

CAPÍTULO IX

SISTEMA NACIONAL DE DEFENSA CONTRA PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

Los países desarrollados, tales como nuestros principales socios comerciales: Estados Unidos y Canadá, han sido los precursores de este tipo de procedimientos y tienen una historia que data desde 1897¹ y 1904,² respectivamente. Esta práctica ilegal y mercantil ha estado siempre orientada a defender su producción nacional, amparados en una regulación discrecional que deja a sus autoridades un amplio margen para lograr su objetivo,³ lo cual se confirma tanto en sus regulaciones como en todos y cada uno de los casos manifiestos en sus estadísticas,⁴ ventaja comparativa ante otros Estados cuya legislación sobre la materia es más reciente.

Los gobiernos de dichos países han sido los principales promotores de que este tipo de procedimientos se regulen en ordenamientos internacio-

¹ La primera ley para contrarrestar los subsidios gubernamentales fue la denominada Ley Arancelaria de 1887, *Antidumping Duty Act* de 1916, y en 1921 se promulgó la primera ley *antidumping* y la *Tariff Act* de 1930 también conocida como *Smoot-Hawley Tariff Act*, ley de aranceles que ha tenido diversas modificaciones siempre en defensa de la producción estadounidense.

Robert W. McGee sostiene que desde 1894 pudieron haberse aplicado las leyes *Wilson Tariff Act* de 1894 y la *Sherman Antitrust Act* de 1890. McGee, Robert W., *A trade policy for free societies. The case against protectionism*, EUA, Quorum books, 1994, p. 89.

² Desde 1904 a 1968, Canadá reguló el *Dumping* con la *Custom Tariff* y con la *Custom Act* (Ley de Aduanas), en 1968 se promulgó la *Antidumping Act* que asimió el código *antidumping* de la Ronda Kenedy del GATT. En 1984 se emite la *Special Import Measures Act*, muy conocida como Ley SIMA (Ley de Medidas Especiales de Importación de 1984), la cual asimió los Compromisos de la Ronda Tokio del GATT.

³ Ejemplo, los diversos programas de subsidios en que Estados Unidos y Canadá expresamente excluyeron diversos productos agropecuarios, del sector avícola, lácteos y granos.

⁴ Consultar página de internet de la International Trade Administration: <http://www.ita.doc.gov/import-admin/record/states/ad-8096.htm>.

nales multilaterales y regionales. Sin embargo dichos compromisos internacionales son asimilados en forma diferente por cada sistema jurídico (anglosajón o germano-románico), factor determinante que influye en el menor o mayor grado en la defensa de la producción nacional.

Otro factor que influye es el grado de desarrollo de cada estado, haciendo que en la práctica los principios o conceptos tengan efectos contrarios, incluso a la defensa de la propia producción nacional.

La apertura comercial iniciada con el ingreso de México al GATT en 1987 trajo como consecuencia la importación masiva de mercancías de origen y procedencia extranjera al mercado nacional, no siempre bajo condiciones leales de comercio, por lo que fue necesario asimilar las regulaciones internacionales comerciales (Código *antidumping*) que planteaba mecanismos específicos de defensa efectiva a las producciones nacionales y su sanción (derecho *antidumping*), aunque impidiendo políticas de cierre de fronteras.

México ha debido implementar su sistema jurídico al respecto, pretendiendo asimilar los tratados multilaterales y regionales (tales como los Acuerdos del GATT-OMC, y las disposiciones del TLCAN),⁵ siendo el primer país latinoamericano impulsor de estas disciplinas,⁶ extrañas a las políticas proteccionistas de las décadas pasadas.

Actualmente nuestro sistema de protección contra prácticas desleales de comercio internacional cuenta con la experiencia de varios años de trabajo, lo cual sirve de referencia para plantear tanto los logros como las deficiencias del mismo, con objeto de mejorarlo.

⁵ En efecto, la OMC establece lineamientos de defensa de la producción nacional, incluso otorgando mayores privilegios a un sector primario, el sector agropecuario. Revisando algunas disposiciones de nuestra Ley de Comercio Exterior, aún podemos ver una tendencia hacia la defensa, en particular del sector manufacturero, hemos buscado diversos esquemas para adecuar los requerimientos de la ley y nuestras autoridades para la defensa del sector agropecuario, tanto o más importante que el manufacturero.

⁶ Ver los diversos tratados con países latinoamericanos (capítulo V) donde se empieza a conceptualizar este tipo de prácticas, siendo que en el TLCAN exclusivamente se utiliza el mecanismo de solución de controversias para los procedimientos que se hayan efectuado en cualquiera de los tres países (ver capítulos XIX y XX).

II. ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES

Derivado de las negociaciones de la Ronda Tokio fue expedido un Código *Antidumping*, el cual interpretó el artículo VI del GATT y sustituyó el similar negociado en la Ronda Kennedy.

A partir de la Ronda Tokio, fueron concretadas las negociaciones de varios acuerdos que trataban diversas materias, mismos que al no ser aceptados por la totalidad de los miembros del GATT, comúnmente eran conocidos como “códigos”. Durante la Ronda Uruguay, dichos códigos adquieren el carácter de “Acuerdos multilaterales”.⁷

Posteriormente, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se expide el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio de 1994, el cual fue analizado en el capítulo tercero, por lo que no profundizaremos en el estudio de dicho acuerdo de manera general, sino sólo en las cuestiones específicas, mismas que serán desarrolladas a lo largo de todo el capítulo.

Debemos tomar en cuenta que los sujetos que pueden incurrir en una conducta de *dumping* son las empresas, por lo que la regulación *antidumping* de la OMC se limita a señalar los lineamientos que deben establecer los gobiernos de los estados Miembros en su regulación interna, y afecta única y exclusivamente las medidas que dichos gobiernos adopten contra el *dumping*.

Por otra parte, el acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias, basado en el Código de Subvenciones negociado en la Ronda de Tokio, a diferencia de su predecesor, contiene una definición de subvención “específica”, en donde la conducta es practicada por gobiernos y empresas.

Este código establece tres clases de subvenciones: subvenciones prohibidas, subvenciones recurribles y subvenciones no recurribles.

Un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto (adoptar medidas de “salvaguardia”) si las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan causar daño grave a una rama de la producción nacional. La obligación es, sin embargo, una compensación por parte del país que restringe las importaciones materia de la salvaguarda.

⁷ Los Acuerdos de la OMC ya fueron estudiados en el capítulo III de este volumen, por lo que en este capítulo solamente haremos referencia a los códigos relacionados.

La forma que asume la salvaguarda puede ser variada: sobre tasa arancelaria, licencia o permiso de importación, arancel-cupo. Su esencia es la temporalidad coyuntural que rige para evitar daños o amenaza de daño serio.

III. LA REGULACIÓN EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES EN MÉXICO

En nuestro sistema jurídico, la práctica desleal de *dumping* fue regulada a partir de la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.⁸

Posteriormente, fue aprobada por el Congreso la actual Ley de Comercio Exterior, publicada en el *DOF* el 27 de julio de 1993,⁹ entrando en vigor al día siguiente de su publicación, misma que asimila los compromisos de los Acuerdos de la OMC y TLCAN (capítulo XIX).

Actualmente, en México se regulan estas prácticas ilícitas mercantiles con las siguientes normas jurídicas:

- a) Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley de Comercio Exterior (*DOF* 27 de julio de 1993) (última reforma publicada en el *DOF* el 21 de diciembre de 2006).
- c) Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (*DOF* 30 de diciembre de 1993)¹⁰ (última reforma publicada el 29 de diciembre de 2000).
- d) Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (Acuerdo

⁸ Algunas características generales de esta ley son las siguientes: señala como actores a quienes representen el 25% de la producción nacional de las mercancías idénticas o similares a las que se pretenda introducir de esta manera y fija, además, los requisitos de la demanda (artículo 10). La denuncia es presentada a la Secretaría de Economía, la cual dictará dentro de un plazo de 5 días hábiles la resolución provisional, la cuota compensatoria si es que procede y “continuará la investigación administrativa” sobre la práctica desleal. La resolución surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el *DOF* (artículo 11). Para dictar la resolución se considerará la información a disposición de la Secretaría de Economía. Finalmente, en un plazo no mayor de 30 días hábiles a partir del día siguiente en que surta efectos la resolución, la Secretaría confirmará, modificará o revocará el mismo (artículo 12).

⁹ Última reforma publicada en el *DOF* el 21 de diciembre del 2006.

¹⁰ Ver correlación de la LCE y su reglamento en el capítulo VI de este volumen.

Antidumping) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Derechos Compensatorios de la Organización de la Organización Mundial de Comercio.¹¹

- e) Capítulo XIX del tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- f) Reglas de procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio.
- g) Código de conducta para panelistas.
- h) Acuerdo por el que se establecen reglas de origen a mercancías con cuotas compensatorias (*DOF* 31 de mayo de 1994).

IV. PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

Las prácticas desleales reguladas por dicho marco normativo son el *dumping* y las subvenciones.¹² Para determinar la existencia de una práctica desleal, debe efectuarse una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto por la Ley de Comercio Exterior, su reglamento,¹³ y los ordenamientos internacionales anteriormente señalados, identificar tres elementos para cada una de las prácticas: para el *dumping* (discriminación de precios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y la relación causal); y para las subvenciones (subsidios, daño o amenaza de daño a la producción nacional y su relación causal), identificada ésta o éstas se aplicará una cuota compensatoria a los importadores que introduzcan al país las mercancías investigadas.¹⁴

¹¹ Analizados en el capítulo III.

