

878509
12
9/1

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



LEGISLACION ANTIDUMPING EN MEXICO: ANALISIS COMPARATIVO DE LA LEY DE COMERCIO EXTERIOR A LA LUZ DEL CODIGO ANTIDUMPING

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
JAVIER PANDAL PEREZ

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. JUAN ADALBERTO LOPEZ RUISECO

MEXICO, D. F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997



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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

INDICE

INTRODUCCION

INDICE DE ABREVIATURAS

CAPITULO I

EL DUMPING

I.1	Prácticas desleales de comercio internacional	1
I.2	El Dumping	3
I.3	Valor normal de una mercancía	7
I.3.1	Mercancías idénticas o similares	8
I.3.1.1	Ajustes entre el precio de exportación a México y el valor normal	9
I.3.2	Representatividad en el mercado doméstico	9
I.4	El daño y la amenaza de daño a la producción nacional	10
I.4.1	Daño a la producción nacional	10
I.4.2	Amenaza de daño a la producción nacional	12
I.5	Relación causal entre el dumping y el daño	13
I.6	Cuotas compensatorias	14
I.6.1	Concepto - cuotas compensatorias provisionales y definitivas	14

CAPÍTULO II

LEGISLACIÓN ANTIDUMPING EN MÉXICO

II.1	Introducción	19
II.2	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	19

II.3	Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior	21
II.4	Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional	25
II.5	Ley de Comercio Exterior	29
	II.5.1 Contenido de la Ley de Comercio Exterior	30
II.6	Reglamento de la Ley de Comercio Exterior	30
II.7	Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte	33

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DEL CÓDIGO ANTIDUMPING

III.1	Introducción	44
III.2	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	44
	III.2.1 Antecedentes	44
	III.2.2 Definición	46
	III.2.3 Objetivos	48
	III.2.4 Organización	49
	III.2.5 Estructura del Acuerdo General	52
	III.2.6 Principios generales	54
III.3	Primer código antidumping: Código Tokio	57
III.4	La Ronda Uruguay	58
III.5	La Organización Mundial de Comercio	60
	III.5.1 Objetivos	61
	III.5.2 Estructura de la Organización Mundial de Comercio	62
	III.5.3 La Secretaría y Presupuesto de la Organización Mundial del Comercio	67
III.6	Nuevo Código Antidumping.	68

CAPÍTULO IV

LEY DE COMERCIO EXTERIOR Y CÓDIGO ANTIDUMPING

IV.1	Ley de Comercio Exterior	69
IV.1.1	Título I - Disposiciones Generales	69
IV.1.2	Título II - Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares	70
IV.1.3	Título III - Origen de las Mercancías	71
IV.1.4	Título IV - Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior	74
IV.1.5	Título V - Prácticas Desleales de Comercio Internacional	74
IV.1.5.1	Discriminación de precios	76
IV.1.5.2	Precio de exportación, comparabilidad y ajustes	82
IV.1.5.3	Subvenciones	84
IV.1.5.4	Daño y amenaza de daño	85
IV.1.5.4.1	Factores para determinar la causa de daño	86
IV.1.5.4.2	Factores para determinar la amenaza de daño	89
IV.1.5.4.3	Acumulación de daño	90
IV.1.5.5	Producción Nacional	92
IV.1.5.5.1	Excepciones a la producción nacional	93
IV.1.6	Título VI - Medidas de Salvaguarda	96
IV.1.7	Título VII - Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda	98
IV.1.8	Título VIII - Promoción de Exportaciones	109
IV.1.9	Título IX - Infracciones, Sanciones y Recursos	109
IV.2	Diferencias de la Ley de Comercio Exterior con el Código Antidumping	110
	CONCLUSIONES	124
	LEGISLACIÓN CONSULTADA	126
	BIBLIOGRAFÍA	128

Introducción

Durante las últimas décadas se ha operado una profunda transformación de la economía mundial. Los cambios han abarcado prácticamente todos los ámbitos de las relaciones económicas entre los países, los procesos de producción, comercialización y consumo, los movimientos de capitales y, al interior de las naciones, la redefinición de los modelos de desarrollo.

La naturaleza y magnitud de dichos cambios modifican las bases sobre las que se sustenta el desarrollo económico. Anteriormente se pensaba que el crecimiento económico de los países tercermundistas sólo se podía dar mediante economías cerradas al comercio internacional, sin embargo, hoy en día nadie duda del efecto positivo que tiene la interacción comercial entre los países.

Desde hace dos décadas, el comercio internacional se ha convertido en el motor del desarrollo económico y, a lo largo de esta etapa, las naciones que más han crecido son las que han aprovechado la interacción intensa con otros países para fortalecer su propia competitividad.

No obstante lo anterior, con la globalización del comercio vienen de la mano todo tipo de problemas que se presentan por abusos de las empresas de algún país al introducir sus productos a otros, en condiciones de competencia desleal.

En nuestro país, desde 1993, se cobró conciencia de esos peligros, y en la Ley de Comercio Exterior, promulgada en ese año, se incluyó un título completo, el título V, para la regulación de las prácticas desleales de comercio internacional.

Además de la Ley de Comercio Exterior, México se suscribió en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el GATT, acuerdo que posteriormente dio origen a la Organización Mundial de Comercio, de la que México también es parte, y en la que se tomaron diversos acuerdos para una eficaz regulación internacional en esta materia.

Uno de los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio es el relativo a la aplicación del artículo VI, mejor conocido como Acuerdo Antidumping o Código Antidumping. En este Código se establecen conceptos y mecanismos para el combate de las prácticas desleales de comercio internacional.

Siendo México un país miembro de la Organización Mundial de Comercio, automáticamente se adhiere a los acuerdos que en ella se tomen, por lo que el Código Antidumping es un acuerdo vigente en nuestro país.

En virtud de lo anterior, vemos que nos encontramos en nuestro país con dos instrumentos legislativos, la Ley de Comercio Exterior y el Código Antidumping, para regular la misma materia: las prácticas desleales de comercio internacional, y por lo tanto, el dumping.

En el presente trabajo pretendo explicar lo que es el dumping, partiendo tanto de conceptos teóricos como de lo establecido en la Ley de Comercio Exterior y el Código Antidumping.

Asimismo, hago una breve descripción de los antecedentes de cada uno de estos ordenamientos, para finalmente explicar primero el contenido de la Ley de Comercio Exterior, en especial su título V, y posteriormente los principales aspectos del Código Antidumping y las diferencias con lo establecido por la Ley de Comercio Exterior.

Índice de Abreviaturas

EL ACUERDO	Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio. Firmado por las partes de Acuerdo en Marrakech el 15 de abril de 1994.
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.
CACCE	Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior.
CCE	Comisión de Comercio Exterior.
CODIGO TOKIO	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Aprobado dentro de la Ronda de negociaciones del GATT en Tokio.
CODIGO ANTIDUMPING	Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. Aprobado dentro de la Ronda de negociaciones del GATT en Uruguay.
LA CONSTITUCION	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
COMPEX	Comisión Mixta para Promoción de Exportadores.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
LCE	Ley de Comercio Exterior del 27 de julio de 1993.

**LEY DE COMERCIO
EXTERIOR
DE 1986**

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución política Mexicana en Materia de Comercio Exterior del 13 de enero de 1986.

MEPC

Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales.

OIC

Organización Internacional de Comercio.

OMC

Organización Mundial de Comercio.

ONU

Organización de las Naciones Unidas.

**PRACTICAS
DESLEALES**

Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

REGLAMENTO

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior del 30 de diciembre de 1993.

**REGLAMENTO
DE 1986**

Reglamento contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional del 13 de enero de 1986.

SECOFI

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

TLC

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CAPITULO I

EL DUMPING

I.1. Prácticas Desleales de Comercio Internacional.

Para llegar al significado de **Dumping** debemos empezar por definir lo que son las prácticas desleales de comercio internacional ("Prácticas desleales").

Podemos considerar que las Prácticas desleales son aquéllas que proponen colocar a una determinada mercancía en el mercado de exportación con posición ventajosa respecto del producto idéntico o similar de la industria doméstica existente en dicho mercado, violando los principios de corrección que caracterizan y presiden las relaciones comerciales internacionales, limitando así el comercio.

El propósito de las Prácticas desleales es que los exportadores compitan con los productores del país que importan las mercancías con una ventaja artificial en el precio, provocando serios problemas a los productores nacionales, que ante la imposibilidad de bajar sus precios para estar en iguales circunstancias, no les queda otro remedio que apartarse del mercado.

La Ley de Comercio Exterior ("LCE") señala que "*Se consideran como prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de*

*discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional.*¹ El mismo precepto establece que "Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional están obligadas a pagar una cuota compensatoria", conforme a lo dispuesto en la LCE.

De lo anterior podemos desprender que nuestro sistema jurídico considera como Prácticas desleales las siguientes:

1. A la **discriminación de precios**, misma que en el lenguaje jurídico, económico y del comercio exterior es mejor conocida como **Dumping**.
2. Las **subvenciones**, que se consideran como un beneficio que otorga un gobierno extranjero a las empresas nacionales, con el objeto de fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional. Dicho beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase².

¹ Artículo 28, LCE.

² Witker V. Jorge y Patiño Manffer Ruperto, La Defensa Jurídica Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, Ed. Porrúa, primera edición, México, 1987, página 33.

Es importante reiterar que nuestra legislación, para dichas Prácticas desleales, considera como hecho necesario el de la existencia de un **daño o amenaza de daño** a la producción nacional, para dar inicio a una investigación administrativa sobre las Prácticas desleales.

Por último, en el supuesto de que se efectuara la importación de la mercancía en condiciones de **dumping** o de **subvención**, se impondrá el pago de una **cuota compensatoria**.

I.2. El Dumping.

La palabra **Dumping** proviene del verbo inglés "to dump", que literalmente significa descargar, desechar o arrojar fuera.³

Para el Lic. Santos Coy el término **Dumping**, apareció por vez primera en las obras de Viner, Haberler e Yntema. Quienes al analizar las relaciones económicas internacionales comprobaron que el **Dumping** era el origen de distorsiones y tensiones en la economía internacional⁴.

³ García - Pelayo Ramón, Diccionario General, Ed. Larousse, México, 1983, página 110

⁴ Santos Coy Navarro Raúl, Algunas Consideraciones Jurídicas Acerca del Concepto del Dumping, Ed. Porrúa, México, 1988, página 2.

El Dumping ha sido tradicionalmente definido como una discriminación de precios entre mercados nacionales, lo cual implica la venta de una mercancía igual o similar a diferentes precios para distintas regiones.

Lo que busca conseguir el productor mediante la práctica del Dumping es crecer sus ganancias u obtener una ventaja competitiva dentro del mercado, cobrando diferentes precios, en distintos mercados, por productos similares o idénticos, pudiendo llegar hasta la monopolización del mercado importador.

Dentro del mercado importador, la preocupación por el Dumping es más que nada de los productores que ven su existencia amenazada por los precios más bajos de los mismos bienes que producen, pero que vienen del extranjero.

La práctica del Dumping dentro de un mercado de exportación lleva al productor a obtener una competitividad mayor en ese mercado, vendiendo más de lo que vendería si ofreciera su producto a precio normal.

Según Jacob Viner la práctica del Dumping se puede deber a⁵:

- Una sobreproducción, prefiriéndose vender la mercancía al mercado exterior para no poner en peligro los precios nacionales de ese mismo producto.

⁵ Viner Jacob, Dumping: A Problem in International Trade, Ed. Augustus M. Kelley Publishers, Nueva York, 1966, página 23.

- Por causas no intencionales.
- Para ganar clientes en nuevos mercados.
- Para mantener relaciones comerciales en un mercado en donde los precios permanecen inaceptables.
- Para mantener su mercado cuando éste está deprimido.
- Para eliminar competencia.
- Para evitar el desarrollo de la competencia.
- Para mantener el nivel de producción actual sin reducir precios internos.
- Por razones puramente mercantilistas.

La LCE señala 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"*⁶.

En otras palabras, el Dumping es una práctica comercial que consiste en inundar un mercado con productos vendidos a precios por debajo de su valor normal. Cabe señalar que el Dumping por sí mismo no debe ser restringido, solamente en caso de que esté inculcado al daño o a la amenaza de daño⁷.

Además, se requiere que el **precio sea discriminatorio en el país de origen del producto**, no en el país al que se importa.

⁶ Artículo 30, LCE.

⁷ Artículo 28, LCE.

Por lo anteriormente expuesto, podemos deducir que el Dumping tiene dos **elementos esenciales**:

1. El **precio discriminatorio en el país de origen** de la mercancía importada.
2. El **daño provocado al productor nacional** del país al que se importan las mercancías.

Es importante señalar que el precio discriminatorio y el daño se deben considerar **conjuntamente**.

Asumiendo que exista daño material causado por un producto vendido a un precio menor que su valor normal, es decir, que exista **Dumping**, la LCE establece que estas importaciones deben ser sujetas a **cuotas compensatorias**⁶.

Las cuotas compensatorias son equivalentes a la **diferencia** entre el precio al que es vendido el producto dentro del mercado nacional –**Precio de Exportación**– y el valor normal de ese producto. Dichas cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio.

⁶ Artículo 28, LCE.

I.3 Valor Normal de una Mercancía.

De lo explicado en el inciso anterior se desprende que el Dumping es una práctica desleal realizada por las empresas, que consiste en la venta de mercancías a un precio por debajo del valor normal de productos idénticos o similares, con el propósito de desplazar o causar daño a los demás competidores.

El valor normal es básicamente el **precio del producto en el país de origen.**

La diferencia entre el precio de exportación a México de una mercancía y el valor normal de una mercancía idéntica o similar constituye el **margen de Dumping.**

El valor normal se determina con base en tres importantes elementos:

1. Las ventas tienen que efectuarse en el curso de operaciones comerciales normales.
2. La identidad o similitud en el producto de importación con mercancías en el país de origen.
3. La representatividad en el mercado doméstico.

I.3.1 Identidad o similitud en el producto de importación con mercancías en el país de origen.

Otro aspecto que está involucrado en la determinación del Dumping, se refiere a que la mercancía comparable en el país de origen o la exportada a un tercer país, debe ser **idéntica o similar** a la mercancía exportada a México. Este es un aspecto que desde el inicio de la investigación debe quedar perfectamente precisado, ya que no se puede constituir una Práctica desleal si no existe un efecto directo sobre determinadas mercancías nacionales.

