes de naturaleza singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso, ... lo que plantearía una situación prácticamente irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso (102).

Es acertado el criterio del maestro al decir que sería imposible de resolver el problema que se presentaría si el Congreso desaprobara, y por lo mismo declarara nulo el uso que se hizo de las facultades del artículo 131 Constitucional. Por un lado muchos de los actos que se efectuaron con base en dicho precepto serían irreparables, o sea imposibles de regresar al estado en que se encontraban. Y por otro, no creo que la

102 FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México 1808 a 1979; 9a. Ed., Forma, México, 1980, p. 483.

101 Art. 131 de la CLM; p. 142.

Federación devolviese las cantidades en dinero captadas en el uso de las facultades de este artículo.

Si bien es cierto que debido al sistema presidencialista que impera en nuestro país, sería de extrema rareza la desaprobación del Congreso de actos del Ejecutivo, no deben existir este tipo de contradicciones. Salvo la modificación del artículo 131 Constitucional, no nos queda más que la salida que nos da el Rector Jorge Carpizo, quien dice que si al -- "Congreso no le parece el uso que de esta facultad haya realizado el Presidente, lo único que puede hacer es manifestárselo y no renovar este tipo de facultades delegadas" (103). Y aunque esto no ha ocurrido, es incorrecto que siga latente el problema.

103 JORGE CARPIZO: La Constitución Mexicana de 1917; 6a. Ed., Porrúa, México, 1983, p. 96.

CONCLUSIONES

I.- Por lo que respecta al funcionario competente para determinar cuotas compensatorias, se propone la modificación de los artículos 2o. fracción II, 9o., 11, 12, 13 y 19 de la Ley de Comercio Exterior, para quedar co mo sigue:

Artículo 2o.- Las facultades a que se refiere el artículo prece- dente serán en los siguientes términos:

I.- ...

II.- Las restricciones a que se refiera la fracción II, por acue- dos o resoluciones que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y la determinación de cuotas compensatorias señaladas en su inciso c), por decreto del Ejecutivo Federal, debiendo publicarse ambos en el Diario Ofi- cial de la Federación.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

Artículo 9o.- Salvo en los casos a que se refiere el artículo 14, cuando constate la realización de importaciones en condición de prácticas desleales de comercio internacional, el Ejecutivo Federal determinará de oficio provisionalmente la cuota compensatoria en los términos de lo dis puesto por el artículo 8o., debiendo publicarse la resolución correspon- diente en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 11.- Recibida de conformidad la denuncia a que se refie- re el artículo anterior, el Ejecutivo Federal dictará, dentro de un térmi- no de cinco días hábiles, resolución de carácter provisional, determinando, si fuere procedente, la cuota compensatoria que corresponda y continuará la investigación administrativa sobre la práctica desleal de comercio in- ternacional que motivó la resolución, la cual surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

Artículo 12.- Dentro de un plazo que no excederá de 30 días hábiles, contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, el Ejecutivo Federal la confirmará, modificará o revocará, tomando en cuenta lo aportado por quienes efectuaron la importación o pretenden realizarla, por los productores o la organización de productores a que se refiere el artículo 10 y el resultado de la investigación que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hubiese efectuado.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

Artículo 13.- Concluida la investigación administrativa, el Ejecutivo Federal, dentro de un plazo de seis meses contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, dictará resolución definitiva que proceda, con base en las pruebas que hubiesen aportado los productores nacionales, los importadores de la mercancía de que se trate y los elementos que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hubiese obtenido. Esta resolución también deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

Artículo 19.- La cuota compensatoria subsistirá hasta que se declare que han cesado las prácticas desleales de comercio internacional que la causaron.

El Ejecutivo Federal hará la declaración correspondiente una vez que compruebe la desaparición de las citadas prácticas, la que deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

II.- En lo referente a la problemática ya planteada en el número 2 del apartado c) del último capítulo que tiene que ver con la garantía del interés fiscal, se propone añadir al artículo 24 de la Ley de Comercio Exterior, el siguiente párrafo:

Artículo 24.- (Se respeta íntegramente el texto). Se añade:

Cualquiera Autoridad, sea administrativa o judicial, ante la que se substancie juicio o recurso en contra de resoluciones que determinen, mo difiquen o revoquen cuotas compensatorias, podrá en los casos estrictamente necesarios, negar el derecho a otorgar la garantía del interés fiscal, so pena de caer en responsabilidad.