¹² Hay otras prácticas desleales como subcontratación o subvaloración de mercancías, marcas paralelas, fraudes en certificaciones de origen, etcétera, que no las regula ni sanciona la OMC.

¹³ Si bien es cierto que se establece efectuar la investigación conforme a un procedimiento administrativo, en la práctica es cuasijudicial, existe un enfrentamiento entre las llamadas “partes interesadas” (productores nacionales, importadores, exportadores, gobiernos, etcétera). Se deben probar hechos que conduzcan a una verdad y se aplican leyes supletorias tales como el Código Fiscal de la Federación, el Código Federal de Procedimientos Civiles y por ende los principios de legalidad, garantía de audiencia, igualdad entre las partes, etcétera.

¹⁴ El artículo 3o. de la LCE señala que, para efectos de esta Ley, se entenderá por cuotas compensatorias, aquellas que se aplican a las mercancías importadas en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente ley.

El artículo 29 de la LCE dispone que la prueba del daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías exista reciprocidad; cuando no la exista, la Secretaría de Economía podrá imponer las cuotas compensatorias sin necesidad de determinar la existencia de daño.¹⁵ Esta última disposición debe interpretarse en el sentido de que los países de que se trate, deben ser signatarios del Acuerdo *Antidumping* o bien deben firmar acuerdos con México para que exista reciprocidad. Recientemente la mayor parte de los países con los cuales comercializamos son signatarios del Acuerdo de la OMC.¹⁶

1. *Dumping*

El *dumping* es una práctica desleal que ejecutan las empresas, consistente en introducir mercancías originarias o procedentes de cualquier país en el mercado de otro a un precio inferior a su valor normal (precio *ex-work-fábrica*) y que daña o amenaza dañar a los productores nacionales de artículos idénticos o similares.

En principio debemos mencionar que el artículo VI del GATT de 1947, y ahora de 1994, defiende la producción nacional de las prácticas desleales calificadas como *dumping*¹⁷ y literalmente establece:

1. Las partes contratantes reconocen que el *dumping*, que permite la introducción de los productos de un país en el mercado a otro país a un precio inferior a su valor normal, es condenable cuando causa o amenaza causar un daño importante a una rama de producción existente de una parte contratante o si retrasa de manera importante la creación de una rama de producción nacional...

¹⁵ Segundo párrafo del artículo 29, LCE, artículo reformado publicado en el *DOF*, el día 13 de marzo de 2003.

¹⁶ Una gran parte de los casos tramitados en la Secretaría de Economía en estas materias en 1992-1993 fueron contra China, Estado que no tiene reciprocidad, y que no sólo se omitía el debido análisis del daño sino incluso pudiera no haberse hecho un debido análisis en la discriminación de precios.

¹⁷ Siendo acorde con este objetivo de defender la producción nacional, algunas legislaciones establecen la defensa de oficio (por la propia autoridad), y no sólo a petición de una Parte.

Por su parte, el artículo II del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT (Acuerdo *Antidumping*) señala:

2.1 A los efectos del presente Acuerdo, 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.

Como podemos observar, el Código va más allá del GATT al incorporar requisitos nuevos a la configuración del *dumping*, tales como el “precio comparable”, las “operaciones comerciales normales” y la comparación con un “producto similar”. Estos elementos serán estudiados con posterioridad, ya que son retomados por nuestra legislación nacional.

La Ley de Comercio Exterior¹⁸ no utiliza el término *dumping*, sino se limita a describir esta práctica desleal como “importaciones en condiciones de discriminación de precios”: no obstante, el término *dumping* ha sido adoptado en propiamente todas las lenguas para significar la importación de un producto a un precio menor que el prevaleciente en el mismo tiempo y bajo idénticas condiciones, en el país de origen.¹⁹

En el derecho mexicano, el segundo capítulo del título V de la Ley de Comercio Exterior integrado con siete artículos establece las normas generales sobre *dumping*, tales como su definición, el cálculo del monto de la discriminación de precios, las bases para hacer comparables el precio de exportación a México y el precio de una mercancía idéntica o similar al mercado interno del país de origen, y las bases especiales para el caso de importaciones originarias de países con economía centralmente planificada (en la actualidad, sólo Cuba).

Para que se realice una práctica desleal de *dumping*, deben concurrir simultáneamente tres elementos:

1) Discriminación de precios.

¹⁸ Título V, capítulo I.

¹⁹ En la literatura económica, la expresión “discriminación de precios” significa simplemente el fenómeno de vender en un mismo mercado a precios diferentes un producto igual, que no es lo mismo que *dumping*, por que éste fenómeno se presenta en todos los países.

- 2) Daño o amenaza de daño.
- 3) Relación causal.

A. Discriminación de precios

El artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior establece que: “La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal”.

Recordemos la fórmula $DP = VN - PE$, donde

DP= Discriminación de precios

VN = Valor Normal

PE= Precio de Exportación

A efecto de precisar el contenido y alcance de esta disposición, el artículo 31 de la misma ley nos define qué ha de entenderse por “valor normal”:

El valor normal de las mercancías exportadas a México es el precio comparable de una mercancía idéntica²⁰ o similar²¹ que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.²²

Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen, o cuando tales ventas no permitan una comparación válida²³ se considerará como valor normal, en orden sucesivo:

²⁰ El reglamento de la LCE define las mercancías idénticas como “los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado” (Fr. I del artículo 37, RLCE).

²¹ Por mercancía similar debe entenderse “los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara”. (Fr. II del artículo 37, RLCE).

²² “Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes” (artículo 32, LCE).

²³ Se considera que las ventas no permiten una comparación válida cuando no sean representativas o tengan precios que no estén determinados en el curso de operaciones comerciales normales. En términos generales, los precios comparables de mercancías idénticas o similares en el mercado interno o en su caso, los de exportación a un tercer país se considerarán representativos cuando contabilicen, por lo menos, el 15% del volu-

I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar en el país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser el más alto, siempre que sea un precio representativo, o

II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

Por otra parte, cuando la mercancía sea exportada a México desde un país intermediario, y no directamente del país de origen, el valor normal será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia.²⁴

La diferencia entre el “valor normal” y el “precio de exportación”, relativa a este último precio constituye el *margen de discriminación*,²⁵ el cual será estimado y calculado conforme a los procedimientos establecidos por los artículos 39 a 41 del RLCE.

No resulta fácil decidir la utilización de tal o cual metodología a aplicar a un caso en concreto. Podríamos revisar los más de 250 casos presentados ante la autoridad mexicana en un periodo de 10 años e identificar qué tipo de metodología se ha utilizado más, en que sector, etcétera.²⁶ Por ejemplo, qué tanto se puede probar la representatividad de las ventas dentro de la metodología del precio de exportación a un tercer país. Recordemos que debiera ser el 15% de las ventas totales (artículo 42 RLCE).²⁷

Un aspecto de suma trascendencia es la determinación de lo que se debe entender como mercancía idéntica o similar, no obstante lo cual no es tratado por la ley, sino por el artículo 37 de su reglamento.

men total de ventas de la mercancía sujeta a investigación (artículo 31 LCE, se reforma el párrafo y se publica en el *DOF* el 13 de marzo de 2003).

²⁴ Artículo 34, LCE.

²⁵ Artículo 38, RLCE.

²⁶ Por ejemplo, existe un caso que afortunadamente revocó la cuota provisional: sin embargo, se presentó el precio de venta a consumidores finales en el mercado de origen en volúmenes muy bajos, para calcular el valor normal. No siendo ésta una metodología aceptada por los acuerdos internacionales ni nuestra legislación nacional (ver Caso duraznos en almíbar importados de Grecia, 1998).

²⁷ Cerraduras importadas de China en la que se utilizó esta metodología; sin embargo, no se tenían las pruebas sobre la representatividad (audio de audiencia pública) *DOF*, 1994.

B. Daño o amenaza de daño a la producción nacional

Para analizar este elemento es importante saber qué se entiende por producción nacional.²⁸ La ley vigente en su artículo 40 establece: “Para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total”.

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

Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, se podrá considerar como rama de producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.²⁹

Dentro de este dispositivo se observan tres supuestos, en los cuales los productores pueden acceder a estos procedimientos.

Esta definición se usa tanto para determinar en qué circunstancia puede existir daño o amenaza de daño a la producción nacional, cuanto para determinar los casos en que los productores nacionales puedan presentar ante la Secretaría su solicitud para iniciar la investigación correspondiente.

El último capítulo del título sobre prácticas desleales de comercio internacional trata sobre el daño y amenaza de daño a la producción nacional, definiendo ambos conceptos: el “daño”, como la pérdida o el menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la rama de la producción nacional³⁰ de las mercancías de que se trate, y la *amenaza de daño* como el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. Igualmente, se considera como daño (debería ser en todo caso como amenaza de daño)

²⁸ Recordemos que la OMC en los Acuerdos respectivos se refiere a “rama de la producción nacional”.