Mercancía idéntica es la que coincide en todas sus características con el producto investigado, tomando en consideración elementos tales como su naturaleza, origen, procedencia, uso, función, calidad, marca y prestigio comercial.

Mercancía similar es aquella que, aunque no coincide en todas sus características con la mercancía con la que se compara, presenta algunas idénticas sobre todo a lo que a su naturaleza, uso, función y calidad se refiere. En concreto, la similitud del producto se destaca cuando le permite cumplir con las mismas funciones que el producto investigado y ser comercialmente intercambiable por el mismo.

I.3.1.1 Ajustes entre el precio de exportación a México y el valor normal.

Un tema ligado al de la mercancía idéntica o similar se refiere a los **ajustes** que deben hacerse para hacer comparables el precio de exportación a México y el valor normal. Esto se debe a la necesidad de hacer comparables mercancías (las que se importan con las que se venden en el país de origen) que con frecuencia tienen amplias diferencias, aunque en teoría se les pueda considerar como "similares". Además, los ajustes han de hacerse para que la comparación de precios sea justa, por lo que dentro de ellos deben incluirse los necesarios para comparar un mismo nivel de comercio, normalmente "ex-fabrica".

I.3.2 Representatividad en el mercado doméstico.

La LCE dispone como requisitos indispensables para iniciar una investigación administrativa contra una práctica, en primer lugar, que la solicitud a petición de parte sea sobre mercancías idénticas o similares a aquéllas que se estén importando o pretendan importarse en tales condiciones y, en segundo lugar, que los solicitantes sean **representativos de la producción nacional**, o sea, organizaciones legalmente constituidas⁹.

⁹ Artículo 50, LCE.

El principio general de representatividad se encuentra definido en el artículo 40 de la LCE, que explico más adelante.

1.4. El Daño y Amenaza de Daño a la Producción Nacional.

No es suficiente que exista Dumping para imponer cuotas compensatorias, es necesario demostrar que el Dumping causa o amenaza causar daño a la producción nacional, o bien, que obstaculiza el establecimiento de nuevas industrias.

Lo anterior involucra dos elementos:

1. Debe existir una producción nacional afectada con la práctica desleal, o bien, debe haber algún proyecto para establecer una nueva industria (es decir, una nueva producción no existente aún en el país) que se podría afectar con la práctica desleal.
2. Se debe demostrar que la producción nacional sufre un daño o se ve amenazada con un daño en virtud de la práctica desleal.

1.4.1 Daño a la Producción Nacional.

Por daño a la producción nacional debe entenderse: "La pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la

*producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias*¹⁰

El concepto anterior lo podemos desglosar de la siguiente forma:

1. *La pérdida o menoscabo patrimonial* que sufra o pueda sufrir la producción nacional. Por pérdida o menoscabo entenderemos la privación o deterioro de lo que se poseía.¹¹
2. *La privación de cualquier ganancia lícita y normal* que sufra o pueda sufrir la producción nacional. Esto significa estar sujeto a la utilidad obtenida de un trato del comercio permitido por la Ley.¹²
3. *El obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.* En la práctica, hasta ahora¹³ no se ha esgrimido este aspecto en las investigaciones antidumping.

¹⁰ Artículo 39, LCE.

¹¹ Diccionario Hispano Universal, Ed. W.M. Jackson, Inc., México, 1959, páginas 944 y 1096.

¹² *Ibidem*, páginas 698 y 876.

¹³ 1er semestre de 1997.

1.4.2 Amenaza de Daño a la Producción Nacional.

El artículo 39 de la LCE, define a la amenaza de daño a la producción nacional como *"el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional, basado en hechos y no simplemente en el alegatos, conjeturas o posibilidades remotas"*.

De lo anterior podemos extraer los siguientes elementos:

1. *El peligro inminente...* Es el riesgo o contingencia de que suceda próximamente un hecho perjudicial.¹⁴
2. *...y claramente previsto...* Esto es, teniendo conocimiento anticipado de la sucesión del mismo.¹⁵

En la misma definición encontramos que para la determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas. Esto, en cierto modo, es la obligación del solicitante de probar la amenaza de daño, inminente o previsto, en contra de la producción nacional.

¹⁴ Diccionario Hispano Universal, Op. Cit., páginas 814 y 1090.

¹⁵ Ibidem, páginas 1090 y 1156

1.5. Relación Causal entre el Dumping y el Daño

En general es relativamente más sencillo determinar la existencia del Dumping y su monto, que determinar la relación causal entre el Dumping y el Daño a la Producción Nacional. Normalmente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ("SECOFI") estudia simultáneamente la existencia de la práctica desleal y su relación causal con el daño a la producción nacional. En otros sistemas antidumping, primero se estudia si existe daño a la producción nacional para, en su caso, comprobar posteriormente si las importaciones se efectúan mediante práctica desleal.

La LCE claramente señala que: *"En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de Dumping"* ¹⁶.

A este respecto, la LCE estipula una serie de factores que deben tomarse en cuenta y que se refieren a aspectos tales como el volumen e incremento de las importaciones, sus efectos en los precios en el mercado interno, en el volumen de la producción, en las ventas, participación en el mercado, utilidades, productividad, utilización de capacidad instalada, efectos negativos en el flujo de caja, existencias, empleo, salarios, la inversión y otras consecuencias¹⁷.

¹⁶ Artículo 39, LCE.

¹⁷ Artículos 41 y 42, LCE.

1.6. Cuotas Compensatorias

1.6.1 Concepto - Cuotas compensatorias provisionales y definitivas

Conforme a la legislación mexicana, la forma para contrarrestar los efectos perniciosos de las Prácticas desleales es mediante la imposición de **cuotas compensatorias** que en rigor equivalen a un impuesto o gravamen a la importación, aunque en el caso de México tienen formalmente una naturaleza jurídica distinta, ya que constituyen lo que en nuestro derecho se llama "aprovechamientos".¹⁸

En general, en los países en que existen medidas compensatorias para combatir las Prácticas desleales, dichas medidas toman la forma de impuestos o derechos a la importación. En el caso de México, antes de la expedición de la vigente LCE de 1993, se consideraban las cuotas compensatorias como impuestos o como una restricción a la importación, lo que ocasionó demandas de amparo por inconstitucionalidad porque al ser establecidas por la SECOFI aparentemente se violaba una facultad inherente del Poder Legislativo, o en su caso, por motivos urgentes, del Presidente de la República.

En la legislación mexicana se establece que el monto de las cuotas compensatorias **no debe exceder** el margen de Dumping o el monto de la subvención. Sin embargo, conforme al artículo 62 de la LCE, las cuotas compensatorias podrán ser menores a dicho

¹⁸ Artículo 63, LCE

monto o margen "siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de las prácticas desleales de comercio internacional", lo que constituye el llamado margen de daño.

Las cuotas compensatorias se clasifican en dos categorías:

1. Por su determinación y duración:
 - a) **Provisionales.** Sólo se pueden establecer transcurridos por lo menos 45 días después de iniciada la investigación administrativa.
 - b) **Definitivas.** Son las que se fijan al terminar la investigación, siempre y cuando se concluya que ha existido la práctica desleal y que ésta causa o amenaza causar daño a la producción nacional.

2. Por su término:
 - a) **Específicas.** Son las que se fijan en función de una cantidad, que generalmente ha sido el kilogramo.
 - b) **Ad-valorem.** Se calculan en términos porcentuales sobre el valor "enaduanas"¹⁹ de las mercancías importadas.

¹⁹ Los artículos 64 y 65 de la Ley Aduanera definen al valor en aduanas como el precio de factura adicionado, en su caso, de los gastos de transporte, seguros y gastos conexos hasta el puerto de entrada en México.

Los distintos tipos de cuotas compensatorias señalados representan ventajas y desventajas, dependiendo del interés de los exportadores o de los productores nacionales involucrados. Por ejemplo, una cuota compensatoria ad-valorem tiene el inconveniente de que no toma en cuenta si un exportador disminuye o suprime su margen de dumping, en cambio, este inconveniente se elimina con una cuota compensatoria de precio mínimo, que a su vez tiene la desventaja de propiciar la subfacturación para evadir la cuota, etc.

La LCE establece que: "*Las cuotas compensatorias definitivas estarán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar la práctica de sleal que esté causando daño o amenaza de daño a la producción nacional*"²⁰.

Lo mencionado supone que las cuotas compensatorias pueden estar vigentes en forma indefinida. Como contrapeso a lo anterior, sin embargo, en un artículo posterior de la LCE²¹ se dispone que *las cuotas compensatorias definitivas se eliminarán a los cinco años de su entrada en vigor*, a menos que alguna de las partes interesadas solicite un *procedimiento de revisión de las cuotas compensatorias* o SECOFI lo inicie "de oficio". No obstante, las cuotas compensatorias continuarán siendo exigibles en todo tiempo en tanto no se publique en el Diario Oficial la *Federación declaratoria de extinción* correspondiente. Esta declaratoria es un requisito esencial y sólo procederá cuando, en virtud de lo ordenado por la LCE, ha transcurrido un plazo de cinco años sin que se haya iniciado el procedimiento de revisión correspondiente.

²⁰ Artículo 67, LCE.

²¹ Artículo 70, LCE.

Las cuotas compensatorias definitivas pueden revisarse anualmente a petición de parte interesada (exportador, importador o productor nacional), o "de oficio" por SECOFI en cualquier momento. La *revisión anual de las cuotas compensatorias* tiene como propósito dar oportunidad a cualquier parte interesada a promover que se modifiquen las mismas con motivo de un cambio de las circunstancias por las que se determinó la existencia de la práctica de steal de comercio internacional (dumping o subvención).

Toda parte interesada tiene derecho a solicitar anualmente la revisión de las cuotas compensatorias para eliminarlas, disminuirlas, aumentarlas o confirmarias, según la posición en que se encuentre cada peticionario. Una revisión de cuotas compensatorias determina un nuevo plazo para la aplicación de la "cláusula de extinción" (plazo y condiciones en que se deberá extinguirse la vigencia de la cuota compensatoria).²²

Es importante señalar que las revisiones sólo surten efectos en relación con los **exportadores solicitantes** de las mismas, quienes podrán favorecerse junto con los importadores mexicanos de sus mercancías, en su caso, de la reducción o eliminación de las cuotas compensatorias correspondientes. Los exportadores que no hayan presentado una solicitud de revisión no serán considerados como parte interesada respecto de dicha revisión, ya que la investigación de SECOFI se limitará a revisar la discriminación de precios respecto del exportador solicitante. En este supuesto, los demás exportadores deberán presentar por separado (o si lo desean en forma conjunta) su solicitud de revisión

²² Artículos 68 y 69, LCE

en la fecha aplicable. Lo mismo ocurre para el caso que los importadores sean los solicitantes de la revisión (no se ha presentado el caso), pues la revisión se circunscribirá respecto a sus importaciones, y por tanto las exportaciones de sus proveedores dirigidas a tales importadores.

CAPITULO II

LEGISLACION ANTIDUMPING EN MEXICO

II.1 Introducción.

Siguiendo la jerarquía de las leyes, podemos ver que el comercio exterior está regulado en México por diversos ordenamientos jurídicos siendo el principal nuestra Carta Magna.

Por debajo de nuestro texto constitucional, el sistema antidumping lo definen conceptualmente, fijando los criterios básicos y reglas de aplicación, la LCE y el Código Antidumping, que más adelante veremos en su calidad de tratado internacional suscrito por México y ratificado por la Cámara de Senadores.

En el siguiente lugar dentro de la jerarquía de las leyes se encuentra el **Reglamento de la Ley de Comercio Exterior**, que describe adjetivamente los procedimientos contra dichas prácticas, señala plazos, y amplía y define conceptos.

II.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El sistema antidumping mexicano se integra por diversos ordenamientos legales de distinta jerarquía entre sí. Primeramente debemos referirnos a nuestra máxima norma jurídica: la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** (la

"Constitución"), que en su artículo 131, segundo párrafo, dispone que el Congreso de la Unión podrá delegar al Ejecutivo atribuciones legislativas en materia de comercio exterior para regular la economía del país, la estabilidad de la producción nacional y cualquier otro propósito en beneficio de México.

A estas atribuciones excepcionales se les ha denominado **facultades extraordinarias del Ejecutivo Federal para legislar en materia de comercio exterior**, y su razón de ser obedece a la necesidad de hacer frente en el momento oportuno a cambios en las condiciones económicas del país.¹

El Ejecutivo queda, por tanto, facultado para establecer **medidas de regulación o restricciones a la importación de mercancías**, como por ejemplo las medidas antidumping, cuando lo considere oportuno, a fin de proteger a la planta productiva nacional ante la presencia de prácticas desleales de comercio internacional.

Las **cuotas compensatorias** (que son medidas antidumping), no están previstas explícitamente en la Constitución; se trata de una figura novedosa que obviamente no fue contemplada por el Poder Constituyente, sin embargo, en la LCE son encuadradas como **aprovechamientos** ya que según expone el Ejecutivo en la iniciativa de dicha ley, *su aplicación implica un ingreso al Estado por funciones de derecho público, tendiente a*

¹ Cabe aclarar que el Congreso de la Unión conserva sus facultades para establecer contribuciones al comercio exterior y legislar en la materia, por lo que en la práctica se ha creado una dualidad de Poderes para legislar en comercio exterior.

garantizar condiciones para una competencia comercial leal...", lo cual según dice la iniciativa, contribuiría para dar mayor certeza jurídica a los particulares

II.3 Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior.

La Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior ("**Ley de Comercio Exterior de 1986**") se publicó el 13 de enero de 1986 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor al día siguiente al de su publicación, es decir, el 14 de enero de 1986. Esta Ley abrogó a la Ley Reglamentaria del Segundo Párrafo del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de enero de 1961 y también derogó los artículos 9 y 10 de la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, y estuvo vigente hasta 1993, año en que se expidió la LCE.

Después de 25 años, México reformaba su legislación de comercio exterior al iniciar su programa de liberalización comercial, por lo que creaba bajo esta nueva Ley un sistema contra prácticas desleales de comercio internacional que fuera compatible con los principios establecidos en el Código Antidumping del GATT, que después se obligaría a adoptar.