Dicha Autoridad deberá pedir informes a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que le permitan conocer la magnitud del daño a la producción nacional que pudiese causar la aceptación de una garantía.

III.- El artículo 35 de la Ley Aduanera quedará como sigue:

Artículo 35.- Se causarán los siguientes impuestos al comercio exterior:

I.- A la importación:

- a).- General conforme a la tarifa de la ley respectiva.
- b).- 2.5% sobre el valor base del impuesto general.
- c).- (Se suprime íntegramente).
- d).- Adicionales.

(La siguiente parte del artículo queda igual).

Al mismo tiempo es necesario incluir un apartado específico en la Ley de Ingresos de la Federación, el que contenga las cuotas compensatorias como una contribución independiente de las demás.

IV.- Para la debida inclusión de las cuotas compensatorias en la Constitución Federal y para autorizar su determinación en forma retroactiva, se deberá modificar el segundo párrafo del artículo 131 de la Carta Magna, para quedar como sigue:

Artículo 131.- (El primer párrafo queda igual).

El Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, así como para -

restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, para determinar cuotas compensatorias incluso retroactivamente, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

V.- En el punto inmediato anterior se suprimió la parte que dice que: "El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida" ya que, como explicamos en la fracción IV del Apartado D) del último Capítulo de este trabajo, la operatividad de dicha facultad del Congreso es nula, por lo que no tiene caso complicar los artículos - Constitucionales con ese tipo de incursiones.

DEFINICION DE CUOTA COMPENSATORIA

Es un medio de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional, que constituye un crédito fiscal autónomo y cuya determinación podrá ser solicitada por el particular afectado, por medio de denuncia formulada, y debidamente probada, ante el Ejecutivo Federal, autoridad que la determinará a través de resoluciones de naturaleza legal, con base en las facultades extraordinarias para legislar en materia de comercio exterior que le son otorgadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 131.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLACION CONSULTADA

Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio; en CUADERNOS DEL SENADO-55: Información Básica sobre el GATT y el Desarrollo Industrial y Comercial de México; Ediciones de la Dirección de Publicaciones del Senado de la República, México, 1985.

Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Código Antidumping); en - JORGE WITKER; Derecho del Comercio Internacional; Editorial de la Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 1981.

Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XVIII del GATT; en LUIS MALPICA LANABRID: ¿Qué es el GATT?; Primera Ed., Grijalbo, México, 1979.

Código Fiscal de la Federación ; PAC Editores, México, 1987.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4a. Ed., Porrúa, México, 1987.

Ley Aduanera; Ediciones Fiscales ISEF, México, 1986.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 13a. Ed. Porrúa, México, 1984.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior; en --- SECOFI; Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional; Ediciones de la Dirección General de Comunicación Social de la SECOFI, México, 1987.

Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional; en SECOFI; Sistema de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional ; Ediciones de la Dirección General de Comunicación Social de la SECOFI, México, 1987.

Semanario Jurídico de la Federación, México; V Epoca, Tomo 35.

PUBLICACIONES PERIÓDICAS CONSULTADAS.

Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública; Madrid, Vol. XV, No. 60, Octubre de 1972.

Revista de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, No.32, Junio de 1984.

OBRAS CONSULTADAS.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL: Teoría General del Derecho Administrativo; 5a. Ed., Porrúa, México, 1983 (738 páginas).