²⁹ Artículo 40, reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

³⁰ Conceptos distintos a los de la OMC.

el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias en el país. La Ley y el Reglamento establecen las normas para la determinación del daño y la amenaza de daño a la producción nacional.

Corresponde a la Secretaría de Economía determinar cuando las importaciones de mercancías causan daño a la producción nacional, así como la existencia de una amenaza de daño.

En la determinación de que la importación de mercancías causa *daño* a la producción nacional, la Secretaría tomará en cuenta:³¹

- 1) El volumen de la importación de mercancías objeto de prácticas desleales de comercio internacional, para determinar si ha habido un aumento considerable de las mismas en relación con la producción o el consumo interno del país.
- 2) El efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Para ello, la Secretaría deberá considerar si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio significativamente inferior al de las mercancías idénticas o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar, de otro modo, los precios en medida significativa o impedir en la misma medida la subida que en otro caso se hubiera producido.
- 3) El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; en su caso, la magnitud del margen de discriminación de precios; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva y ninguno de estos factores aisladamente bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

³¹ Artículo 41, LCE, artículo reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

- 4) Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría, o en su caso proporcione la producción nacional.

Para la determinación de la existencia de daño, la Secretaría deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción constituya la parte principal de la producción total de la mercancía de que se trate.³²

La determinación de la *amenaza de daño* a la producción nacional, la hará la Secretaría tomando en cuenta:³³

1. Una tasa significativa de incremento de la importación de mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones en el mercado nacional que indique la probabilidad de que se producirá un aumento sustancial de las mismas;

2. Una suficiente capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que indique la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones objeto de discriminación de precios o de subvenciones al mercado mexicano, teniendo en cuenta la existencia de otros mercados de exportación que puedan absorber el posible aumento de dichas exportaciones;

3. Si las importaciones se realizan a precios que tendrán el efecto de hacer bajar o contener el alza de los precios internos de manera significativa, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones;

4. La existencia de la mercancía objeto de investigación;

5. En su caso, la naturaleza de la subvención de que se trate y los efectos que es probable tenga en el comercio, y

6. Los demás elementos que considere conveniente la Secretaría, o en su caso, proporcione la producción nacional.

Ninguno de estos factores por sí solo bastará necesariamente para la determinación de una amenaza de daño, pero todos ellos juntos han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones objeto

³² Artículo 63, RLCE.

³³ Artículo 42, LCE, artículo reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

de discriminación de precios o de subvenciones y de que, de no aplicarse cuotas compensatorias, se produciría un daño en los términos de esta Ley.

La determinación de la existencia de amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

La Secretaría examinará otros factores de que tenga conocimiento, distintos de las importaciones objeto de investigación, que al mismo tiempo afecten a la producción nacional, para determinar si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones. Entre los factores que la Secretaría de Economía podrá evaluar estarán los siguientes:³⁴

1. El volumen y los precios de las importaciones que no se realizan en condiciones de discriminación de precios o de subvención.
2. La contracción de la demanda o variaciones en la estructura de consumo.
3. Las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales, así como la competencia entre ellos.
4. La evolución de la tecnología, la productividad y los resultados de la actividad exportadora.

C. Relación causal

Debe existir una relación causal entre las importaciones de productos en condiciones de discriminación de precios y la existencia de un daño o amenaza de daño a la producción nacional, para que pueda ser configurado el *dumping*, pues de lo contrario no sería posible demostrar que el daño sea causado como consecuencia de la introducción de mercancías en tales circunstancias.

2. Subvenciones

En cuanto a la subvención o subsidio se refiere, estamos ante una práctica desleal efectuada por los gobiernos, consistente en apoyar a productores nacionales que exportan productos a mercados externos, a precios

³⁴ Artículo 69, RLCE.

artificiales competitivos que dañan a productores domésticos de bienes idénticos y similares.

Para enfrentar estas prácticas desleales mercantiles, México ha debido actualizar la Ley de Comercio Exterior, su Reglamento, y suscribir el acuerdo de subvenciones y derechos compensatorios de la Organización Mundial de Comercio (antes GATT).

Para demostrar o comprobar una práctica desleal de subvención se requiere la concurrencia simultánea de:

- a) Subvención o subsidio probado.
- b) Daño o amenaza de daño.
- c) Relación causal.

La Ley de Comercio Exterior³⁵ se refiere a las subvenciones, definiéndolas como

La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción y que con ello se otorgue un beneficio.

Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

Se consideran subvenciones, a título de ejemplo, las referidas en el anexo I del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.³⁶

Finalmente, la LCE señala que al calcularse el monto de la subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se halla sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención.³⁷

Respecto a los dos últimos elementos se aplican igual que en la práctica desleal de *dumping*.

³⁵ Título V, capítulo III.

³⁶ Artículo 37, LCE, artículo reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

³⁷ Artículo 38, LCE.

Hasta ahora en México se han presentado muy pocos casos de denuncias por subvenciones.

V. MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

Artículo 45. Las medidas de salvaguarda son aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4o., regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave a la rama de producción nacional de que se trate y facilitar el ajuste de los productores nacionales.

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional de que se trate.

Las medidas de salvaguarda podrán consistir, entre otras, en aranceles específicos o *ad-valorem*, permisos previos o cupos, o alguna combinación de los anteriores.

Para la determinación de la existencia de daño grave o amenaza de daño grave se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de productores nacionales de las mercancías idénticas o similares o directamente competidoras o aquéllos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichas mercancías.³⁸

Estas medidas sólo se impondrán cuando se haya constatado que las importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones que causen o amenacen causar un *daño grave*³⁹ a la producción nacional.

³⁸ Artículo 45, reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

³⁹ Daño grave es el menoscabo general significativo de una rama de producción nacional. Amenaza de daño grave es la clara inminencia de un daño grave a una rama de producción nacional (artículo 46, LCE, artículo reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003).

Estas medidas pueden consistir en aranceles específicos⁴⁰ o *ad valorem*,⁴¹ permisos previos, o cupos máximos.

Para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar daño grave a una rama de producción nacional, la Secretaría recabará en lo posible toda la información relevante y evaluará todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de la rama de producción nacional de mercancías idénticas,⁴² similares⁴³ o directamente competidoras.⁴⁴ Esta información deberá incluir:⁴⁵

1. El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del bien en cuestión en términos absolutos o relativos;
2. La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento;
3. Los cambios en los niveles de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad instalada, ganancias o pérdidas, empleo y precios, y
4. Otros elementos que la Secretaría considere necesarios.

La determinación de amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

Conforme al artículo 78 de la LCE, existe un tipo o modalidad de Medida de Salvaguarda especial, mediante la cual la regulación o restricción comercial a la que se sujetarán las importaciones de un producto en particular podrá imponerse de manera casi inmediata al inicio de la investigación.

⁴⁰ Son aranceles específicos aquellos que se expresan en términos monetarios por unidad de medida (artículo 12, LCE).

⁴¹ Son aranceles *ad valorem* aquellos que se expresan en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía (artículo 12, LCE).

⁴² Mercancías idénticas: los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado.

⁴³ Mercancías similares: los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

⁴⁴ Ni la LCE ni el RLCE mencionan qué debe entenderse por “directamente competitivo”.

⁴⁵ Artículo 48, LCE, artículo reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

Esta modalidad consiste en la imposición de la salvaguarda correspondiente dentro de un lapso de veinte (20) días contados a partir de la publicación en *DOF* de la resolución mediante la cual se declaró el inicio de la investigación.

Este tipo de medidas de salvaguarda, también conocidas como medidas provisionales, solamente se pueden imponer, conforme al mismo artículo 78 de la LCE, cuando:

- a) se presenten circunstancias críticas en las que cualquier demora entrañaría un daño difícilmente reparable, y
- b) cuente con pruebas de que el aumento de importaciones ha causado o amenaza causar un daño serio.

Los dos supuestos anteriores se deberán demostrar desde el momento en que la industria nacional solicite la investigación respectiva, si éste es el caso, por lo que desde un principio la solicitante tendrá que probar la relación causal, tal y como lo establecen los artículos 128 y 129 del RLCE, y a la vez, formular los alegatos necesarios para que la autoridad considere que el daño es “difícilmente reparable”.

Las medidas de salvaguarda provisionales se distinguen de las normas en virtud de que éstas solamente pueden tener una duración máxima de 6 meses, contados desde su declaratoria de vigencia, término dentro del cual la Secretaría de Economía deberá resolver si dichas medidas quedarán vigentes con carácter definitivo, o si declara concluida la investigación sin imponer sanción comercial alguna.

En materia procedimental, dichas medidas de salvaguarda provisionales siguen los mismos lineamientos ya mencionados con anterioridad, excepto que se añade una resolución provisional.

VI. CUOTA COMPENSATORIA

Este término ha sido adoptado en nuestro sistema jurídico tanto para el *dumping* como para la subvención, diferenciándose de los esquemas internacionales que establecen *antidumping duty* (derecho *antidumping*) y “*countervailing duty*” (derecho compensatorio).⁴⁶

⁴⁶ Véase *El comercio hacia el futuro*, 2a. ed., Ginebra, OMC, 1998, p. 51.

La ley establece que las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3o. del Código Fiscal de la Federación, a diferencia de la ley anterior que las consideraba como impuestos al comercio exterior en términos de la Ley Aduanera.