La Ley de Comercio Exterior de 1986 era relativamente corta, compuesta por 29 artículos repartidos en tres Capítulos.

El Capítulo I se refería a **disposiciones generales** de la Ley de Comercio Exterior de 1986, mismas que repetían básicamente las facultades del Ejecutivo Federal otorgadas por el artículo 131 Constitucional, como lo son la de **aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas arancelarias** (no confundir con las cuotas compensatorias) y **establecer medidas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías**. Bajo esta facultad, el legislador de la Ley de Comercio Exterior de 1986 comprendió a las cuotas compensatorias y determinó que fuera la misma SECOFI quien ejerciera la facultad de determinar cuotas compensatorias a través de acuerdos y resoluciones.

El Capítulo II de la Ley desarrollaba el tema de las **restricciones a la exportación e importación de mercancías**. La figura de la cuota compensatoria se considera como una restricción a la importación de mercancías, cuyo objetivo es desalentar la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, regular y promover la estabilidad de la producción nacional; por tanto, se regulaban bajo este capítulo.

Entre otras medidas de restricción a la importación de mercancías que merecen especial atención, son las previstas en las fracciones V y VI del artículo 5 de la Ley. La fracción V, establecía la facultad de impedir la concurrencia al mercado interno de mercancías en condiciones desleales de comercio internacional a través de **permisos previos de importación, cupos máximos de importación o inclusive de prohibición a**

la importación de dichos productos.² Del mismo modo, idénticas medidas podrían haberse adoptado respecto del supuesto contemplado en la fracción VI, conocido como medidas de salvaguarda. Su propósito era el de aplicar medidas excepcionales de protección temporal a favor de cierto sector de la producción nacional que pudiera verse amenazado de sufrir un serio daño cuando el volumen de las importaciones de una mercancía creciera a un ritmo substancialmente acelerado. Sin embargo, al amparo de la Ley de Comercio Exterior de 1966 ni se desarrolló ni se reglamentó dicha medida y, en consecuencia, tampoco se aplicó.

En este capítulo se definían las llamadas prácticas desleales de competencia internacional objeto de la Ley: el dumping y la subvención, a través de las cuales, quien les otorga dicho nombre. Concretamente se describían de forma sustantiva las investigaciones antidumping y antisubvenciones que se efectuaban dentro de la Ley, así como el procedimiento de inicio y de petición de parte interesada para la realización de dichos procedimientos, las autoridades que tenían competencia para realizarlos, los deberes de los interesados en que debía resolverse cada procedimiento, así como el resultado de aplicación de dichos procedimientos.

La Ley de Comercio Exterior de 1966 establece los deberes y facultades de las autoridades institucionales a las que debe atenderse en estos casos:

Las investigaciones antidumping y antisubvenciones de los artículos 10 y 11 de esta Ley.

² Véase el artículo 10 de la Ley de Comercio Exterior de 1966, en el que se establece el deber de investigar.

la importación de dichos productos.⁷ Del mismo modo, idénticas medidas podrían haberse adoptado respecto del supuesto contemplado en la fracción VI, conocido como **medidas de salvaguarda**. Su propósito era el de aplicar medidas excepcionales de protección temporal a favor de cierto sector de la producción nacional que pudiera verse amenazado de sufrir un serio daño cuando el volumen de las importaciones de una mercancía creciera a un ritmo substancialmente acelerado. Sin embargo, al amparo de la Ley de Comercio Exterior de 1986 ni se desarrolló ni se reglamentó dicha medida y, en consecuencia, tampoco se aplicó.

En este capítulo se definían las llamadas **prácticas desleales de comercio internacional** objeto de la Ley: el **dumping** y la **subvención**, aunque es el Reglamento quien les otorga dicho nombre. Concretamente se describían de forma sustantiva las investigaciones antidumping y antisubvenciones que se encomendaban a la SECOFI para realizar de oficio o a petición de parte, estableciéndose los requisitos mínimos que debía contener toda denuncia y los elementos en que debía motivarse toda investigación que llevara como resultado la aplicación de posibles cuotas compensatorias.

La Ley de Comercio Exterior de 1986 señalaba los plazos y etapas de los procedimientos administrativos a los que debía sujetarse la SECOFI.

Las investigaciones antidumping se componían de dos etapas:

⁷ Hasta la entrada en vigor de la Ley de Comercio Exterior de 1993 no se hizo uso de esa facultad.

1. De la resolución provisional (que declara el inicio de la investigación administrativa), a la resolución que revisa a la resolución provisional.
2. De la resolución que revisa a la resolución provisional, a la resolución definitiva.

No obstante, en la práctica la investigación concluía cuando al cerrarse el plazo para otorgar pruebas por parte de las partes interesadas y enviarse el proyecto de resolución definitiva a opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior ("CACCE"), ahora Comisión de Comercio Exterior ("CCE").

Una disposición de importancia es la que preveía la **excepción a la prueba del daño**: Los productores nacionales deberán demostrar el daño causado como resultado directo e inmediato de la existencia del dumping, sin embargo, el artículo 14 de esta Ley establecía a *contrario sensu* que no es necesario acreditar la prueba del daño cuando no exista reciprocidad para resolver cuestiones similares con el país de la mercancía investigada. Se entiende que aquellos países con los que sí existe reciprocidad son los signatarios del Código Antidumping, pero en la práctica la SECOFI siempre ha exigido la prueba del daño a los productores nacionales.

La vigencia de las cuotas compensatorias que fije la autoridad es temporal. La propia Ley de Comercio Exterior de 1986 establecía que se revocarían las cuotas **cuando se demostrara que habían desaparecido los supuestos que originaron tal imposición.**

Por último, el Capítulo III de esta Ley contemplaba el medio de control procedimental (inspección, vigilancia, sanciones y recursos administrativos).

Al amparo de esta Ley sólo los importadores tenían la facultad de solicitar el recurso administrativo de revocación contra las resoluciones definitivas que imponían cuotas compensatorias definitivas. En este sentido, el Poder Judicial interpretó que sólo los importadores tenían el interés jurídico para combatir mediante el juicio de Amparo las resoluciones que les causaran agravio, por lo que los exportadores y productores nacionales cuya resolución definitiva les fuera desfavorable no se encontraban legitimados para interponer recurso legal alguno.

II.4 Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional ("Reglamento de 1986").

El Reglamento de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1986 y se reformó el 19 de mayo de 1988 mediante el mismo órgano informativo.

Entre las reformas más sobresalientes que operaron en esa fecha fue la de otorgar facultades a la SECOFI para fijar las cuotas compensatorias provisionales y definitivas.

El Reglamento de 1986 estaba compuesto de 32 artículos repartidos en siete capítulos. Era un ordenamiento sustantivo y adjetivo en cuanto a que definía y ampliaba conceptos que la Ley de Comercio Exterior de 1986 establecía, pero también describía y fijaba reglas procedimentales sobre las prácticas de dumping y subvenciones.

El Reglamento de 1986 no era un reglamento de toda la Ley, sino únicamente de las prácticas desleales de comercio internacional que se definían en esa Ley. En nuestro derecho no suelen publicarse reglamentos específicos, pero en el caso concreto regulaba exclusivamente al dumping y a la subvención.

El Capítulo I del Reglamento de 1986 se limitaba a proporcionar **definiciones** sobre conceptos generales, por ejemplo, se definían las prácticas de dumping y de subvenciones, conceptos de mercancía idéntica o similar y el daño a la producción nacional, principalmente.

El Capítulo II del Reglamento de 1986 se titulaba "**Determinación del dumping**". Su objetivo era establecer los **lineamientos para determinar el margen de dumping** efectuando la comparación entre los precios de exportación a México de cierta mercancía en relación con el valor normal de una mercancía idéntica o similar. También se fijaban los métodos para determinar el valor normal de la mercancía bajo investigación y se establecía una **excepción al principio general** cuando las importaciones objeto de investigación eran originarias de países con economía centralmente planificada.

El Capítulo III se refería a la práctica de las subvenciones.

El Capítulo IV correspondía a las cuotas compensatorias: se establecía que las cuotas compensatorias **nunca deberán ser mayores al margen de dumping**, pero si suficientes para desalentar las importaciones a precios por debajo de su valor normal.

El Capítulo V en un solo artículo contemplaba la llamada **"prueba de daño"**.

El Capítulo VI del Reglamento trataba de la **investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional**, su contenido y reglas procedimentales. Las investigaciones antidumping llevaban una formalidad procedimental de acuerdo a la cual eran de carácter tripartita (autoridad - denunciante - exportador/importador). Por un lado, la autoridad administrativa tiene una función investigadora pero también tiene la facultad para valorar y desechar pruebas con el propósito de alcanzar una "verdad legal" (la determinación de cuotas compensatorias). Por otro lado, el denunciante de la práctica de dumping busca resultados en extremo opuestos a los intereses de los exportadores e importadores que, de aplicarse cuotas compensatorias, sufrirán la privación de las ganancias que venían obteniendo. Por lo anterior, algunos litigantes afirman con acierto que estas investigaciones o procedimientos administrativos "se siguen en forma de juicio".

Las investigaciones antidumping se inician por **denuncia**, de uno o varios productores nacionales que representen cuando menos el 25% de la producción nacional

de la mercancía idéntica o similar a la importada, de organizaciones de productores de dicha mercancía, o bien, que sean dictadas de oficio por la SECOFI. Estas investigaciones deben hacerse del conocimiento público mediante Resoluciones que se publiquen en el Diario Oficial, las que deberán contener los requisitos mínimos que dicta el Reglamento y la convocatoria a todas las partes que pudieran tener interés jurídico en el resultado de la investigación para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

Las investigaciones deben versar sobre un período de tiempo representativo anterior a la fecha de la investigación, que permitirá a la SECOFI determinar si sobre ese plazo concurrieron las prácticas de dumping.³

Continuando, el Capítulo VI regulaba las visitas de inspección que realiza la SECOFI en los domicilios de las partes interesadas con el fin de verificar la información suministrada por las partes en el transcurso de la investigación, el uso de la información confidencial proporcionada por las partes y la clase de pruebas permitidas y plazo para presentarlas.

Por último, el Capítulo VII se refería a la **conclusión de la investigación**. No existían normas claras que permitieran establecer en qué plazo debía darse por concluida una investigación antidumping. El Reglamento de 1986 sólo aludía a que la CACCE emitirá una opinión respecto al proyecto de Resolución que la SECOFI le haya enviado al

³ A ese período se le denomina "período de investigación"

término de su investigación. Sin embargo, el mismo Reglamento de 1986 establecía que hasta antes de publicarse la Resolución definitiva, puede modificarse el resultado de la investigación. En cuanto a la temporalidad de la vigencia de la cuota compensatoria, el Reglamento de 1986 obligaba a una revisión anual o en cualquier tiempo, de solicitarlo las partes interesadas y existan causas justificadas para su revisión, pero no señalaba el término máximo de su vigencia.

II.5 Ley de Comercio Exterior de 1993

El 27 de julio de 1993, el Ejecutivo Federal expidió la nueva **Ley de Comercio Exterior** que abrogó a la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Comercio Exterior, de 1986, también conocida como "Ley de Comercio Exterior".

El propósito del Ejecutivo Federal de expedir una nueva Ley de Comercio Exterior fue múltiple. Por una parte, aprovechar la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley abrogada, para corregir imperfecciones y lagunas. Por otra parte, integrar en un solo ordenamiento varias disposiciones en la materia que estaban dispersas, así como incorporar medidas que si bien ya se estaban usando, no tenían una sólida base jurídica. Además, se agregan a la Ley compromisos contraídos por México dentro del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte**, especialmente en el área del antidumping.

II.5.1 Contenido de la Ley de Comercio Exterior

A diferencia de la Ley anterior que constaba de sólo tres capítulos, la nueva LCE comprende nueve títulos, cada uno con uno o varios capítulos (en total 20 capítulos) y un total de noventa y ocho artículos y cuatro transitorios.

El contenido de la LCE se explica a fondo en el capítulo IV del presente trabajo.

Los temas generales que abarca la nueva Ley se refieren a lo siguiente:

- **Aranceles a la importación y exportación**
- **Permisos previos de importación y exportación**
- **Cuotas compensatorias contra el dumping y las subvenciones**
- **Medidas de salvaguarda**
- **Otras medidas de regulación y restricción no arancelaria**
- **Reglas de origen**
- **Marcado de país de origen**
- **Promoción de exportaciones**

II.6 Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (el "Reglamento")

Fue expedido el 23 de diciembre de 1993 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año, habiendo entrado en vigor al día siguiente de su publicación.

Este Reglamento abrogó al Reglamento de 1986, y vino a ser el marco complementario de la LCE, y a diferencia de este último la respalda de manera integral, desarrollando los aspectos concernientes a procedimientos sobre prácticas desleales de comercio internacional, medidas de salvaguarda, determinación de cuotas compensatorias y promoción de exportaciones, además de la organización y funcionamiento de las Comisiones auxiliares.

Por medio del Reglamento podemos conceptualizar con mayor amplitud en qué consisten la discriminación de precios y las subvenciones, el daño y la amenaza de daño a la producción nacional, las cuotas compensatorias, etc... por medio de la identificación precisa de sus diversos elementos y variantes.

El Título I del Reglamento se refiere a *Disposiciones Preliminares*.

El Título II explica todo lo relativo a la *Comisión de Comercio Exterior*, incluyendo su estructura, sesiones, funciones y acuerdos.

El Título III habla de *Permisos previos y cupos de exportación e importación*, definiéndolos y explicando los requisitos para su otorgamiento, así como su funcionamiento.

El Título IV es el referente a las *Prácticas desleales de comercio internacional*. Empezaba definiendo a las mercancías idénticas y similares en el Capítulo I. En el Capítulo

II trata todo lo relativo a las *Importaciones en condiciones de discriminación de precios*, definiendo lo que es el **margen de discriminación de precios**, y los conceptos de **valor normal** y el **precio de exportación**, explicando detalladamente los factores para determinarlos. El Capítulo III define al **daño** y la **amenaza de daño** a la producción nacional, explica las reglas de determinación de **vinculación** entre exportadores e importadores, así como los procedimientos para determinar el daño y la amenaza de daño.