- BERLIRI, ANTONIO: Principios de Derecho Tributario (Trad. del italiano por Fernando V. Arche Domingo); Editorial de Derecho Financiero, Madrid, -- 1984 (Vol. I 554 páginas, Vol. II 604 páginas)
- BURGOA, IGNACIO: Derecho Constitucional; 5a. Ed., Porrúa, México, 1984 - (1028 páginas)
- BURGOA, IGNACIO: El Juicio de Amparo; 3a. Ed. Porrúa, México, 1986, (987 - páginas)
- CARPIZO, JORGE: La Constitución Mexicana de 1917; 6a. Ed. , Porrúa, México, 1983 (315 páginas)
- DEJUANO, MANUEL: Curso de Finanzas y Derecho Tributario; 2a. Ed., Ediciones Malachino, Rosario, 1969 (488 páginas)
- DE LA GARZA, FRANCISCO: Derecho Financiero Mexicano; 11a. Ed. Porrúa, México, 1982 (924 páginas)
- DE ZOLA CAÑIZARES, FELIPE: Tratado de Derecho Comercial Comparado; Editorial Montaner y Simón, S.A., Barcelona, 1962 (Tomo II 748 páginas)
- FLORES ZAVALA, ERNESTO: Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas; 24a. Ed.; Porrúa, México, 1982 (511 páginas)
- FONROUGE, CARLOS M. GIULIANI: Derecho Financiero; 2a. Ed., De Palma, Buenos Aires, 1979 (Tomo II 1170 páginas)
- FRAGA, GABINO: Derecho Administrativo; 16a. Ed., Porrúa, México, 1975 (478 páginas)
- GTANINI, A.D.: Instituciones de Derecho Financiero (Trad. del italiano por Fernando Sainz de Bujanda); Editorial de Derecho Financiero, Madrid, -- 1957 (593 páginas)
- HAURIU, ANDRE: Derecho Constitucional e Instituciones Políticas; (Trad. del francés por Jordan Golubov); De Palma, Buenos Aires, 1976 (526 páginas)
- JARACH, DINO: Curso Superior de Derecho Tributario; 1a. Ed., Editorial Constancia, Buenos Aires, 1957 (Tomo I 411 páginas y Tomo II 475 páginas)
- MALPICA LAMADRID, LUIS: Qué es el GATT?; 1a. Ed., Grijalvo, México, 1979, (302 páginas)
- MARGAIN MANATOU, EMILIO: Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano; 6a. Ed., Editorial de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1981 (637 páginas)
- MEHL, LUCIEN: Elementos de Ciencia Fiscal (Trad. del francés por J. Ros y J. M. Bricall); Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1964 (352 páginas)

- MICHELI, GIAN ANTONIO: Curso de Derecho Tributario (Trad. del italiano por Julio Banacloche); Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1975, (400 páginas)
- OLIVERA TORO, JORGE: Manual de Derecho Administrativo; 4a. Ed., Porrúa, México, 1976, (382 páginas)
- PORRUA PEREZ, FRANCISCO: Teoría del Estado; 8a. Ed., Porrúa, México, 1975, (525 páginas)
- PROGRAMA NACIONAL DE FOMENTO INTEGRAL AL COMERCIO EXTERIOR (PRONAFICE); Editado por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1985
- PROGRAMA DE FOMENTO INTEGRAL A LAS EXPORTACIONES (PROFIEIX); Editado por la Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1985
- SERRA ROJAS, ANDRES: Derecho Administrativo; 12a. Ed., Porrúa, México, 1983 (Tomo I 761 páginas Tomo II 571 páginas)
- SMITH, ADAM: Riqueza de las Naciones (Trad. del inglés por Jorge M. García Laguardia) 5a. Ed. Publicaciones Cruz O., S.A., México, 1981 (Vol. I 554 páginas Vol. II 455 páginas)
- VILLEGAS, HECTOR: Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario; Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1972 (426 páginas)
- VAN SICKLE, JOHN V.: Introducción a la Economía; (Trad. del inglés por Angel Gaos); 1a. Ed., UTEHA, México, 1959 (425 páginas)
- WITKER, JORGE: Derecho del Comercio Internacional; Editorial de la Universidad de Guadalajara; Guadalajara, 1981 (414 páginas)
- WITKER, JORGE y PATIÑO MANFFER, RUPERTO: La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional; 1a. Ed., Porrúa, México, 1987 (232 páginas)