La ley determina que las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo en que subsistan las prácticas desleales y se deberán revisar anualmente a petición de parte o de oficio por la Secretaría en cualquier tiempo.

En todo caso, las cuotas compensatorias se eliminarán cuando en un plazo de cinco años ninguna de las partes interesadas solicite su revisión.

La ley establece una norma no contemplada por la legislación anterior, en el sentido que dictada una cuota compensatoria definitiva, las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría que resuelva si determinada mercancía está o no sujeta a dicha cuota.

Un aspecto que da una necesaria seguridad jurídica a los particulares es el consistente en que en ningún caso podrá haber cuotas compensatorias provisionales antes de 45 días siguientes a la publicación de la resolución de inicio.⁴⁷

Cabe señalar que en el artículo 28 de la LCE la cuota compensatoria es considerada como obligación.

Elusión de cuota compensatoria

Se introduce una nueva norma consistente en que la importación de piezas o componentes destinados al ensamble en territorio nacional de mercancías sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas y otras prácticas equivalentes, provocará que está importación pague la cuota compensatoria de que se trate (práctica conocida con el término *circumvention*).

⁴⁷ El primer caso fue por *dumping*, cerdo en pie importado de Estados Unidos de América, publicado en el *DOF* el 1o. de febrero de 1999, con resolución aclaratoria del 16 de junio del mismo año.

VII. PROCEDIMIENTO APLICABLE

1. *Autoridades que participan*

La Secretaría de Economía es la dependencia encargada de aplicar e interpretar el sistema *antidumping*. Esta atribución la realiza por medio de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, creada formalmente el 1o. de abril de 1993, que depende de la Subsecretaría de Economía, pero en la práctica en funciones desde principios de 1991.⁴⁸ Antes de esta última fecha la función estuvo encomendada a la Dirección General de Política Comercial, quien la conservó durante 1990. Hasta 1989 la función la llevó a cabo la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior, que fue la unidad administrativa que en 1987 inició la aplicación del sistema.

La Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales tiene facultades para:

- 1) Tramitar y resolver investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas en términos de la ley y acuerdos o convenios internacionales.
- 2) Asistir técnicamente a los exportadores mexicanos en investigaciones instruidas por otros países sobre prácticas desleales
- 3) Intervenir en el mecanismo de solución de controversias derivado de tratados, convenios y acuerdos comerciales.

La función principal de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales consiste en realizar las investigaciones *antidumping*, lo que involucra la búsqueda o comprobación de los elementos de las prácticas desleales (*dumping* o subvenciones): discriminación de precios o subsidios; daño o amenaza de daño a una producción nacional, así como la determinación de la relación causal entre dichos elementos, lo cual desemboca en la determinación de cuotas compensatorias que correspondan.⁴⁹

⁴⁸ En el primer panel binacional (TLCAN) de México por importaciones provenientes de Estados Unidos, se cuestionó este problema de derecho administrativo.

⁴⁹ Igualmente, se encarga de las revisiones de las cuotas compensatorias y de los recursos administrativos de revocación.

La Comisión de Comercio Exterior interviene para opinar⁵⁰ sobre los proyectos de resolución final⁵¹ que le envía la Secretaría, antes de su publicación en el *DOF*. La Comisión de Comercio Exterior es un órgano intersecretarial del gobierno federal,⁵² su papel dentro de los procedimientos de prácticas desleales es secundario al procedimiento mismo.

A su vez, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las aduanas del país, es la encargada del cobro de las cuotas compensatorias.⁵³

2. Inicio de la investigación

Los procedimientos de investigación se pueden iniciar a petición de los productores nacionales o de oficio por la Secretaría.⁵⁴

Respecto a la primera forma se han presentado diversos problemas al identificar quien es la parte legitimada. Recordemos que en nuestro sistema jurídico requerimos una legitimación *ad causam* y *ad procesum*.⁵⁵

⁵⁰ Como la propia ley lo establece, es una comisión que emite opiniones, depende del Ejecutivo Federal, y como sabemos las personas que asumen dichos cargos son removibles, en consecuencia pueden o no conocer la totalidad del procedimiento. Esto difiere de los sistemas jurídicos de nuestros socios comerciales (Canadá y Estados Unidos) en donde participan autoridades que no sólo dependen del Ejecutivo, sino del Legislativo y Judicial.

⁵¹ Fracción XIII del artículo 9o. del RLCE.

⁵² Consideramos que en esta función de la Comisión debiera participar un representante del sector productivo nacional.

⁵³ Resulta vital que en esta materia las autoridades responsables tanto de la SHCP y Secretaría de Economía, se coordinen para que la Resolución que se emita aplicando cuota compensatoria, pueda ser efectivamente cobrada por la SHCP.

⁵⁴ En nuestro sistema pocas han sido las investigaciones de oficio, regularmente aun que sean en esta forma se requiere proporcionar información y seguimiento por la persona responsable del sector o producto dañado.

⁵⁵ En este sentido existen dos tesis jurisprudenciales a considerar:

SEXTA TESIS RELACIONADA CON LA JURISPRUDENCIA NÚMERO 1030, CONSULTABLE A FOJAS 1664 Y 1665 DEL APENDICE AL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1917-1988, SEGUNDA PARTE, SALAS Y TESIS COMUNES QUE A LA LETRA DICE:

“Legitimación procesal activa, concepto. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición del juicio o de una instancia. A esa legitimación se le conoce con el nombre de *ad procesum* y se produce cuando el derecho que se cuestiona en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación *ad causam* que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. Es legitimación en el proceso cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquél que tiene aptitud de hacer valer el derecho

En efecto quien tiene el interés jurídico, el legislador estableció en el artículo 51 lo que es una “Parte interesada”.

Se consideran como Parte interesada en la investigación, a los productores, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación o por virtud de los tratados o convenios comerciales internacionales (en forma implícita se comprenden a los gobiernos extranjeros).

Respecto a los productores nacionales, el artículo 40⁵⁶ de la LCE tiene los supuestos que son:

- i) Cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, la expresión “rama de producción nacional” podrá interpretarse en el sentido de referirse al resto de los productores.
- ii) Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos importadores de la mercancía objeto de discriminación de precios o de subvenciones, se podrá considerar como rama de producción nacional al conjunto de los fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Respecto a los importadores normalmente son identificados por los solicitantes y la autoridad los notifica y requiere. Es fácil de identificar a

que se cuestionará, bien que se ostente como titular de ese derecho o bien que cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación *ad procesum* es requisito para la procedencia del juicio mientras que la *ad causam*, lo es para que se pronuncie sentencia favorable”.

TESIS NÚMERO 33, VISIBLE A FOJAS 312, DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, OCTAVA ÉPOCA, TOMO IV, QUE A LA LETRA DICE:

“LEGITIMACIÓN PASIVA AAD CAUSAM YAD PROCESUM. Si la persona contra la que se endereza la demanda no es aquella que tiene a su cargo el cumplimiento o la obligación demandada, está legitimada *ad procesum* para actuar en el juicio, dado que se está entablando en su contra y tiene la ineludible necesidad de defenderse jurídicamente, pero ello de ninguna manera la está legitimando pasivamente *ad causam* para responder del cumplimiento de la obligación que se demanda, por ser la titular de la misma que es lo que le daría la legitimación pasiva *ad causam*”.

⁵⁶ Reformado y publicado en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

dichos importadores por la existencia de un padrón de importadores, así como de una base de datos sobre importación del producto investigado a la cual pueden acceder los productores nacionales.⁵⁷

En cuanto a la segunda forma consideramos que es la más precisa para hacer este tipo de investigaciones, ya que como lo hemos señalado, este procedimiento es para defender a la producción nacional, y debe ser la propia autoridad quien realice la defensa. Sin embargo en nuestro sistema, surgen varios problemas: en principio, la autoridad “defensora” también es “investigadora”, pues el iniciar una investigación de esta forma le da un carácter de “juez y parte”. Lo anterior contrasta con los referentes jurídicos (estadounidense o canadiense, por ser los de mayor trascendencia), ya que la función no sólo de prácticas desleales sino de comercio exterior no es exclusiva ni preeminente del Poder Ejecutivo —como en el caso de México— existe la participación del Poder Legislativo y Judicial.⁵⁸

Se han presentado casos en los que no participa el exportador sino los productores del país exportador, mismos que pueden desconocer la información para conocer a verdad en este tipo de procedimientos.

Los requisitos de la solicitud de parte interesada se establecen en el artículo 50 de la LCE⁵⁹ y el artículo 75 del RLCE, contenidos en un formulario que constantemente la autoridad modifica.

⁵⁷ En la práctica es común que las importaciones se encuentren concentradas en personas con tendencias monopólicas.

⁵⁸ En Canadá existe una autoridad administrativa (Revenue Canada —similar a la SHCP en México— para investigar la discriminación o subvención y un tribunal canadiense de comercio internacional para analizar el daño (pasado, presente y futuro) y su relación causal.

En Estados Unidos, la International Trade Administration —que pertenece al Departamento de Comercio—, determina la discriminación de precios o subvenciones y la International Trade Commission —que pertenece al Poder Legislativo— para el análisis del daño.