El Título V del Reglamento se refiere a las *Medidas de salvaguarda*, explicando todos los requisitos para determinar dichas medidas en caso de que la producción nacional de determinado producto se encuentre en peligro. Las **medidas de salvaguarda** son determinadas por SECOFI.

El Título VI explica el *Procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio Internacional*. El Capítulo I de este título trata de las *disposiciones generales* que básicamente consiste en la mención de todos los requisitos previos y necesarios para el procedimiento, tales como **requisitos para la denuncia**, **quiénes pueden ser parte**, los **requisitos de forma** para solicitar el inicio de investigaciones, etc... En los capítulos II, III, IV, V y VI se explican las **etapas del procedimiento**. En los capítulos VII y VIII se explican la imposición y revisión de las **Cuotas compensatorias**. El Capítulo IX habla de cómo se deben presentar los *Compromisos de exportadores y gobiernos*, y de la manera como la SECOFI decidirá su aceptación o rechazo, así como la forma en la que verificará su cumplimiento. El Capítulo X se refiere a los *mecanismos alternativos de solución de controversias*.

El Título VII trata todo lo referente al *procedimiento en materia de salvaguardas*.

El Título VIII corresponde a *disposiciones comunes a los procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda*.

En el Título IX se define lo que es la *Comisión mixta para la promoción de las exportaciones*, explicando su estructura, funciones, niveles y modalidades, y sus procedimientos.

El *Sistema Nacional de Promoción Externa* y el *Premio Nacional de Exportación* se definen y explican en los títulos X y XI respectivamente.

II.7 Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El **Capítulo XIX** del texto del **Tratado de Libre Comercio de América del Norte ("TLC")** se incorporó a nuestro sistema antidumping mexicano cuando este instrumento internacional entró en vigor para México, Estados Unidos y Canadá, el 1o. de enero de 1994. Lleva como nombre **"Revisión y Solución de Controversias en materia de Antidumping y Cuotas Compensatorias"** cuyo articulado va del 1901 al 1911 con seis Anexos que forman parte del mismo.⁴

⁴ Es conveniente precisar que en la terminología comercial a nivel mundial se utilizan los siguientes términos: derechos antidumping (*antidumping duties*) y cuotas compensatorias (*countervailing duties*), dependiendo si son medidas contra el dumping o contra las subvenciones. En el caso de la legislación mexicana se emplea el término "cuota compensatoria" para abarcar las dos clases de medidas.

El artículo 1901 trata sobre las disposiciones generales aplicables del Capítulo XIX. Este artículo establece que las disposiciones del artículo 1904, que en breve se comentará, sólo se aplicarán a las mercancías que la autoridad investigadora competente de la Parte importadora decida que son de otra parte.

Por su lado, el artículo 1902 sobre vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia de cuotas antidumping y compensatorias, concede a las partes en el TLC la reserva de aplicar su legislación interna o doméstica en materia antidumping y cuotas compensatorias frente a importaciones originarias de alguna de las Partes.

También mediante este artículo se concede a las Partes el derecho a reformar o modificar sus disposiciones jurídicas en esta materia siempre que aquella reforma reúna determinados requisitos al efecto señalados y cuyo objetivo sea *"establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este TLC y se conserven disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales"*.

Resulta importante aclarar que la legislación nacional de las Partes en esta materia, así como sus reformas deben ser compatibles con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y con los Códigos Antidumping y de Subsidios respecto de los cuales las Partes sean parte en ellos.

Las reformas legislativas en materia de prácticas desleales de comercio internacional que una Parte aplique a otra Parte, darán a ésta el derecho a que tales

reformas se sometan a un **Panel binacional**, a fin de que éste se pronuncie sobre la legitimidad de las reformas emprendidas.

En relación con lo anterior, el **artículo 1903** señala las reglas por las cuales procede la integración del Panel así como las consecuencias que implica la opinión que haya dictado el mismo. Este artículo, cuyo título es **Revisión de las Reformas Legislativas**, permite que a falta de solución mutua satisfactoria de conformidad a la recomendación correctiva que haya instrumentado el Panel, la Parte que haya solicitado la integración de este órgano colegiado podrá adoptar medidas similares o denunciar el TLC con respecto a la Parte que aplicó la reforma.

El **artículo 1904** lleva como título "**Revisión de Resoluciones Definitivas sobre Cuotas Antidumping y Compensatorias**", es decir, suple la revisión judicial interna de las Partes cuando cierta Resolución definitiva sobre prácticas desleales de comercio internacional sea sometida a la decisión de un órgano supranacional denominado "**Panel binacional**".

El propósito de la integración del Panel y la revisión que lleve a cabo es determinar si cierta investigación administrativa contra prácticas de dumping o de cuotas compensatorias fue realizada con apego a las disposiciones jurídicas en la materia del país investigador. Tales disposiciones jurídicas consisten en leyes aplicables, antecedentes legislativos, reglamentaciones, práctica administrativa y precedentes judiciales en que un

Tribunal de la Parte investigadora pueda apoyar una sentencia en un procedimiento similar.

En este artículo se señalan las reglas para la integración de un Panel y el desarrollo que deberá seguir. Las Partes implicadas en una investigación o respecto de las cuales sus nacionales formen parte, tendrán derecho a solicitar la integración de un Panel a iniciativa propia o a petición de una persona con derecho a impugnar una Resolución definitiva conforme al derecho del país importador. Las Partes gozarán del derecho de estar representadas por abogados ante el Panel. Por ejemplo, la Parte cuya autoridad administrativa haya dictado la Resolución nombrará a sus abogados y dispondrá que las partes que conforme a su derecho interno tuvieran el derecho de solicitar la revisión judicial, nombren abogados para que los representen en el Panel. Igual derecho tendrá la Parte exportadora para nombrar a los abogados que conforme al derecho del país importador pudieran estar legitimados para solicitar la revisión judicial.

La decisión de un Panel es obligatoria respecto a las Partes implicadas en relación con el asunto concreto sometido a la decisión de éste, ya sea que la decisión haya sido la de confirmar la Resolución definitiva o la de devolverlo a la autoridad investigadora, en cuyo caso, ésta deberá adoptar medidas no incompatibles con su decisión.

Por lo que se refiere a las Resoluciones provisionales, el TLC dispone que se permite agotar los recursos judiciales ordinarios de cualquiera de las Partes.

Por otro lado, se prevé un mecanismo de revisión o impugnación extraordinaria por virtud del cual se revise la decisión de un Panel si una de las Partes implicadas alega faltas graves a la determinación del Panel.

Continuando con el análisis de este capítulo, el **artículo 1905** ordena la **Salvaguarda del sistema de revisión de Panel**. La revisión de Panel se llevará a cabo por un **comité especial**, el que se integrará si una Parte alega que la aplicación de la legislación de otra Parte ha impedido la integración de un Panel, ha impedido el fallo de un Panel o ha impedido que se ejecute el fallo de un Panel, entre otras. El Comité se integrará si las consultas que hagan las Partes involucradas no han convenido en una solución. Si del dictamen que rinda el Comité, constituido por tres juristas de las Partes, la Parte no corrige el problema respecto del cual el Comité formuló su dictamen, la Parte reclamante podrá suspender a la otra Parte la aplicación del artículo 1904 y a su vez, ésta podrá suspender recíprocamente el funcionamiento del propio artículo. Del mismo modo, se fijan reglas para que el Comité pueda reunirse de nuevo para revisar la medida correctiva de la Parte demandada.

El **artículo 1906**, por su parte dice que este Capítulo XIX sólo se aplicará respecto de las Resoluciones definitivas que se dicten con posterioridad a la entrada en vigor del TLC y que, del mismo modo, el **artículo 1903** será aplicable en cuanto a las reformas legislativas dictadas o publicadas con posterioridad a la entrada en vigor del mismo.

Las consultas que las Partes se hagan respecto a la aplicación de este capítulo se librarán conforme al artículo 1907. Dichas consultas deberán ser anuales o a petición de una de las Partes para examinar cualquier problema en la puesta en marcha y ejecución del Capítulo XIX, así como para proponer y recomendar soluciones cuando sea necesario. Las partes se comprometen por medio de este artículo a que en la administración de sus leyes antidumping y de cuotas compensatorias, las investigaciones sean transparentes a través de reglas claras, se dé razonable acceso a la información, se otorgue oportunidad de defensa, se dé protección de la información confidencial y se fundamenten y motiven las resoluciones de la autoridad administrativa investigadora.

Con el propósito de apoyar debidamente este Capítulo, el artículo 1908 fija las Disposiciones especiales para el Secretariado que establece el artículo 2002 (Capítulo XX) para la remuneración de los Panelistas y de apoyo administrativo.

El artículo 1909 establece que a la entrada en vigor del TLC, se establecerá un Código de Conducta para los Panelistas.

Por último, se establece la obligación de que una Parte, previa solicitud de otra de las Partes, le otorgue copia de la información pública utilizada en una investigación antidumping o de cuotas compensatorias sobre la mercancía de esa otra Parte y se fijan diversas definiciones para los efectos de este capítulo en los artículos 1910 y 1911, remitiéndonos por lo general a las definiciones específicas por país que se contienen en el Anexo 1911.

A los Anexos al Capítulo XIX les han sido asignados los números del artículo al cual desarrollan, por ejemplo, el anexo 1901.2 corresponde el artículo 1901 en el punto 2o. Este Anexo indica la manera de integración de los Páneos binacionales.

Se establece a través de este Anexo que a la fecha de entrada en vigor del TLC, las Partes elaborarán una lista de cuando menos 75 candidatos que en lo posible sean jueces o lo hayan sido y que tengan familiaridad con el derecho comercial internacional.

Los miembros de cada Panel que se integre deberán ser, en su mayoría, **juristas o abogados** y serán seleccionados en consulta entre las Partes que integren el Panel. Por lo general, los Panelistas deberán aparecer en la lista de las Partes implicadas; la selección incluirá a dos Panelistas por cada Parte y posteriormente se deberá seleccionar al quinto panelista; si no se llega a un arreglo sobre el quinto "en discordia", se elegirá por sorteo cuál de las Partes lo seleccionará. Integrado el Panel, los Panelistas escogerán entre los abogados del Panel quién fungirá como el **Presidente** de dicho órgano y si no existe consenso, se decidirá por sorteo. Las decisiones del Panel serán por mayoría de votación sobre la base de los votos de todos los miembros y aunque estarán sujetos a un Código de Conducta, no serán responsables por sus actos en el desempeño de sus funciones, salvo por causas graves o violaciones a los compromisos de confidencialidad.

El Anexo 1903.2 Procedimientos de los Páneos conforme al artículo 1903 dispone que los Páneos establecerán sus propias reglas procedimentales, sin embargo,

si las Partes implicadas han pactado en contrario, éstas decidirán las reglas a las que el Panel deberá de sujetarse.

El procedimiento de impugnación extraordinaria que establece el Artículo 1904 ya comentado, se desarrolla en el **Anexo 1904.13**. Este Anexo ordena que los **Páneles de impugnación extraordinaria** estarán integrados por tres miembros, necesariamente abogados y que hayan sido jueces o lo sean de una Corte o Tribunal Federal. Cada Parte dispondrá de cinco personas que reúnan estas características a fin de conformar una lista de quince personas. Las Partes implicadas seleccionarán a un miembro de esta lista cuando sea necesario la integración de Paneles, el tercero se decidirá entre las Partes por sorteo.

El **Anexo 1904.15** se refiere a las Reformas a la legislación interna que cada una de las Partes se comprometen a llevar al cabo. México se comprometió a realizar 21 reformas (Canadá 11 y Estados Unidos 13).⁵ La inmensa mayoría de las reformas se han realizado con la Ley de Comercio Exterior de 1993, entre las que destacan: no imponer cuotas compensatorias desde el inicio de la investigación, proveer de interés jurídico a los intereses extranjeros en los procedimientos administrativos y de revisión judicial,⁶ acceso

5

Las reformas de Estados Unidos y Canadá se refieren exclusivamente a las "excepciones" en su legislación aplicables a las otras Partes con motivo del TLC; en cambio, las reformas de México se refieren a cambios de su legislación de aplicación general.

6

Conforme a la Ley de Comercio Exterior de 1986, los proveedores extranjeros no tenían la facultad de interponer recurso de revocación y por lo cual, el Poder Judicial negó varios amparos de exportadores por considerar que no tenían interés jurídico, sino un mero interés económico.

a impugnación supranacional sin agotar la revisión administrativa y judicial interna, igualdad procesal a los intereses extranjeros, acceso de representantes legales a la información confidencial, aplicación y ejecución de las resoluciones administrativas judiciales o de Paneles, y fundar y motivar debidamente las resoluciones administrativas,⁷ entre otras.

Por otro lado, el **Anexo 1905.6** señala que las reglas de los procedimientos del **Comité Especial** se establecerán a la entrada en vigor del TLC.

Por último, el **Anexo 1911** dicta las definiciones específicas por país que en el texto del Capítulo XIX se utilizan comúnmente para las tres Partes. Así, los términos **autoridad investigadora**, **criterio de revisión**, **ley antidumping**, **ley de cuotas compensatorias**, **resolución definitiva** se definen específicamente para cada país.⁸

A través del Capítulo XIX del TLC se concretó a incorporar a México al sistema de resolución de controversias (revisiones supranacionales) establecido en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, con algunas adecuaciones mínimas

⁷ Resulta que nuestra propia Constitución obliga a las autoridades a fundar y motivar debidamente sus actos (principio de legalidad) por lo que este compromiso sale sobrando.

⁸ La definición de ley antidumping y ley de cuotas compensatorias que hace este Anexo para México, remite a la Ley de Comercio Exterior. Sin duda esto creará un problema de interpretación legal para el Poder Judicial ya que bajo nuestra Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias se utilizan para combatir tanto al dumping como a la subvención; el TLC al hablar de cuotas compensatorias se refiere a la subvención y no al dumping. Una alternativa hubiera sido que se definiera precisamente que al hablar de cuotas compensatorias se refería a la práctica de subvención exclusivamente.

tomadas de la experiencia de ese Acuerdo. El sistema de **Páneos binacionales** beneficia sobre todo a nuestros exportadores, que pueden defenderse mejor y con mayor seguridad de las resoluciones de Estados Unidos. Por su lado, las investigaciones y las resoluciones del gobierno mexicano contra las importaciones de Estados Unidos y Canadá deberán ser más cuidadosas.