⁵⁹ Artículo 50 (reformas publicadas en el *DOF* el 13 de marzo de 2003) de la Ley de Comercio Exterior establece:

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

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

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

Artículo 75 del Reglamento de la Ley del Comercio Exterior establece:

La solicitud de parte interesada por la que se inicie una investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional, además de presentarse por escrito y de cumplir con los requisitos previstos en el artículo 50 de la Ley, se presentará con el formulario que expida la Secretaría, el que contendrá lo siguiente:

- I. La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva;
- II. Nombre o razón social y domicilio del promovente y, en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten;
- III. Actividad principal a la que se dedica el promovente;
- IV. Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación;
- V. Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional;
- VI. En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca, indicando el número de ellos y acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional;
- VII. Los fundamentos legales en que se sustenta;
- VIII. Descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional y, los demás datos que la individualicen; el volumen y valor que se importó o pretenda importarse con base en la unidad de medida correspondiente y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación;
- IX. Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o de quienes pretenden realizarla, aclarando si dicha importación se realizó o realizará en una o varias operaciones;
- X. Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y, el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación en condiciones desleales a México;

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

En la solicitud correspondiente se deberá manifestar por escrito ante la autoridad competente y bajo protesta de decir verdad los argumentos que fundamenten la necesidad de aplicar cuotas compensatorias o medidas de salvaguarda. En dicha solicitud se deberá cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento. Los solicitantes tendrán la obligación de acompañar a su escrito los formularios que para tal efecto establezca la Secretaría.

XI. Manifestación de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán narrarse sucintamente, con claridad y precisión, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de la práctica desleal de comercio internacional;

XII. Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación;

XIII. En el caso de subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad u órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía;

XIV. Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o amenaza causar daño a la producción nacional;

XV. En su caso, descripción de peticiones de otras medidas de regulación o restricción comercial relacionadas con la mercancía objeto de la solicitud, y

XVI. Los demás que se considere necesarios.

Las solicitudes a que se refiere este artículo deberán consignar, además de lo señalado en las fracciones anteriores, la firma autógrafa del interesado o de quien actúa en su nombre o representación.

La solicitud y documentos anexos deberán ser presentados en original y tantas copias como importadores, exportadores y, en su caso, gobiernos extranjeros nombren en su solicitud, así como una versión pública de los mismos contenida en los medios magnéticos que indique la Secretaría.

El procedimiento de investigación no será obstáculo para el despacho ante la aduana correspondiente de las mercancías involucradas en la investigación.

De modo general podemos distinguir tres etapas básicas:

- 1) Recepción de la solicitud, determinación de su procedencia y resolución de inicio de la investigación.⁶⁰
- 2) Defensa de las partes, ofrecimiento de pruebas, y resolución preliminar.

⁶⁰ Conforme al artículo 50 de la LCE y 118 del RLCE.

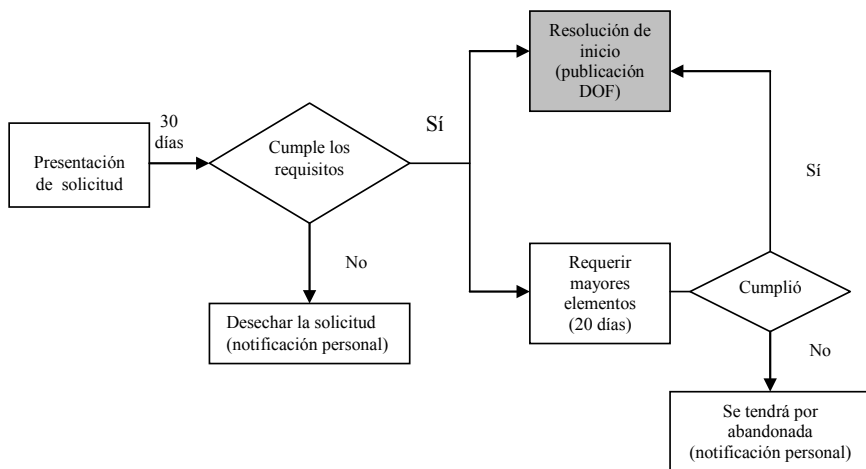
- 3) Defensa de las partes, ofrecimiento y desahogo de pruebas, audiencia pública, alegatos, análisis y verificación de la información proporcionada por las partes interesadas y la resolución final.

Pudiendo distinguir tres tipos de resoluciones:

- Resolución de inicio.
- Resolución preliminar.
- Resolución final.

A. Resolución de inicio

Se establece un plazo de 30 días hábiles a partir de la presentación de la solicitud para aceptarla y declarar el inicio de la investigación, debiendo publicar en el *Diario Oficial de la Federación* la resolución de inicio.



La resolución de inicio (al igual que las resoluciones preliminares y finales) debe contener los siguientes datos:⁶¹

⁶¹ Artículo 80, RLCE.

- a) La autoridad que emite el acto.
- b) La fundamentación y motivación que sustente la resolución.
- c) El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares.
- d) El o los nombres o razón social y domicilios del importador o de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento.
- e) El país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate.
- f) La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda importarse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa del Impuesto General de Importación.
- g) La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o que se esté importando.
- h) El periodo objeto de investigación.
- i) Los demás que considere la Secretaría.

La resolución de inicio deberá contener además de los anteriores, los siguientes datos:⁶²

- a) Una convocatoria a las partes interesadas y, en su caso, a los gobiernos, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga.
- b) El periodo probatorio.
- c) El día, la hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos a que se refieren los artículos 81 y 82 de la Ley.

Una vez que fue aceptada la solicitud, y publicada en el *DOF* la resolución de inicio de la investigación, la Secretaría deberá notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga.

⁶² Artículo 81, RLCE.

B. Resolución preliminar

Dentro de un plazo de 130 días hábiles después de publicada la resolución de inicio, se deberá publicar la resolución preliminar, mediante la cual se podrán establecer cuotas compensatorias provisionales.

En la audiencia pública establecida en los artículos 81 y 82 de la LCE, las partes interesadas podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses así como, en el caso de medidas de salvaguarda, presentar las pruebas pertinentes. Las partes interesadas podrán interrogarse entre sí.⁶³

En materia de prácticas desleales, la audiencia antes mencionada se llevará a cabo después de la publicación de la resolución preliminar y antes de la publicación de la resolución final.

La Secretaría abrirá un periodo de alegatos con posterioridad al periodo de ofrecimiento de pruebas a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones.⁶⁴ La autoridad está facultada para efectuar visitas de verificación.⁶⁵

Cámaras. Audiencia pública

Es una innovación a este tipo de procedimientos que permite a las Partes demostrar a la autoridad y público interesado la validez y fuerza de sus argumentos y probanzas, con lo cual garantiza que las resoluciones deben ajustarse a dichos argumentos y probanzas.

Sin embargo, la interpretación que la autoridad ha hecho de la audiencia pública ha sido errática dado que en ninguna audiencia pública se ha

⁶³ Existen unos lineamientos para el desarrollo de las audiencias, el cual consta de seis fases y la autoridad establece incluso los puntos de discusión y por la participación de diversas partes interesadas y según las pruebas presentadas, dichas audiencias públicas normalmente tienen una duración de más de 5 horas.

⁶⁴ Artículo 82, LCE.

⁶⁵ En un caso (Duraznos en almíbar importados de Grecia, 1994), ya aplicada una cuota compensatoria preliminar, una de las Partes solicitó a la autoridad investigadora efectuara una visita de verificación, ya que el presunto productor nacional no probaba en el expediente todos y cada uno de los requisitos de la práctica desleal solicitada y, efectivamente, la autoridad verificó que no coincidían los datos aportados y revocó la cuota compensatoria.

variado el criterio de la autoridad (salvo a la subvención aplicada a la harina de pescado chileno).

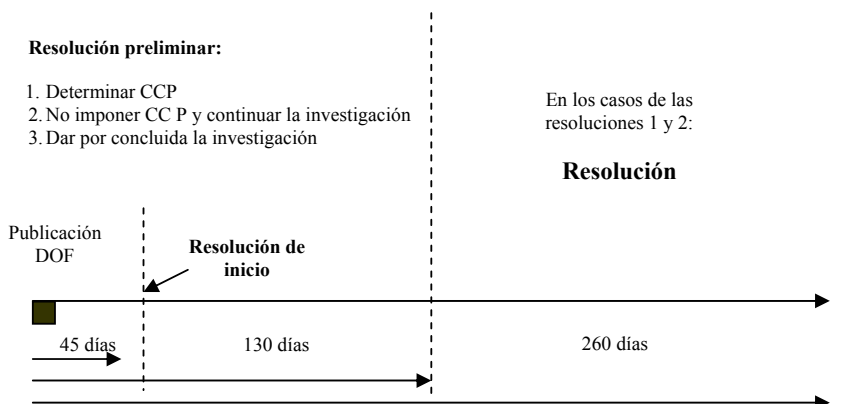
Subvenciones (empresa exportadora).

Productores: tienen derecho a activar hasta el sistema de paneles.

C. Resolución final

La resolución final deberá publicarse dentro de un plazo máximo de 260 días hábiles después de la fecha de publicación de la resolución de inicio.

De manera esquemática es:



Por lo que se refiere a los requisitos que debe contener la resolución preliminar se encuentran listados en el artículo 82 del RLCE, y los requisitos de la resolución final en el artículo 83 del mismo ordenamiento legal señalado.