México se comprometió a modificar su legislación en materia de comercio exterior con el objeto de otorgar mayor seguridad jurídica a las partes interesadas en una investigación -- por ejemplo, como ya se ha dicho, los exportadores de la mercancía objeto de la investigación no tenían la facultad de interponer recursos de revisión conforme a la Ley de Comercio Exterior de 1986 -- y para hacer más transparentes los procedimientos. Estos compromisos fueron realizados por México por adelantado, con la expedición de la Ley de Comercio Exterior.

FALTA PAGINA

No. 43

CAPITULO III

ANTECEDENTES DEL CODIGO ANTIDUMPING

III.1 Introducción

Para comprender cabalmente la esencia y el porqué del Código Antidumping, es necesario conocer sus principales antecedentes, ya que es un ordenamiento que ha surgido a partir de diversos organismos reguladores del comercio internacional, como son el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y la Organización Mundial de Comercio, y que además ha sufrido diversas transformaciones que han contribuido a su adecuación al nuevo orden comercial en el mundo.

III.2. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio

III.2.1. Antecedentes

Los Estados Unidos e Inglaterra han buscado, durante un largo período, mecanismos que permitan propiciar una amplia liberalización del comercio.

Así, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos impulsan la creación de varios organismos internacionales, entre los que cabe señalar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento ("BIRF") conocido como el Banco Mundial, que

surge de la Conferencia de Bretton Woods, en 1944. Igualmente, se sugiere la creación del Fondo Monetario Internacional ("FMI").¹

En 1945 Estados Unidos propone la celebración de una Conferencia Internacional de Comercio y Empleo y prevé la constitución de una Organización Internacional de Comercio que propone el liberalismo comercial.²

En 1946 se reúne en Londres una Comisión Preparatoria de la Conferencia de Comercio y Empleo que celebraría la Organización de las Naciones Unidas ("ONU").³

En 1947, en Lake Success, Nueva York, se reúne otra Comisión Preparatoria⁴ de la mencionada Conferencia de Comercio y Empleo, modificando el proyecto de Londres de 1946. En ese mismo año de 1947, de marzo a agosto se celebra en Ginebra, Suiza, una sesión de la Comisión Preparatoria y se propone⁵:

- 1° El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio "GATT" correspondiente a sus siglas en inglés "*General Agreement on Tariffs and Trade*".

¹ Landa Guillermo, Sistemas Internacionales y de Derecho Internacional, Ed. Landa, México, 1969, página 116.

² Ibidem, página 117.

³ Ibidem.

⁴ Este Comité estaba encargado de laborar un proyecto de convención de la citada Organización Internacional de Comercio.

⁵ Calderón Martínez Antonio, La Participación de México en el GATT, Banca Confía, S.N.C., México, 1986, página 1.

- 2° Un proyecto de Carta de Comercio Internacional que crearía la Organización Internacional de Comercio ("OIC"), que se discutiría en La Habana, Cuba.

La Conferencia de La Habana se celebra del 21 de noviembre de 1947 al 24 de marzo de 1948, y de ella surge la llamada "Carta de La Habana" que establecía los propósitos y principios de la OIC.⁶

III.2.2 Definición

El GATT se firma el 30 de octubre de 1947 en Ginebra Suiza, por 23 países miembros de la ONU, y entró provisionalmente en vigor el 1° de enero de 1948, cuando lo ratificaron siete de los países que lo firmaron: Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Holanda, Luxemburgo y Gran Bretaña.⁷

Este Acuerdo fue concebido como un mecanismo provisional mientras entraba en vigor la Carta de La Habana que crearía la OIC⁸.

⁶ Malpica de la Madrid Luis, ¿Que es el GATT?, Ed. Grijalbo, México, 1988, página 13

⁷ Ibidem, página 24

⁸ Noticias del Uruguay Round, Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales, México, 1993, página 25.

Sin embargo, esta Carta nunca llegó a ser ratificada y por lo tanto, nunca entró en vigor, debido fundamentalmente a su rechazo por parte del Congreso de los Estados Unidos.

En consecuencia, el GATT queda como único instrumento jurídico para la regulación del comercio internacional.⁹

Posteriormente, dicho Acuerdo ha sido ratificado por otros países que firmaron la Carta de La Habana, y se han incorporado otros más, de tal manera que actualmente tiene cerca de 100 países miembros.

El GATT es un tratado multilateral firmado por cerca de 100 gobiernos cuyos países realizan en conjunto más de nueve décimas partes del comercio mundial.

Su finalidad básica es liberalizar el comercio mundial y darle una base estable, contribuyendo así al crecimiento y desarrollo económico y al bienestar de todos los pueblos.

Es el único instrumento multilateral que fija normas convenidas para regir el comercio internacional.

⁹ Landa Guillermo, Op. Cit., pagina 120

III.2.3 Objetivos

De acuerdo con su contenido, se establecen como objetivos en el preámbulo del Acuerdo los siguientes:

1. Sus relaciones comerciales y económicas deben tender al logro de niveles de vida más altos.
2. La consecución del pleno empleo y de un nivel elevado, cada vez mayor, del ingreso real y de la demanda efectiva.
3. La utilización completa de los recursos mundiales.
4. El acrecentamiento de la producción y de los intercambios de productos.

Estos objetivos se podrán lograr mediante la celebración de acuerdos encaminados a obtener, a base de reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción substancial de los aranceles aduaneros y de las demás barreras comerciales, así como la eliminación del trato discriminatorio en materia de comercio internacional.

III.2.4 Estructura

El GATT está integrado por instituciones, grupos consultivos, grupos de consulta y de trabajo, comités permanentes, grupos de conciliación, director general, y personal técnico y administrativo¹⁰.

1. Instituciones

- a) **Período de Sesiones de las Partes Contratantes.** El órgano superior del GATT es el llamado Período de Sesiones de las Partes Contratantes, que por lo general se celebra una vez al año.
- b) **Consejo de Representantes.** Está facultado para ocuparse tanto de los asuntos de trámite como de los de carácter urgente entre los Períodos de Sesiones de las Partes Contratantes. Se reúne nueve veces al año.
- c) **Comité de Comercio y Desarrollo.** Este Comité se creó como consecuencia de la adición de la Parte IV del Acuerdo General referente a Comercio y Desarrollo, con el objetivo de seguir todas las actividades del GATT, con preferencia a los problemas de interés para los países en desarrollo.

¹⁰ Calderón Martínez, Op. Cit., página 4.

Este Comité es permanente y sus informes se realizan en cada Período de Sesiones de las Partes Contratantes.

d) **Comité de Negociaciones Comerciales.** Su función es la realización de amplias negociaciones multilaterales y en él participan países miembros y no miembros del GATT. Se creó en 1973.

e) **Otros Organismos.**

2. Grupos Consultivos

a) **Grupo Consultivo de los Dieciocho.** Está integrado por altos funcionarios de gobierno que intervienen en la formulación de la política comercial de sus respectivos países. Se creó en 1975 para ayudar a los países miembros a realizar mejor algunas de sus principales actividades, entre las que se pueden mencionar el seguimiento de la evolución del comercio internacional.

Se encarga de la coordinación entre el GATT y el FMI. Se reúne normalmente unas tres veces al año.

b) **Grupo Consultivo de la Carne.** Realiza consultas y estudios sobre la demanda del ganado bovino y de la carne.

- c) **Grupo Consultivo Mixto del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT.** Se constituyó en 1964 a petición de los países en desarrollo para ayudarles a fomentar sus exportaciones.
- d) **Grupo Consultivo de Productos Lácteos.** Durante la Ronda Tokyo, se constituyó el Grupo Consultivo de Productos Lácteos.

3. Grupos de consulta y grupos de trabajo

Adicionalmente a los Grupos Consultivos, existen **grupos de consulta** que analizan peticiones específicas de las Partes Contratantes, así como **grupos de trabajo** o **comités especiales** que se integran para analizar aspectos jurídicos o económicos o el ingreso de nuevos miembros.

4. Comités permanentes

También existen comités permanentes que se encargan de examinar la situación de los países que aplican restricciones al comercio por razones de balanza de pagos, las cuestiones relativas a las textiles, las prácticas antidumping y los asuntos presupuestales, financieros y administrativos.

Eventualmente se crean grupos de conciliación encargados de intervenir en los litigios entre países miembros.

5. Director General y personal técnico y administrativo

El GATT cuenta con un Director General, antes llamado Secretario Ejecutivo y personal técnico y administrativo.

III.2.5 Estructura del Acuerdo General

El Acuerdo General contiene 38 artículos, 9 anexos (Anexos A, B, C, D, E, F, G, H, I), un Protocolo de Aplicación Provisional del GATT, y las listas anexas que contienen las concesiones otorgadas por las Partes Contratantes y que, de conformidad con el Artículo II, forman parte integrante de la Parte I del GATT.

También incluye un Acuerdo Relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del GATT, y sus Códigos de Conducta.

Los Códigos de Conducta fueron aprobados en la Ronda Tokyo que tuvo lugar entre 1973 y 1979 y participaron 102 países, y son¹¹:

¹¹ Wilker V. Jorge y Jaramillo Gerardo, Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo, Ed. McGraw-Hill, México, 1996, página 106.

1. Código sobre Subvenciones o Derechos Compensatorios (Código Antidumping)
2. Código de Valoración Aduanera
3. Código sobre Licencia de Importación
4. Código sobre obstáculos técnicos al Comercio (Código de Normalización)
5. Código sobre Compras del Sector Público

Estos Códigos no son de aplicación obligatoria para ninguna Parte Contratante del GATT y pueden ser suscritos separadamente, aun por países no miembros del GATT. Sin embargo, estos Códigos son incorporados en sus propias legislaciones, por un número creciente de países.

En estas condiciones, los Códigos de Conducta se convierten prácticamente en obligatorios para las relaciones comerciales de México con el exterior, por lo que México ha venido adaptando su política comercial a lo que señalan dichos Códigos.

III.2.6 Principios Generales

1. Nación más favorecida

Se refiere a que los beneficios arancelarios y no arancelarios que se otorgan a un país miembro deben también otorgarse a todos los demás.

Para Jorge V. Witker y Gerardo Jaramillo en este principio se encuentra la base de multilateralidad del GATT, con lo cual se limitan los pactos bilaterales que discriminan productos y países¹².

2. Trato no discriminatorio

Significa que las mercancías importadas deben recibir el mismo trato que las nacionales frente a leyes y prácticas comerciales del país importador. Todos los miembros son regidos por un mismo parámetro comercial, sea cual fuere su sistema de economía o de gobierno¹³.

¹² Witker V. Jorge y Jaramillo Gerardo, página 104.

¹³ Ibidem, página 105.

3. Consolidación Arancelaria

Son los aranceles convenidos ante el GATT por los países miembros. Los aranceles así "consolidados" quedan incorporados en una lista de concesiones que cada país se compromete a no aumentar.

4. Protección Arancelaria

Cuando un país requiera proteger a su industria nacional, el GATT indica que esta protección se otorgue a través de aranceles y no a través de otras medidas comerciales como cuotas y permisos, salvo en circunstancias excepcionales.

5. Eliminación de Restricciones Cuantitativas

Están prohibidas las cuotas y licencias de importación. Sin embargo, en productos agropecuarios, textiles y otros productos de interés para los países en desarrollo, se permiten ciertas restricciones.

Algunos países mantienen restricciones cuantitativas que fueron permitidas en el momento de su ingreso al GATT en virtud de que dichas medidas estaban previstas en sus legislaciones con anterioridad a su adhesión al GATT.

6. Solución de Diferencias

Cuando cualquier país estime que otro anula o pone en peligro sus derechos comerciales, puede acudir al GATT. Primero, se recomienda el diálogo, a través de consultas bilaterales, y si no hay arreglo, un panel examina el caso y hace recomendaciones. Si el país infractor no aplica las recomendaciones, el país perjudicado puede solicitar al GATT autorización para adoptar medidas de represalia. Estas medidas sólo podrán aplicarse si existe consenso de los países miembros.

7. Salvaguardias

Cualquier país puede proteger temporalmente a sus productores nacionales de un aumento repentino de importaciones, incrementando los aranceles consolidados o con cuotas. Estas medidas se aplican a todos los países miembros del GATT.

8. Acuerdos Comerciales Regionales

El GATT permite la integración entre las economías de los países miembros en cualquiera de sus dos modalidades: **unión aduanera** o **zona de libre comercio**. Estas integraciones no deben imponer obstáculos a los intercambios comerciales con el resto del mundo y son una excepción al principio de la **nación más favorecida**.

III.3 Primer Código Antidumping ("Código Tokyo")

El Código Tokyo fue aprobado durante la ronda de negociaciones del GATT en Tokyo conocida como **Ronda Tokyo**. Es relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT. Fue suscrito por nuestro país en julio de 1987, entrando en vigor el 10 de marzo de 1988, posterior a la Ley de Comercio Exterior de 1986¹⁴.

El GATT prevé en su artículo VI que las Partes Contratantes o signatarias tienen derecho a establecer medidas antidumping sobre cualquier producto objeto de importación a precios de dumping. Esta facultad está limitada a que dichas importaciones causen o amenacen causar un daño importante a una producción nacional ya existente o que retarde la creación de la producción nacional en el territorio del país importador.

El contenido de este instrumento jurídico se integraba por tres partes: La primera parte del Código Tokyo es la que propiamente integraba nuestro sistema antidumping; la segunda estaba enfocada al establecimiento de un Comité de Prácticas Antidumping y de Consultas, Conciliación y Solución de Diferencias; y la tercera parte se refería a disposiciones generales (reservas, adhesión, registro, etc.). Como se puede observar, la segunda y tercera partes del Código Tokyo no estaban enfocadas hacia el interior, es decir, no normaban el sistema antidumping mexicano.

¹⁴ Vázquez Tercero Hector y Vázquez Benítez Adrián, El Sistema Antidumping Mexicano: Normatividad y Práctica, Ed. Tecnos Editores, México, 1993, página 16.

Temas como la **determinación de la existencia del dumping** y la **determinación de la existencia del daño** se contemplaban en la primera parte del Código Tokyo que, compuesto de 13 artículos y varios párrafos cada uno de ellos, daba orientaciones generales para identificar y cuantificar el dumping y el daño. Del mismo modo, se dedica un artículo a la definición del término **producción nacional** y cuyo tema resulta de especial interés para los efectos de la determinación del daño y la legitimidad para interponer denuncias contra prácticas desleales de comercio internacional.