3. Inaplicabilidad de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo

La ley Federal de Procedimiento Administrativo fue publicada en el *DOF* el 4 de agosto de 1994, y reformada a través del decreto publicado en el *DOF* el día 24 de diciembre de 1996, la última reforma a esta ley fue publicada en el *DOF* el día 28 de enero del 2010.

Antes de la reforma el segundo párrafo del artículo primero establecía:

1. Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, financiero, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicias agraria y laboral, así como al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

El texto vigente señala:

Se adiciona este párrafo (*DOF* 19 de abril de 2000).

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Se reforma este párrafo (*DOF* el 24 de diciembre de 1996 y el 19 de abril de 2000).

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.⁶⁶ (Título adicionado y publicado en el *DOF* el 19 de abril de 2000).

⁶⁶ Artículo 69A. Las disposiciones de este título se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada y de los organismos descentralizados de la administración pública federal en términos del segundo párrafo del artículo 1 de esta Ley, a excepción de los actos, procedimientos o resoluciones de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina.

VIII. RECURSOS EXISTENTES EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Como en todo procedimiento administrativo, la LCE otorga a los particulares el derecho para acudir a una segunda instancia de autoridad para revisar las resoluciones adoptadas por la UPCI y, en caso de que dichos actos de autoridad no se apeguen a derecho o no se encuentren debidamente motivadas, se revoque, dejándose sin efectos.

1. *Recurso de revocación*

Conforme al artículo 94 de la LCE. La segunda instancia de decisión comienza con la interposición del Recurso de Revocación, el cual se debe promover dentro de los 45 días después de la emisión de la resolución, en contra de las resoluciones siguientes:

Artículo 94. El recurso de administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones:

I. En materia de mercado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación.

II. En materia de certificado de origen

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

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.

V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen

VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 89.⁶⁷

VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61.⁶⁸

VIII. Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 61.

⁶⁷ Fracción reformada publicada en el *DOF* el 24 de enero de 2006.

⁶⁸ Solicitud ante la Secretaría de Economía para la celebración de una audiencia conciliatoria en el procedimiento de prácticas desleales.

IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73,⁶⁹ y

X. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 89 B.*

XI. Que concluyan la investigación a que se refiera la fracción IV del artículo 89 F.*

XII. Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.*⁷⁰

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas, se impondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría.

Las resoluciones derivadas de este recurso son impugnables ante el Tribunal Fiscal de Justicia Fiscal y Administrativa.

2. *Juicio de nulidad*

Las resoluciones que se dicten al resolver el recurso de revocación o aquellas que lo tengan por no interpuesto, tendrán el carácter de definitivas y podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa⁷¹ en su artículo 14 establece que “El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: XI. Las que traten las materias señaladas el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior”.

⁶⁹ Fracción reformada publicada en el *DOF* el 13 de marzo de 2003. Es el caso en el que la Secretaría acepta el compromiso del exportador de modificar sus precios o cesar sus exportaciones o si el gobierno del país exportador elimina o limita la subvención de que se trate y por lo tanto suspende o termina la investigación administrativa.

⁷⁰ Las fracciones señaladas (*) sufren reformas publicadas en el *DOF* el 13 de marzo de 2003.

⁷¹ Última reforma publicada en el *DOF* el 12 de junio de 2009.

3. *Juicio de amparo*

La constitucionalidad de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como toda resolución final o aquellas que declaren la imposición de Salvaguardas bajo circunstancias críticas podrán ser impugnadas a través del amparo directo, promovido ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa correspondiente.

Cabe mencionar que contra las resoluciones derivadas de mecanismos alternativos de solución de controversias, las cuales serán estudiadas a continuación, no procede el juicio de amparo, dada la naturaleza misma de la resolución, ya que para efectos del amparo, no son reconocidos como “autoridad” los paneles binacionales.

IX. MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS (ESTABLECIDOS EN TRATADOS INTERNACIONALES)

La LCE en su artículo 97 establece los casos en que cualquier persona interesada puede acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidas en tratados internacionales de los que México sea parte. Los supuestos son las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 94:

- a) Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59.
- b) Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.
- c) Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 89 A.⁷²
- d) Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 61, así como las que confirmen modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo.

En caso de optarse por dichos mecanismos:

⁷² Fracción reformada publicada en el *DOF* el 24 de enero de 2006.

1. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante la Sala Superior del Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones.
2. Sólo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría de Economía dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos.

1. *Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*

Las disposiciones de este capítulo, compuesto de once artículos con seis anexos, establecen la revisión de esta materia en dos vertientes:

- a) De las reformas legislativas (artículo 1903).⁷³
- b) De resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias (artículo 1904).

De igual forma se establece la salvaguarda del sistema de revisión ante el panel (artículo 1905).

Por ahora nos ubicaremos en el estudio de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias.

Muchas veces se ha considerado, que nuestro sistema judicial pudiera no ser el idóneo para la solución de un conflicto, y se implementan otros mecanismos pretendiendo encontrar soluciones expeditas e incluso con más certeza jurídica, como es el caso. Si revisamos en lo que respecta dicho capítulo, al igual que el XVIII y XX⁷⁴ del propio TLCAN, que se relacionan, es evidente el reconocimiento de diversos principios básicos

⁷³ Se establece la vigencia de estas disposiciones, especificando que, si se pretende hacer una reforma, ésta deberá notificarse por escrito a las otras partes con lo que vemos actualizado el principio de transparencia en este capítulo.

⁷⁴ El artículo 2001 del TLCAN señala la existencia de una Comisión de Libre Comercio, la cual está integrada por representantes de cada Parte a nivel de Secretaría de Estado (en el caso de México la Secretaría de Economía), o por las personas a quienes éstos designen. Igualmente, el artículo 2002 del TLCAN establece que la Comisión de Libre Comercio establecerá un Secretariado que estará integrado por secciones nacionales; en cada uno de los Estados Parte del TLCAN (México, Estados Unidos de América y Canadá) se estableció la sección nacional del Secretariado señalado en el precepto anterior; ante esta oficina del Secretariado se interpone la solicitud de integración de un panel binacional.

de un Estado de derecho —legalidad,⁷⁵ formalidad y publicidad—, al que responden los tres estados; sin embargo éstos tienen sistemas jurídicos diferentes y lo hacen valer al reservarse el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas,⁷⁶ en los denominados “criterios de revisión”.

Los criterios de revisión de la resolución definitiva ante el panel binacional, están señalados en el Anexo 1911 del capítulo XIX del TLCAN,⁷⁷ los cuales deben de coincidir con los criterios valorativos del país en donde la investigación tuvo lugar, revisando dicha resolución de la misma manera como lo haría el tribunal revisor nacional de ese país en particular. Así, la tarea del panel binacional es determinar si la autoridad investigadora competente decidió de acuerdo con su derecho interno en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias.

Si bien es cierto, debemos reconocer que los tres Estados han acordado someterse a los principios anteriormente mencionados, también lo es que depende de que éstos se apliquen, de cómo y quién los aplique, con lo que seguramente encontraríamos serias asimetrías. En efecto, para este tipo de procedimientos —muy técnicos— cada Estado debe aplicar su legislación, según su propio criterio de revisión.

⁷⁵ Cruz Miramontes, Rodolfo, *El TLC: controversias, soluciones y otros temas conexos*, México, Mc Graw-Hill, 1997, p. 1.

⁷⁶ Con relación a las disposiciones jurídicas de cada una de las Partes, podemos encontrar serias diferencias en cada uno de los sistemas de las Partes para defender a sus producciones nacionales. Por ejemplo, en Canadá se habla de daño pasado-presente-futuro, en cambio en México se efectúa una investigación ya sea por daño o amenaza de daño; y los requisitos en uno y otro caso difieren y resultan de difícil comprobación para algunos sectores (por ejemplo, agropecuario). Difiriendo de Estados Unidos que con un solo elemento del daño, por ejemplo, la pérdida de un empleo, puede tipificarse la práctica desleal.

⁷⁷ Anexo 1911, TLCAN. Criterio de revisión significa los criterios siguientes, con las reformas que introduzca la Parte pertinente:

(a) en el caso de Canadá, las causales establecidas en la Sección 18.1(4) de la *Federal Court Act*, con sus reformas, respecto a toda resolución definitiva;

(b) en el caso de Estados Unidos,

(i) el criterio establecido en la Sección 516A(b)(1)(B) de la *Tariff Act* de 1930, con sus reformas, excepto la resolución a que se refiere al subinciso (ii), y

(ii) el criterio establecido en la Sección 516A(b)(1)(A) de la *Tariff Act* de 1930, con sus reformas, respecto a una resolución que dicte la U. S. International Commission en el sentido de no iniciar la revisión conforme a la Sección 751(b) de la *Tariff Act* de 1930, con sus reformas; y

(c) en el caso de México, el criterio establecido en el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente.

Por lo anterior, en este periodo de vigencia del TLCAN y revisiones en esta materia, surgen diversas inquietudes, que tal vez en este corto espacio no se pueda dar respuesta en su totalidad, tales como: ¿realmente ha sido un mecanismo expedito?, ¿los panelistas que han participado conocen la materia sobre la que se deben pronunciar, son confiables y de buen juicio?,⁷⁸ ¿cuál sería el Estado más beneficiado?

Asimismo hemos visto la dificultad técnico jurídica a la que se debe someter la autoridad investigadora, al aplicar el procedimiento de prácticas desleales, basada en principios de legalidad, garantía de audiencia, debido proceso, ya que éstos fueron los compromisos del TLCAN. Dicho procedimiento en ese sentido será revisado por panelistas no sólo mexicanos sino estadounidenses y canadienses,⁷⁹ por lo que día con día el

⁷⁸ Cruz Miramontes, *op. cit.*, p. 7.

⁷⁹ El anexo 1901.2 del TLCAN se denomina *Integración de los paneles binacionales*, en el se establece que:

Lista de 75 Candidatos: A la fecha de entrada en vigor de este Tratado (TLCAN), las Partes elaborarán y en lo subsecuente conservarán una lista de individuos que actúen como panelistas en las controversias que surjan en el ámbito de este capítulo. La lista incluirá, en lo posible, individuos que sean jueces o lo hayan sido. Las Partes realizarán consultas para elaborar la lista, que incluirá cuando menos 75 candidatos, de los cuales cada una de las Partes seleccionará al menos 25; todos los candidatos serán nacionales de Canadá, Estados Unidos de América o México.

Características de los candidatos: Los candidatos serán probos, gozarán de gran prestigio y buena reputación, y serán escogidos estrictamente sobre la base de su objetividad, confiabilidad, buen juicio y familiaridad general con el Derecho comercial internacional. Los candidatos no tendrán filiación con ninguna de las Partes y en ningún caso recibirán instrucciones de alguna de las Partes. Los miembros de cada panel serán en su mayoría juristas de buena reputación.

Instalación del Panel

Selección: Dentro del plazo de 30 días a partir de la solicitud de integración de un panel, cada una de las Partes implicadas, en consulta con la otra Parte implicada nombrará dos panelistas. Las Partes implicadas nombrarán por lo general a miembros que estén en la lista. Cuando un panelista no sea seleccionado de entre los de la lista, será nombrado conforme al párrafo 1 del anexo 1901.2 del TLCAN, y se sujetará a los requisitos ahí señalados.

Recusaciones: Cada una de las Partes implicadas tendrá derecho a cuatro recusaciones irrevocables, que se ejercerán de manera simultánea y en secreto para descalificar el nombramiento de hasta cuatro candidatos propuestos por la otra Parte implicada. Las recusaciones irrevocables y la selección de panelistas sustitutos se realizarán dentro de los 45 días siguientes a la solicitud de integración del panel.

Sorteo por no nombramiento de panelistas: Cuando una de las Partes implicadas no nombre a los miembros del panel que le corresponda en un plazo de 30 días, o si el

propio sistema exige a los servidores públicos mayor conocimiento procesal así como honestidad —recordemos que el procedimiento es cuasi judicial— y para la diferencia de la producción nacional.

2. *Procedimiento de revisión ante un panel*

De 1994 a 2009 se han presentado 116 casos,⁸⁰ para la revisión de resoluciones emitidas por la autoridad investigadora: por la autoridad investigadora canadiense 44 casos,⁸¹ por la autoridad investigadora estadounidense 33⁸² y por la autoridad investigadora mexicana 39.⁸³

El artículo 1904 del TLCAN en 15 numerales plantea la revisión. Destaca lo establecido en el numeral 1 del artículo 1901 que señala el ámbito de aplicación del artículo 1904 del TLCAN, el cual expresa que: “Las disposiciones del artículo 1904 se aplicarán sólo a las mercancías que la autoridad investigadora competente de la Parte importadora decida que son mercancías de otra Parte, al aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias a los hechos de un caso específico”.

panelista es rechazado y no se elige sustituto en un plazo de 45 días, ese panelista será seleccionado por sorteo en el trigésimo primero (31º) o en el cuadragésimo sexto (46º) día, según corresponda, de entre los candidatos de esa Parte en la lista.

Sorteo del quinto panelista: Dentro de un plazo no mayor a 55 días a partir de la solicitud de integración de un panel, las Partes implicadas deberán convenir en la selección del quinto panelista. Si las Partes implicadas no llegan a un acuerdo, decidirán por sorteo cuál de ellas seleccionará, a más tardar el sexagésimo primer día, al quinto panelista de entre la lista, excluidos los candidatos eliminados por recusación irrefutable.

Presidente del panel: Una vez designado el quinto integrante del panel, los panelistas nombrarán, con prontitud, un presidente de entre los juristas en el panel, por mayoría de votos. Si no hay una mayoría en las votaciones, el presidente será nombrado por sorteo de entre los juristas en el panel.

Decisiones por mayoría: El panel adoptará sus decisiones por mayoría, sobre las bases de los votos de todos los miembros del panel. El panel emitirá un fallo escrito motivado, junto con cualquier opinión disidente o coincidente de los panelistas.

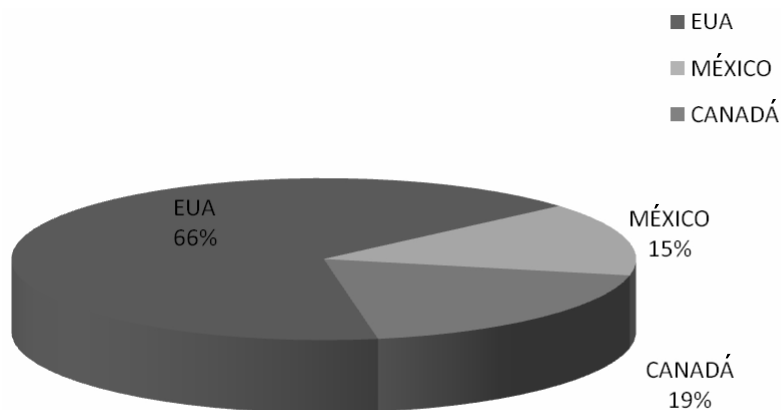
⁸⁰ Revisión de paneles binacionales dentro del marco del artículo 1904 del Tratado de Libre comercio de América del Norte. Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio. Septiembre de 1999.

⁸¹ Contra Estados Unidos de América 41 casos, tres respecto a México.

⁸² De los cuales 19 son contra Canadá, y 14 contra México.

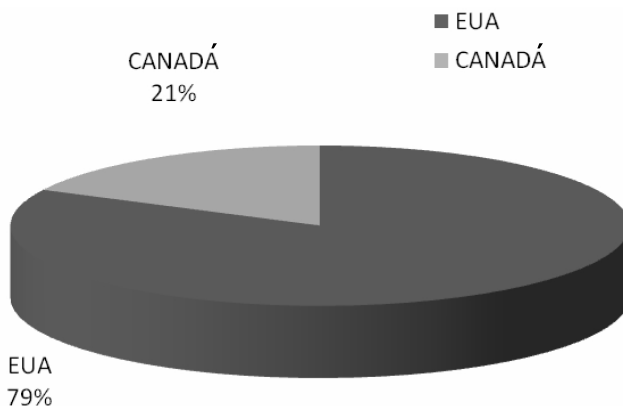
⁸³ 36, donde el país implicado es Estados Unidos y tres Canadá.

TOTAL DE REVISIONES ANTE PANELES BINACIONALES EN MÉXICO, EUA Y CANADÁ (116 CASOS)



Por su parte el numeral 5 dispone que una Parte implicada podrá solicitar, por iniciativa propia, que un panel revise una resolución definitiva, y deberá asimismo solicitarlo a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho de la Parte importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva.

PANELES BINACIONALES SOLICITADOS POR MÉXICO



La autoridad investigadora competente que dictó la resolución definitiva que es combatida tendrá el derecho de comparecer y ser representada por abogados ante el panel (numeral 7 del artículo 1904 del TLCAN).

Toda parte interesada en una investigación administrativa relativa a las prácticas desleales de comercio internacional o salvaguardas podrá optar, en todo caso, por recurrir las resoluciones de la UPCI mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados o convenios internacionales suscritos por México.⁸⁴

En estos casos, la parte promovente de la revisión deberá aceptar obligatoriamente el fallo de la autoridad encargada de efectuar el mecanismo alternativo.

En cuanto al procedimiento de revisión que deben de realizar los paneles binacionales, debe llevarse a cabo conforme al numeral 6 y 14 del artículo 1904. En este último se establece que para poner en práctica las disposiciones de este artículo, las Partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1o. de enero de 1994.

Dichas reglas se basarán, cuando corresponda, en reglas procesales en grado de apelación judicial, e incluirán reglas relativas al contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles; la obligación de la autoridad investigadora competente para remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento; la protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada (incluidas las sanciones contra personas que intervengan ante los paneles y hagan uso indebido de esa información); intervención de particulares; limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos a las Partes o por particulares; presentación y trámite; cómputo y prórroga de plazos; forma y contenido de los memoriales y otros documentos; reuniones previas o posteriores a las audiencias; mociones; exposiciones orales, solicitudes de reposición de audiencias; y desistimiento voluntario de revisión ante el panel. Las reglas se formularán de modo que se expida el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración de un panel, y concederán:

⁸⁴ *DOF* del 20 de junio de 1994, p. 16. Uno de los primeros casos que se presentaron ante el Secretariado del TLCAN en México (septiembre de 1994) fue por una resolución que afectaba los intereses del productor nacional.