Las pautas generales y reglas procedimentales de las investigaciones antidumping se encuentran fijadas a través de los artículos denominados **iniciación y procedimiento de la investigación, pruebas, compromisos relativos a precios, establecimiento y percepción de derechos antidumping, duración de los derechos antidumping y medidas provisionales.**

La Ley de Comercio Exterior de 1986 recogió muchos de estos principios, como también lo hizo el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional en forma adjetiva.

iii.4 La Ronda Uruguay

Las primeras negociaciones de lo que posteriormente se llamó **Ronda Uruguay** datan desde 1982, cuando en noviembre se llevó a cabo en Ginebra una Reunión Ministerial de los miembros del GATT¹⁵, la cual no tuvo mucho éxito.

¹⁵ Noticias del Uruguay Round, Op. Cit., página 26.

Los siguientes cuatro años fueron de estudio y clarificación de diversas cuestiones, en preparación para la siguiente reunión de Ministros que se llevó a cabo en Punta del Este, Uruguay, en septiembre de 1986¹⁶, para acordar la iniciación de la Ronda Uruguay.

El programa de negociaciones de la Ronda Uruguay fue extremadamente amplio, abarcando prácticamente todas las cuestiones de política comercial pendientes, incluyendo algunos temas nuevos como el comercio de servicios y la propiedad intelectual¹⁷.

En virtud de la extensión y complejidad de los temas a negociar, se hizo un programa a cuatro años.

Transcurridos dos años, en 1988, se llevó a cabo un balance de mitad de período, que adoptó la forma de Reunión Ministerial que se celebró en Montreal, Canadá¹⁸. En el balance de mitad de período además de revisar los avances, se elaboró un mandato de negociación para la segunda etapa de la Ronda Uruguay.

La siguiente Reunión Ministerial se llevó a cabo en Bruselas en 1990¹⁹. Con esta reunión debía de haber finalizado la Ronda, sin embargo, en virtud de algunos desacuerdos que persistían se tomó la decisión de prorrogarla.

¹⁶ Wilker y Jaramillo, Op. Cit., página 107.

¹⁷ Morrison & Foerster, The Uruguay Round: A Preliminary Analysis of the Final Act, San Francisco, California, 1994, página 1.

¹⁸ Noticias del Uruguay Round, Op. Cit., página 27.

¹⁹ Ibidem.

Dos años más continuaron las negociaciones, persistiendo los desacuerdos en distintas áreas, incluyendo las normas antidumping.

El 15 de diciembre de 1993²⁰ fue cuando quedaron resueltas todas las cuestiones y concluidas todas las negociaciones pendientes, y fue el 15 de abril de 1994²¹ que los Ministros de la mayoría de los 125 gobiernos participantes firmaron el acuerdo en una reunión celebrada en Marrakech, Marruecos.

III.5 La Organización Mundial de Comercio.

La Organización Mundial del Comercio ("OMC"), establecida el 1° de enero de 1995, conforma la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. De ella dimanar las principales obligaciones contractuales que determinan la manera en que los gobiernos configuran y aplican las leyes y reglamentos comerciales nacionales. Constituye asimismo la plataforma a partir de la cual se desarrollan las relaciones comerciales entre los distintos países mediante un ejercicio colectivo de debate, negociación y resolución.

La OMC es la encarnación de los resultados de las negociaciones comerciales de la Ronda Uruguay y la sucesora del GATT.

²⁰ Morrison & Foerster, Op. Cit., página 1.

²¹ Wöss W. Herfried, El Nuevo Orden Económico Mundial y la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 1995, página 6.

III.5.1 Objetivos

De acuerdo con el preámbulo del Acuerdo por el que se establece la OMC se establecen como objetivos los siguientes:

1. Elevar los niveles de vida²².
2. Lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva²³.
3. Acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo²⁴.

Los miembros de la OMC han convenido en celebrar **acuerdos encaminados a obtener, sobre la base de la reciprocidad y de mutuas ventajas, la reducción sustancial de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos al comercio, así como la eliminación del trato discriminatorio en las relaciones comerciales internacionales para poder alcanzar estos objetivos**²⁵.

²² Witker y Jaramillo, Op. Cit., página 111.

²³ Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio. Firmado por las partes del Acuerdo en Marrakech el 15 de abril de 1994.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

III.5.2 Estructura de la OMC

La OMC está integrada de la siguiente manera:

1. Conferencia Ministerial

Compuesta por representantes de todos los Miembros. Se reunirá por lo menos una vez cada dos años. La Conferencia Ministerial desempeñará las funciones de la OMC y adoptará las disposiciones necesarias a tal efecto. La Conferencia Ministerial tendrá la facultad de adoptar decisiones sobre todos los asuntos comprendidos en el ámbito de cualquiera de los Acuerdos Comerciales Multilaterales, si así se lo pide un Miembro, de conformidad con las prescripciones concretas que en materia de adopción de decisiones se establecen en el **Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial de Comercio (el "Acuerdo")** y en el Acuerdo Comercial Multilateral correspondiente²⁶.

2. Consejo General

Compuesto por representantes de todos los Miembros. Se reunirá según proceda. En los intervalos entre reuniones de la Conferencia Ministerial, desempeñará las funciones de ésta el Consejo General. El Consejo General cumplirá también las funciones que se le atribuyen en el Acuerdo. El Consejo

²⁶ Artículo IV.1 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

General establecerá sus normas de procedimiento y aprobará las del **Comité de Comercio y Desarrollo**, el **Comité de Restricciones por Balanza de Pagos** y el **Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos**²⁷.

El Consejo General se reunirá según proceda para desempeñar las funciones del **Organo de Solución de Diferencias** establecido en el **Entendimiento sobre Solución de Diferencias**. El Organo de Solución de Diferencias podrá tener su propio presidente y establecerá las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de dichas funciones²⁸.

El Consejo General se reunirá según proceda para desempeñar las funciones del **Organo de Examen de las Políticas Comerciales** establecido en el **Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales ("MEPC")**. El Organo de Examen de las Políticas Comerciales podrá tener su propio presidente y establecerá las normas de procedimiento que considere necesarias para el cumplimiento de dichas funciones²⁹.

²⁷ Artículo IV.2 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

²⁸ Artículo IV.3 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

²⁹ Artículo IV.4 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

3. Consejo del Comercio de Mercancías

Supervisará el funcionamiento de los Acuerdos Comerciales Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías³⁰ que son los siguientes:

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
- Acuerdo sobre Agricultura
- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994
- Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición
- Acuerdo sobre Normas de Origen
- Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Acuerdo sobre Salvaguardias

³⁰ Anexo 1A de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

4. Consejo del Comercio de Servicios

Supervisará el funcionamiento del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.³¹

5. Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual

Supervisará el funcionamiento del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio.³²

Estos Consejos desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en los respectivos Acuerdos y por el Consejo General. Establecerán sus respectivas normas de procedimiento, a reserva de aprobación por el Consejo General. Podrán formar parte de estos Consejos representantes de todos los Miembros. Estos Consejos se reunirán según sea necesario para el desempeño de sus funciones.

El Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo de Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual, establecerán los órganos subsidiarios que sean necesarios. Dichos órganos subsidiarios establecerán sus respectivas normas de procedimiento a reserva de aprobación por los Consejos correspondientes.

³¹ Anexo 1B de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

³² Anexo 1C de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

El Comité de Comercio y Desarrollo, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos y un Comité de Asuntos Presupuestarios, Financieros y Administrativos establecidos por la Conferencia Ministerial, desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en el Acuerdo y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales, así como las funciones adicionales que les atribuya el Consejo General, y podrá establecer Comités adicionales con las funciones que estime apropiadas. El Comité de Comercio y Desarrollo examinará periódicamente, como parte de sus funciones, las disposiciones especiales en favor de los países Miembros menos adelantados contenidas en los Acuerdos Comerciales Multilaterales y presentará informe al Consejo General para la adopción de disposiciones apropiadas. Podrán formar parte de estos Comités representantes de todos los Miembros³³.

Los órganos establecidos en virtud de los Acuerdos Comerciales Plurilaterales³⁴ desempeñarán las funciones a ellos atribuidas en virtud de dichos Acuerdos y funcionarán dentro del marco institucional de la OMC. Dichos órganos informarán regularmente al Consejo General sobre sus respectivas actividades³⁵.

Los Acuerdos son los siguientes:

- Acuerdos Comerciales Plurilaterales
- Acuerdo sobre el Comercio de Aeronaves Civiles

³³ Artículo IV.7 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

³⁴ Anexo 1D de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

³⁵ Artículo IV.8 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

- Acuerdo sobre Contratación Pública
- Acuerdo Internacional de los Productos Lácteos
- Acuerdo Internacional de la Carne de Bovino

III.5.3 La Secretaría y el Presupuesto de la OMC

1. La Secretaría

Dirigida por un Director General que es designado por la Conferencia Ministerial. El Director General adoptará un reglamento que estipule las facultades, los deberes, las condiciones de servicio y su duración del mandato³⁶.

El Director General nombrará al personal de la Secretaría y determinará sus deberes y condiciones de servicio de conformidad con los reglamentos que adopte la Conferencia Ministerial³⁷.

Las funciones del Director General y del personal de la Secretaría serán de carácter exclusivamente internacional. En el cumplimiento de sus deberes, el Director General y el personal de la Secretaría no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna otra autoridad ajena a la OMC y se abstendrán de realizar cualquier acto que pueda ser compatible con su condición de funcionarios internacionales. Los Miembros de la OMC respetarán el carácter

³⁶ Artículo VI.1y2 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

³⁷ Artículo VI.3 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio .

internacional de las funciones del Director General y del personal de la Secretaría y no tratarán de influir en el cumplimiento de sus deberes³⁸.

2. El Presupuesto

El presupuesto de la OMC se cifra en unos 83 millones de dólares EE.UU. y las contribuciones se calculan sobre la base de la participación en el comercio total realizado por los Miembros. Parte del presupuesto se destina también al Centro de Comercio Internacional.

III.6 Nuevo Código Antidumping

Una vez entrada en vigor la OMC, los países miembros se adhirieron a todos los acuerdos comerciales que se tomaron, y entre estos acuerdos está el **Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994**, llamado también, **Código Antidumping**. El nuevo Código Antidumping es comentado a grandes rasgos en el **Capítulo IV** del presente trabajo.

³⁸ Artículo VI.4 de Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

CAPITULO IV

LEGISLACION VIGENTE EN MATERIA ANTIDUMPING

IV.1 Ley de Comercio Exterior

Como se mencionó anteriormente, el objetivo central de la LCE es establecer, a nivel federal, un marco normativo que consolide y encauce el papel del comercio exterior en México, promover la competitividad del país a través de la política comercial y brindar confianza y seguridad jurídica a los agentes económicos relacionados con el intercambio internacional.

IV.1.1 Título I - Disposiciones Generales

En el Título I, la LCE delimita los ámbitos material y espacial de validez. Así vemos que el artículo 1 establece que su *objeto es regular y promover el comercio exterior, incrementar la competitividad de la economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del país, integrar adecuadamente la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población*, mientras que el artículo 2 establece que las disposiciones de esta Ley son de orden público y de aplicación en toda la República Mexicana, dando cabida a lo dispuesto por los tratados internacionales de los que México es parte.

IV.1.2 Título II - Facultades del Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y de las Comisiones Auxiliares

En su Título II, la LCE establece las facultades conferidas en la materia tanto al Ejecutivo Federal como a la SECOFI, también se analiza y explica la estructura y actividad de la CCE y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

En este título, y en concordancia con lo dispuesto en el artículo 131 constitucional, la LCE prevé la facultad del Ejecutivo Federal para **regular, restringir o prohibir** la exportación e importación de mercancías, así como la circulación y tránsito de mercancías extranjeras en el territorio nacional, cuando el propio Ejecutivo lo estime urgente.

Por otro lado se definen claramente las atribuciones de la SECOFI para el despacho de las actividades normales de comercio exterior, entre las que se encuentran el **establecimiento de medidas de regulación y de restricción no arancelarias y reglas de origen, el trámite y resolución de procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional y salvaguardas, el asesoramiento a exportadores mexicanos implicados en investigaciones en el extranjero por prácticas desleales y salvaguardas, la promoción de exportaciones, y la conducción, sin afectar la competencia de otras dependencias del Ejecutivo, de las negociaciones comerciales internacionales.**

Se establece, además, la CCE, en sustitución de la CACCE, con la función genérica de estudiar, proyectar y proponer criterios generales y las modificaciones que procedan en materia de comercio exterior. Es un órgano de consulta obligatoria para la Administración Pública Federal en las siguientes materias:

- a) Creación, aumento, disminución o supresión de aranceles.
- b) Regulación, restricción o prohibición de exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías.

La Comisión Mixta para la Promoción de Exportaciones ("Compex"), está integrada por diversas secretarías pero presidida por SECOFI y su función es analizar, evaluar y concertar acciones entre los sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

IV.1.3 Título III - Origen de las Mercancías

En el Título III, correspondiente a reglas de origen, se establecen las normas relativas y los criterios para la determinación de origen de un bien, el de cambio de clasificación arancelaria, el de contenido nacional o regional, y el de producción, fabricación o elaboración de las mercancías.

La determinación del origen de las mercancías de procedencia extranjera tiene como propósito identificar el país que se considera fabricante o productor de una mercancía determinada con los propósitos de aplicar los siguientes instrumentos de política comercial y beneficios:

1. Aranceles preferenciales
2. Restricciones cuantitativas o contingentes discriminatorios
3. Mercado del país de origen
4. Para que el importador mexicano acredite que el país de origen de la mercancía es distinto al país cuyas exportaciones a México están sujetas al pago de cuotas compensatorias por prácticas desleales de comercio internacional,
5. Salvaguardas
6. Para la aplicación de cualquier otro instrumento de política comercial.

El origen de las mercancías puede ser nacional o regional, dependiendo de si se considera un país o a más de un país, respectivamente, es decir, en el segundo caso las mercancías podrán considerarse de una región cuando sean originarias de distintos países, siempre y cuando así se haya determinado previamente a través de algún acuerdo o tratado internacional en el cual México sea parte integrante.

El origen de las mercancías se determina por las reglas que establece SECOFI, pero también por las disposiciones establecidas en los tratados internacionales en los que México sea parte, de acuerdo a tres criterios:

1. Criterio de cambio de clasificación arancelaria. Consiste en que la exportación de un bien (que tenga determinada preferencia arancelaria) se realice bajo una fracción arancelaria distinta a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos al territorio que exportó la mercancía.
2. Criterio de contenido regional. Conforme a este método, si el contenido regional del producto de que se trate es superior a un porcentaje predeterminado del valor, el bien será considerado originario de la región. El contenido regional es el valor de los insumos regionales más el costo directo de procesamiento en la región.
3. Criterio de producción, fabricación o elaboración. Se funda principalmente en que la mercancía materia de la exportación sea sustancialmente producida, fabricada o elaborada en cualquiera de los países que sea parte de un acuerdo o negociación internacional, pero que esencialmente con base en cualquiera de dichos procesos se les otorgue el origen del país.

IV.1.4 Título IV - Aranceles y Medidas de Regulación y Restricción no Arancelarias del Comercio Exterior

En el Título IV, referente a los aranceles y medidas de regulación y restricción no arancelaria del comercio exterior, se definen los diferentes tipos de aranceles y sus modalidades. Asimismo, precisa los casos en los que se podrían establecer con previa opinión de la CCE, medidas de regulación y restricción no arancelaria, consistentes en permisos previos, cupos máximos, marcado de país de origen y cuotas compensatorias definitivas, entre otros.

En lo referente a los permisos previos, se establecen los criterios para su expedición y se limita su ámbito de aplicación al prohibir que tales instrumentos se utilicen contra prácticas desleales de comercio internacional o para cumplir con normas oficiales mexicanas. Además, se establece el mecanismo de licitación pública para la asignación de cupos máximos, sin menoscabo de la utilización de otros procedimientos que, de igual forma, promuevan la competitividad y garanticen la libre concurrencia.

IV.1.5 Título V - Prácticas Desleales de Comercio Internacional

El Título V corresponde a la parte sustantiva de las prácticas desleales de comercio internacional, que incluye la definición de discriminación de precios y subvención, daño, amenaza de daño y la de la relación casual que debe existir entre la discriminación de precios o la subvención, por una parte, y el daño o la amenaza de daño, por la otra, para poder establecer cuotas compensatorias.

A este respecto, el artículo 28 establece: "*Se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios u objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia que caucen o amenacen causar un daño a la producción nacional. Las personas físicas o morales que importan mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, están obligadas a pagar una cuota compensatoria conforme a lo dispuesto en esta Ley*".

La única manera legal de determinar si existe discriminación de precios o subvenciones, daño o amenaza de daño, su relación causal, y para establecer cuotas compensatorias, es a través de una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en los artículos 49 a 74 y 80 a 89 de la LCE y 75 a 117 y 135 a 176 de su Reglamento.¹

El artículo 29 en su segundo párrafo establece que la prueba del daño o amenaza de daño se otorgará siempre y cuando en el país de origen o procedencia de las mercancías de que se trate exista reciprocidad. Para los países con los que no exista reciprocidad, SECOFI impondrá las cuotas compensatorias correspondientes sin necesidad de probarlo.²

¹ Artículo 29, LCE.

²

En su práctica procedimental, el gobierno mexicano no ha aplicado este precepto, es decir, ha dado prueba del daño a los exportadores de países con los que no tiene reciprocidad en este campo.

IV.1.5.1 Discriminación de precios

"La importación en condiciones de discriminación de precios consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior al valor normal".³

Como se explicó anteriormente, es un supuesto esencial para la determinación de Prácticas desleales la existencia de discriminación de precios, y a su vez, el principal elemento para ver la discriminación de precios es que el precio de las mercancías introducidas al territorio nacional, sea inferior a su valor normal.

Ahora bien, la LCE en su artículo 31 define lo que es el valor normal, y establece las reglas para determinarlo:

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

El valor normal es el precio justo al que deben venderse los productos en los mercados de exportación. La justeza del valor normal lo dan las condiciones normales de un mercado libre de concurrencia y de competencia libre de distorsiones. En un sistema de libre concurrencia el precio de los productos en el mercado interno del país de origen constituye la primera fuente de cálculo del valor normal.

³ Artículo 30, LCE.

No obstante lo anterior, en algunas ocasiones no es posible utilizar el precio de venta al mercado interno; la situación más obvia es cuando el producto investigado no se vende en el país de origen. Existen otros casos en los cuales, aun cuando hay ventas en el mercado del país de origen, éstas son de un volumen tan pequeño que no se pueden utilizar para la determinación del valor.

El valor normal se determina con base en tres importantes elementos:

1. Las ventas tienen que efectuarse en el curso de operaciones comerciales normales.
2. La identidad o similitud en el producto de importación con mercancías en el país de origen.
3. La representatividad en el mercado doméstico.

Hasta antes de diciembre de 1993, la legislación no establecía un porcentaje mínimo para considerar que las ventas en el mercado interno se podían utilizar en la determinación del valor normal, es decir, para considerar que las ventas eran representativas. En la investigación de poliestireno cristal e impacto de Estados Unidos (1993), SECOFI encontró que las ventas de la empresa Muehlstein International, LTD en el mercado interno de los Estados Unidos únicamente representaron el 1% de sus ventas totales. Por tanto, SECOFI consideró que no eran suficientes para utilizarlas como base

del cálculo del valor normal. Para resolver este problema con base en criterios estadísticos la SECOFI estableció que las ventas de una empresa a un mercado en particular son representativas sólo cuando contabilizan al menos el 15% de sus ventas totales. Este criterio se incluyó en el Reglamento de la LCE.

Otra circunstancia por la que no se puede utilizar el precio de venta en el mercado interno del país se presenta cuando el precio se ubica por debajo de los costos totales de producción de la mercancía vendida. La razón para no utilizarlo estriba en que en el largo plazo no es normal que las empresas vendan incurriendo en pérdidas. Por ello se considera que los precios inferiores al costo total no están determinados en el curso de operaciones normales de comercio.

En los casos en que no es posible utilizar el precio de venta en el mercado interno del país de origen por que no existan ventas, no sean representativas, o su precio no esté determinado en el curso de operaciones normales de comercio, es necesario establecer el valor normal conforme a una opción diferente.

El artículo 31 continúa diciendo:

"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 válida, se considerará como valor normal, en orden sucesivo:

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del 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".

La Ley anterior ofrecía como alternativas, de manera indistinta, el precio de exportación a un tercer país o el valor reconstruido. El valor reconstruido es el precio hipotético que se integra por la suma de los costos de producción, los gastos generales y un monto de utilidad razonable.

La SECOFI ha considerado que para calcular el valor normal es preferible utilizar un precio realmente observado antes que uno hipotético, como el valor reconstruido. Por esta razón, le ha dado prioridad a las alternativas para calcular el valor normal en el siguiente orden: i) precios internos en el país de origen; ii) el precio de exportación a un tercer país; y iii) el valor reconstruido. Sólo se recurre a esta última una vez que se demuestra que no es posible utilizar ninguna de las otras dos alternativas. El orden en la selección de las opciones de valor normal se incluye como un criterio obligatorio en la LCE.

El precio de exportación a un tercer país se descarta para efectos del cálculo del valor normal, por las mismas razones que impiden considerar el precio en el mercado

interno del país de origen; es decir, cuando no existen ventas, cuando éstas no son representativas o cuando no se realizaron en el curso de operaciones normales de comercio.

El artículo 32 de la LCE define a las operaciones normales de comercio como "*las realizadas habitualmente, o dentro de un período representativo, entre compradores y vendedores independientes*". Como consecuencia, la LCE en su artículo 32, párrafo primero, ordena que para el cálculo del valor normal se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen *pérdidas sostenidas*, concepto que la propia LCE define como "*las transacciones cuyos precios no permiten cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un período razonable de investigación*"⁴.

El cálculo del valor normal a partir del precio de exportación a un tercer país se enfrenta a un problema particular, que consiste en la selección del tercer país. La legislación permite utilizar el país con el precio de exportación más alto, aunque no lo establece como una regla obligatoria.

La SECOFI utiliza dos criterios para la determinación del valor normal a partir del precio de exportación, el primero se refiere al país al que exporta el mayor volumen de venta⁵; y el segundo al país al que se exporta con el precio más alto⁶.

⁴ Artículo 32, LCE.

⁵ Investigación antidumping de carne de bovino originaria de EUA, 1994.

Determinar el valor normal a partir de la opción de valor reconstruido involucra problemas de información debido a que, generalmente las empresas no registran en su contabilidad la información específica de cada producto, sino que se reporta en niveles más agregados. Ello obliga a emplear algún criterio apropiado de asignación para inferir los costos y gastos aplicables al producto investigado.

Para la determinación del valor normal de mercancías importadas de un país con economía centralmente planificada, se debe tomar como valor normal de la mercancía de que se trate, el precio de una mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que para los fines de la investigación será considerado como sustituto.⁷

Cuando una determinada mercancía es 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 propio país Intermediario**, a menos que la mercancía únicamente esté en tránsito, o no se produzca o no exista un precio comparable **en dicho país Intermediario**, y entonces el valor normal se determinará tomando como base el precio en el mercado **del país de origen**.⁸

⁶ Investigación antidumping de papel bond originario de EUA, 1993.

⁷ Artículo 33, LCE

⁸ Artículo 34, LCE

IV.1.5.2 Precio de exportación, comparabilidad y ajustes

Una vez determinado el valor normal, el siguiente elemento a considerar para calcular el margen de dumping es el precio de exportación.

"Cuando no se pueda obtener un precio de exportación o cuando, a juicio de la Secretaría, el precio de exportación no sea comparable con el valor normal, dicho precio podrá calcularse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional".⁹

Esta disposición se debe a determinadas prácticas conocidas como **dumping disimulado** que se lleva a cabo entre empresas asociadas. Es decir, la venta hecha por un importador a un precio inferior al que corresponde facturado por un exportador con el que aquél esté asociado e inferior también al precio que rija en el país exportador.

Lo anterior es una forma de dumping de precios en la que el margen puede ser calculado sobre la base del precio al cual el importador revende las mercancías.

"Para que el precio de exportación y el valor normal sean comparables, la Secretaría realizará los ajustes que procedan. En particular, se deberán considerar los términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas, y diferencias en cargas impositivas. Cuando una parte interesada solicite se tome en

⁹ Artículo 35, LCE

consideración un determinado ajuste, le incumbirá a esa parte aportar la prueba correspondiente".¹⁰

Un elemento fundamental en la determinación de los márgenes de dumping es la comparabilidad de los productos. En la mayoría de los casos, los productos investigados no son mercancías homogéneas, sino que pueden abarcar una gran variedad de tipos de producto con diferencias importantes entre sí que, de no tomarse en cuenta, pueden sesgar el cálculo del margen de dumping. Por esta razón es de suma importancia definir con el mayor detalle posible los productos cuyos precios han de compararse.

Una vez que se tiene la seguridad de que se comparan el valor normal y el precio de exportación de mercancías iguales, es necesario tomar en cuenta las diferencias que puedan existir en las condiciones bajo las que se determinaron ambos precios. Las diferencias pueden surgir de los **términos y condiciones de venta, diferencias en cargas impositivas, diferencias en volúmenes, diferencias físicas, y diferencias en otros gastos..**

- a) **Diferencias en condiciones y términos de venta.** Se refieren a embalaje, transporte, flete, seguros, gastos aduanales, maniobras fuera de planta y derechos portuarios, gastos de crédito, comisiones, servicios posteriores a la venta como asistencia técnica, mantenimiento y reparaciones. Un ejemplo es cuando el

¹⁰ Artículo 36, LCE

producto exportado a México incluye un flete hasta la frontera mexicana y el producto vendido en el mercado del país de origen no lo incluye, ya que se entrega en la planta del productor.

b) **Diferencias en cargas impositivas.** Comprende básicamente a los impuestos indirectos sobre el bien final, los impuestos indirectos sobre insumos nacionales y aranceles sobre insumos importados.

c) **Diferencias en cantidades.** Atiende a los volúmenes de venta interna con respecto a los de venta externa.

d) **Diferencias físicas.** Se refieren a las características intrínsecas y extrínsecas de las mercancías que se compara.

e) **Diferencias en otros gastos.** Aun cuando no están previstos específicamente en la legislación, algunos gastos pueden requerir un ajuste siempre que la empresa exportadora lo solicite, justifique su aplicación y aporte los elementos necesarios para su cálculo. Tal es el caso de los gastos por publicidad.

IV.1.5.3 Subvenciones

"La subvención es el beneficio que otorga un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades directa o indirectamente, a los productores,

transformadores, comercializadores o exportadores de mercancías para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional, salvo que se trate de prácticas internacionalmente aceptadas. Este beneficio podrá tomar la forma de estímulos, incentivos, primas, subsidios o ayudas de cualquier clase.

La idea de subvención que provee el legislador parte del efecto que ella genera, es decir, del beneficio o la ventaja que obtienen distintos agentes económicos para fortalecer inequitativamente su posición competitiva internacional. Los estudios jurídicos sobre la técnica de subvenciones son realmente escasos.

IV.1.5.4 Daño y amenaza de daño

"Para los efectos de esta Ley, daño es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privatización de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción nacional de las mercancías de que se trate, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias. Amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

"En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones en términos de esta ley"¹¹

¹¹ Artículo 39, LCE

Es más difícil demostrar la existencia de la amenaza de daño a la producción nacional, que el propio daño ya materializado. Consecuentemente, han sido mucho más frecuentes las determinaciones positivas basadas en daño a la producción nacional que las sustentadas en la amenaza de daño. En varios casos antidumping, la SECOFI ha determinado en forma general que además de haber daño a la producción nacional existe amenaza de daño.

Sin embargo, en las investigaciones administrativas que realice, SECOFI siempre deberá enfocarse a probar que el daño y la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de las importaciones en condiciones de Dumping.

IV.1.5.4.1 Factores para la Determinación de Causa de Daño.