- (a) 30 días para la presentación de la reclamación;⁸⁵
- (b) 30 días para el señalamiento o certificación del expediente administrativo y su presentación ante el panel;
- (c) 60 días para que la Parte reclamante presente su memorial;
- (d) 60 días para que la Parte demandada presente su memorial;
- (e) 15 días para presentar réplicas a los memoriales;
- (f) 15 a 30 días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales, y
- (g) 90 días para que el panel emita su fallo por escrito.

Por lo anterior, en México, dichas reglas fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* hasta el 20 de junio de 1994, bajo el nombre de Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y están desarrolladas en ocho partes y en 85 reglas.⁸⁶

Las partes son:

- Parte I. Disposiciones generales (reglas 6-32).
- Parte II. Inicio de la revisión ante un panel (reglas 33-41).
- Parte III. Paneles (reglas 42-43).
- Parte IV. Información confidencial e información privilegiada (reglas 44-54).
- Parte V. Procedimiento escrito (reglas 55-64).
- Parte VI. Audiencia (reglas 65-69).
- Parte VII. Decisiones y fin de la revisión ante el panel (reglas 70-76).
- Parte VIII. Fin de la revisión ante el panel (reglas 77-85).

⁸⁵ La solicitud para la integración del panel binacional se formulará por escrito a la otra Parte implicada (Estado miembro del TLCAN), dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que la resolución definitiva en cuestión se publique en el diario oficial de la Parte importadora (numeral 4 del artículo 1904 del TLCAN). Son días naturales incluidos el sábado, el domingo y los días festivos, conforme al artículo 201 del TLCAN

⁸⁶ Las 5 primeras reglas se refieren a:

Regla 1. Título.

Regla 2. Exposición de motivos.

Regla 3. Definiciones e interpretación.

Regla 4. Las definiciones del artículo 1911 y las del Anexo 1911 del Capítulo XIX del Tratado (TLCAN) se entienden incorporadas a las presentes reglas.

Regla 5. Cualquier notificación hecha conforme a estas Reglas deberá realizarse por escrito.

Otros tratados de Libre Comercio que México ha suscrito⁸⁷ también establecen procedimientos de solución de controversias en esta materia, y aunque en términos generales el procedimiento es similar, vale la pena revisarlos cuidadosamente.

Revisiones ante paneles binacionales dentro del marco del artículo 1904 del TLCAN presentados por México.⁸⁸

MÉXICO CONTRA EUA:

1. USA-94-1904-02	Prendas de vestir de piel.
2. USA-95-1904-01	Utensilios de cocina (5a. revisión).
3. USA-95-1904-02	Cemento gris portland y clinker (3a. revisión).
4. USA-95-1904-04	Tubería de acero para perforación petrolera.
5. USA-95-1904-05	Flores frescas.
6. USA-96-1904-01	Utensilios de cocina (5a. revisión).
7. USA-97-1904-01	Cemento gris portland y clinker (5a. revisión).
8. USA-97-1904-02	Cemento gris portland y clinker (4a. revisión).
9. USA-97-1904-05	Utensilios de cocina (8a. revisión).
10. USA-97-1904-06	Tubería de acero con costura.
11. USA-97-1904-07	Utensilios de cocina (9a. revisión).
12. USA-MEX-98-1904-02	Cemento gris portland y clinker (6a. revisión).
13. USA-MEX-98-1904-04	Utensilios de cocina (10a. revisión).
14. USA-MEX-98-1904-05	Tubo y tubería de acero con costura de sección circular, sin alear.
15. USA-MEX-99-1904-03	Cemento gris portland y clinker (7a. revisión).
16. USA-MEX-99-1904-05	Utensilios de cocina (11a. revisión).
17. USA-MEX-2000-1904-03	Cemento gris portland y clinker (8a. revisión).
18. USA-MEX-2000-1904-04	Utensilios de cocina (12a. revisión).
19. USA-MEX-2000-1904-05	Cemento gris portland y clinker (sun-set review).

⁸⁷ La fecha de publicación y estructura general de dichos tratados, se encuentra en el capítulo V.

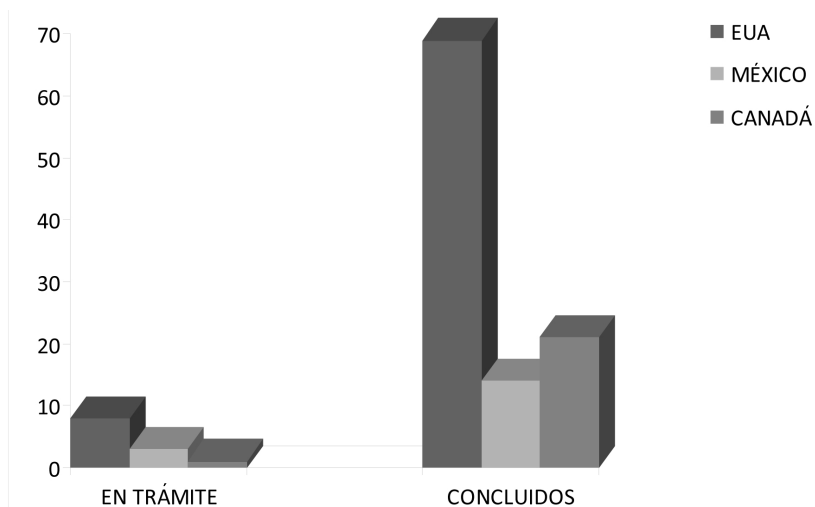
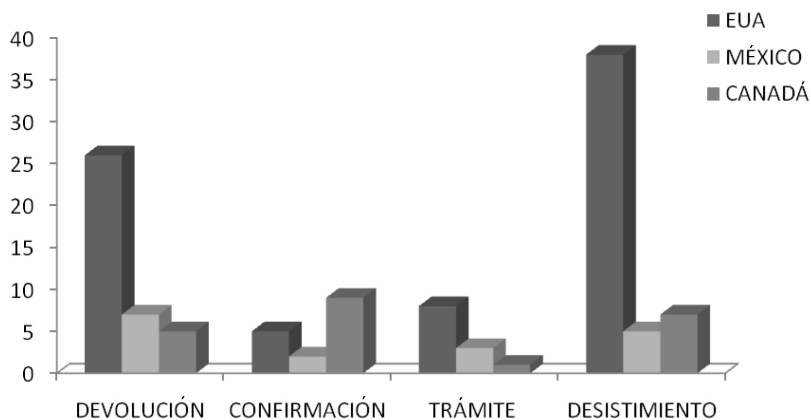
⁸⁸ Datos de la Secretaría de Economía. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

20. USA-MEX-2000-1904-10 Cemento gris portland y clinker (five year. full sunset review).
21. USA-MEX-2001-1904-02 Utensilios de cocina (13a. revisión)
22. USA-MEX-2001-1904-03 Tubería petrolera (sunset review).
23. USA-MEX-2001-1904-04 Cemento gris portland y clinker (9a. revisión).
24. USA-MEX-2001-1904-05 Tubería petrolera (4a. revisión).
25. USA-MEX-2001-1904-06 Tubería petrolera (Full sunset review)
26. USA-MEX-2002-1904-01 Cemento gris portland y clinker (revisión de cambio de circunstancias).
27. USA-MEX-2002-1904-05 Cemento gris portland y clinker (10a. revisión).
28. USA-MEX-2002-1904-10 Alambrón de hierro o acero sin alear
29. USA-MEX-2003-1904-01 Cemento gris portland y clinker (11a. revisión).
30. USA-MEX-2003-1904-03 Cemento gris portland y clinker (12a. revisión).
31. USA-MEX-2004-1904-03 Cemento gris portland y clinker (13a. revisión).
32. USA-MEX-2005-1904-05 Carboximetilcelulosa purificada.
33. USA-MEX-2005-1904-06 Chapas y flejes de acero inoxidable en bobinas.
34. USA-MEX-2006-1904-03 Cemento gris portland y clinker (14ª. revisión).
35. USA-MEX-2006-1904-06 Tubería de acero para perforación petrolera.
36. USA-MEX-2007-1904-01 Chapas y flejes de acero inoxidable en bobinas.

MÉXICO CONTRA CANADÁ:

1. CDA-97-1904-02 Lámina de acero cincado rolada en caliente (daño).
2. CDA-MEX-99-1904-01 Lámina de acero cincado rolada en caliente (daño).
3. CDA-MEX-2004-1904-01 Persianas venecianas y las tablillas de madera (daño)

ESTATUS DE PANELES EN MÉXICO, EUA Y CANADÁ

RESULTADOS DE PANELES EN MÉXICO, EUA Y CANADÁ⁸⁹

⁸⁹ Las gráficas que se presentan son obtenidas de la Secretaría de Economía hasta 2009. Los datos son en relación al total de revisiones en paneles binacionales.

EVOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS POR TEMA

[illegible]

EVOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS POR TEMA

Tema	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Salvaguardias	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Sanitarias y fitosanitarias	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Subvenciones	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	3
Medidas compensato- rias	2	0	2	2	0	2	0	0	3	0	1	3	0	3	4	1	2	1	0	26
Textiles	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Valoración en aduana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totales	15	3	6	10	19	9	11	5	12	10	8	19	6	11	8	4	7	9	2	174