Para determinar que las importaciones de una mercancía en condiciones de Dumping causan daño a la producción nacional, la SECOFI deberá tomar en cuenta los factores que la LCE, en su artículo 41, agrupa en cuatro categorías que a continuación se comentan:

1. *El volumen de la importación de mercancías objeto de las Prácticas desleales. Debe estudiarse si ha habido un aumento considerable de tales importaciones, en relación con la producción nacional o con el consumo interno del país.*

El Reglamento de la L.C.F., en su artículo 64, primer párrafo, establece que la SECOFI evaluará si las importaciones investigadas concurren al país para atender a los mismos mercados o a los mismos consumidores actuales o potenciales de los productores nacionales y si utilizan los mismos canales de distribución.

2. *Efecto de las importaciones objeto de investigación sobre los precios de las mercancías idénticas o similares en el mercado interno.* Debe considerarse si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio *considerablemente inferior* a las mercancías idénticas o similares producidas en el país, o bien, si el efecto de tales importaciones debe **hacer bajar los precios anormalmente o impedir un alza razonable** que en otro caso se hubiera producido. También deben considerarse los efectos en las condiciones y términos de venta que representen una disminución real de los precios de venta.

Cabe mencionar que en las investigaciones antidumping la SECOFI generalmente relaciona el daño a la producción nacional con el hecho de que las mercancías importadas se venden en México a un precio inferior a las mercancías idénticas o similares de producción nacional, siendo que **no necesariamente es correcto**, porque puede haber razones distintas al Dumping que expliquen dicho fenómeno.

3. **Efecto causado por las importaciones objeto de investigación sobre los productores nacionales de mercancías idénticas o similares considerando todos los factores e índices económicos pertinentes que influyen en la condición del sector correspondiente.** En este caso, la LCE enumera una lista de factores que deben ser estudiados para determinar si han sido afectados en forma negativa o pueden ser afectados *potencialmente*, tales como:

- a) Volumen de la producción.
- b) Ventas.
- c) Participación en el mercado.
- d) Utilidades.
- e) Productividad.
- f) Rendimiento de las investigaciones.
- g) Utilización de capacitación instalada.
- h) Flujo de caja.
- i) Inventarios.
- j) Empleo.
- k) Salarios.
- l) Capacidad para reunir capital.

Los efectos de las importaciones sobre los productores nacionales deben referirse sólo a las operaciones que realizan los productores nacionales en el mercado interno, es decir, deben aislarse los efectos que causan las

exportaciones realizadas por los productores nacionales, dado que éstos pueden ayudar a compensar los resultados negativos causados por las importaciones en condiciones de Dumping. Por esta razón, se tienen que estudiar por separado las causas y efectos de cada clase de operación.

4. *Los demás elementos que considere conveniente la SECOFI. Esto permite a la SECOFI examinar cualquier otro factor, sin incluir la lista antes mencionada, que permita determinar si ha existido daño a la producción nacional, siempre y cuando lo identifique en forma expresa y explique la importancia del mismo en la determinación correspondiente.*¹²

IV.1.5.4.2 Factores para Determinar la Amenaza de Daño a la Producción Nacional.

Para determinar que las importaciones de una mercancía en condiciones de Dumping amenazan con daño a la producción nacional, la SECOFI deberá tomar en cuenta los factores que la LCE, en su artículo 42, agrupa en cuatro categorías que a continuación se comentan:

¹² Artículo 64, LCE

1. *Incremento de las importaciones objeto de investigación.* Debe estudiarse si la tendencia de las importaciones puede indicar *la probabilidad fundada de que se produzca un aumento substancial en un futuro inmediato.*

2. *Capacidad de producción del exportador disponible o que pueda aumentar en forma inminente para incrementar sus exportaciones a México.* Para ese efecto, debe tenerse en cuenta la posibilidad de que otros mercados actuales o potenciales de exportación pueden absorber la capacidad disponible del exportador o capacidad que esté planeando incrementar en un futuro inmediato.

3. *Precios previsibles de las exportaciones a México.* Debe estudiarse si esos precios pueden hacer bajar o impedir que suban los precios de las mercancías de producción nacional o pueden modificar en forma negativa las condiciones y términos de ventas de tales mercancías.

4. *Inventarios de las mercancías en el mercado nacional; en su caso, rentabilidad esperada de las inversiones factibles, y los demás factores que considere conveniente la SECOFI.* Se estudiará cualquier economía demostrable que permita inferir que las importaciones causarán daño a la producción nacional.

IV.1.5.4.3 Acumulación de Daño

En la LCE se incluyó, por primera vez, la posibilidad de que para el propósito de determinar la existencia de daño o amenaza de daño a la producción nacional, la SECOFI podrá acumular el volumen y los efectos de las importaciones de la mercancía idéntica o similar originarias de dos o más países sujetos a investigación, siempre que compitan entre ellos y con las mercancías idénticas o similares producidas en México¹³.

El Reglamento de la LCE, en su artículo 67, establece que la SECOFI podrá no acumular los efectos de las importaciones originarias de algún país investigado si no son significativas y no tienen un efecto adverso identificable sobre la producción nacional, para lo cual deberá tomar en cuenta cualquiera de los siguientes factores económicos relevantes:

1. Si la tasa de crecimiento de las importaciones y su participación en el total de las importaciones investigadas no muestran indicio de un incremento sostenido en el periodo investigado o en un futuro inmediato.
2. Si las exportaciones son aisladas y esporádicas.
3. Si por la naturaleza de la mercancía investigada y las características del mercado nacional, las importaciones de que se trate no tienen una influencia

¹³ Artículo 43, LCE.

identificable sobre los precios internos de las mercancías idénticas o similares y sobre las condiciones de la producción nacional.

IV.1.5.5 Producción Nacional

Para la LCE, la expresión **producción nacional** se entenderá como aquella que abarque, cuando menos, el 25% de la producción, a nivel nacional, de la mercancía de que se trate¹⁴.

En virtud de lo anterior, se hace necesario aplicar el concepto **producción nacional** para:

1. **Determinar quiénes tienen legitimidad** para presentar una denuncia ante la SECOFI con el fin de que se inicie una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacionales. Esto es, que solamente pueden hacerlo las **empresas que sean representativas de la producción nacional**.
2. Para determinar si las importaciones de una mercancía determinada en condiciones de prácticas desleales causan daño o amenazan causarlo a la **producción nacional de una mercancía idéntica o similar**.

¹⁴ Artículo 40, LCE.

Lo anterior quiere decir que para llegar a la conclusión de que existe daño a la producción nacional, la SECOFI está obligada a examinar y determinar si las importaciones investigadas **causan daño o amenazan causarlo a la producción nacional total o al menos a la parte principal** de esa producción.

En algunas investigaciones SECOFI ha determinado porcentajes inferiores para aceptar que la producción de determinado producto representa una parte principal de la producción nacional.¹⁵

IV.1.5.5.1 Excepciones a la Producción Nacional.

Nuestra legislación establece una serie de excepciones importantes al concepto de producción nacional y que a continuación mencionaré:

1. Cuando unos productores denunciante estén **vinculados** a los exportadores o a los importadores denunciados, el término **producción nacional** podrá considerarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el **25% (veinticinco por ciento) del resto de los productores**. Como esta situación se presenta con frecuencia, es preciso mencionar lo siguiente:
 - a) El artículo 61 del Reglamento de la LCE señala que para determinar cuándo existe vinculación, la SECOFI utilizará los criterios

¹⁵ Caudados de latón originarios de China DO 24 12 92 y ácido sulfúrico originario de Japón DO 15 04 94).

generalmente aceptados por la legislación nacional y las normas internacionales y en particular menciona varios casos típicos en que se presenta una vinculación.

- b) En ese mismo artículo se establece que la vinculación debe ser de tal naturaleza que el comportamiento del productor respectivo sea distinto al de los productores no vinculados. Para aclarar esta situación, el artículo 62 del mismo Reglamento, en su párrafo 1, establece que aquellos productores vinculados que pretendan ser tomados en cuenta para presentar una denuncia, deberán probar que la vinculación **no tiene ni tendrá** las importaciones investigadas y deberán demostrar que sus importaciones **no son la causa** de la distorsión de los precios internos ni la causa del daño alegado.
- c) Por último, es importante mencionar que esta disposición permite a la SECOFI actuar **de manera discrecional** para evaluar si la vinculación o el hecho de que los propios productores sean importadores, son razones suficientes para eliminar a los productores de que se trate para efectos de que se les considere como parte de la producción nacional.

- 2. Cuando la SECOFI determine la existencia o la amenaza de daño a la producción de una mercancía determinada que se realice **en una parte del**

territorio nacional, siempre y cuando haya una **concentración de las importaciones** en condiciones de Dumping en esa parte del territorio nacional y que esa concentración afecte a un segmento significativo de la respectiva producción local ("Dumping Regional"). Esta excepción tiene dos elementos de suma importancia que se deben de dar al mismo tiempo:

- a) La producción local debe abastecer a una parte significativa del mercado regional de que se trate.
- b) La demanda de ese mercado regional no debe estar cubierta en grado substancial por productores ubicados en otro lugar del territorio nacional.

Cuando se establezca una cuota compensatoria en ese supuesto, el Reglamento de la LCE, en su artículo 95, establece que la misma cuota no se aplicará a aquellos importadores que demuestren a la SECOFI que las mercancías sujetas a las cuotas compensatorias se destinan a un mercado regional **diferente** al de la región de que se trate.

- 3. En el caso especial de Dumping que tiene que ver con el daño que las importaciones causan a los productores nacionales de la **etapa inmediata anterior** a la producción nacional de las mercancías idénticas o similares a las que se importan, siempre y cuando dicha etapa anterior se refiere a un

producto agropecuario y constituya el insumo principal de la mercancía importada.¹⁶

IV.6 Título VI - Medidas de Salvaguarda

En el Título VI, se desarrolla el concepto de **salvaguardas** y se fijan las reglas para determinar la imposición de estas medidas cuando existen importaciones masivas que causen o amenacen causar un **daño serio** a la producción nacional.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 45 de la Ley, las **medidas de salvaguarda** son aquellas que *regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a las de producción nacional y que tienen por objeto prevenir o remediar el daño serio y facilitar el ajuste de los productores nacionales.*

Las salvaguardas son medidas de carácter temporal de regulación de las importaciones que un país puede adoptar cuando una rama de la producción se encuentra dañada seriamente, o en riesgo de daño serio, por la dificultad de competir exitosamente en el mercado interno frente a incrementos sustanciales de las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las fabricadas localmente,

¹⁶ Para este caso, podemos poner el ejemplo el de los vinos de mesa que se importan a precios de Dumping y dañan a los productores nacionales de vid, que constituyen el insumo agropecuario principal de los vinos.

cuando las empresas exportadoras extranjeras no incurrir en dumping ni reciben subvenciones de sus gobiernos.

Para que proceda la imposición de este tipo de medidas, se debe constatar que *hayan aumentado las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño serio a la producción nacional.*

Existen diferentes tipos de medidas de salvaguarda como pueden ser **aranceles específicos o advalorem, permisos previos o cupos máximos.**

"El daño serio es el daño general significativo a la producción nacional. Amenaza de daño serio es el peligro inminente y claramente previsto de daño serio a la producción nacional. La determinación de amenaza de daño serio se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas".¹⁷

La existencia de daño serio o amenaza de daño serio se determina mediante un **procedimiento administrativo** previsto en la LCE y su Reglamento.

Hasta la fecha no se han aplicado salvaguardas en México, ya que los casos presentados ante SECOFI se han solucionado mediante otro tipo de medidas.

¹⁷ Artículo 46, LCE.

IV.1.7 Título VII - Procedimiento en Materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional y Medidas de Salvaguarda

El Título VII, que se refiere a las disposiciones comunes para los procedimientos en materia de prácticas desleales y medidas de salvaguarda, contiene normas relativas al inicio de la investigación, acceso a información confidencial, celebración de audiencias públicas y alegatos, ofrecimiento de pruebas, visitas de verificación, notificaciones y vigencia de las cuotas compensatorias y de las medidas de salvaguarda, entre otros.

Los procedimientos investigatorios en materia de Prácticas desleales se inician a petición de parte afectada y, en su defecto, de oficio; sin embargo, estos últimos deben sujetarse a las mismas normas sustantivas y adjetivas que rigen a los procedimientos iniciados a petición de parte.¹⁸

La solicitud a petición de parte para el inicio de una investigación de Prácticas desleales puede ser presentada por personas físicas o morales productoras tanto de i) mercancías idénticas o similares a aquéllas que se importen o se pretendan importar en condiciones de Prácticas desleales, como de ii) mercancías idénticas, similares o directamente competitivas a aquéllas que se importen en condiciones y volúmenes tales que dañen seriamente o amenacen dañar seriamente a la producción nacional.¹⁹

¹⁸ Artículo 49, LCE

¹⁹ Artículo 50, LCE

Como se explicó anteriormente, los solicitantes deberán ser **representativos** de la producción nacional (es decir, que abarquen cuando menos el 25% de la producción del producto de que se trate a nivel nacional) o ser organizaciones legalmente constituidas.

Es importante conocer quiénes pueden ser partes en un procedimiento antidumping. Para este fin, el artículo 51 de la LCE considera como **partes interesadas** a los *productores, solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.*

Dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la solicitud de investigación antidumping, SECOFI deberá: i) aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación, ii) requerir al solicitante más información, o iii) desechar la solicitud. SECOFI debe publicar la resolución en el Diario Oficial de la Federación, sin importar de cuál de los tres tipos anteriores sea.²⁰ Cuando la publicación de la resolución sea para el primero o segundo casos anteriores, ésta se llamará **resolución de inicio de la investigación**.

El objetivo del procedimiento antidumping es conocer la verdad de los hechos controvertidos. Para esto, la LCE faculta a la SECOFI para obtener información tanto de los importadores, exportadores o productores nacionales, como de los agentes aduanales, mandatarios o consignatarios de los importadores o cualquier otra persona que la

²⁰ Artículo 52, LCE

autoridad considere conveniente, aun cuando las partes involucradas no muestren interés en participar en la investigación.²¹

Al publicarse la resolución de inicio se notifica a los importadores y exportadores de que se tenga conocimiento, así como al productor nacional solicitante, y se convoca a cualquier persona interesada, a efectos de que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga dentro de los 30 días hábiles siguientes.²²

Durante el curso de la investigación, las partes pueden solicitar a SECOFI la celebración de una **audiencia conciliatoria**, con el fin de exponer ante la autoridad investigadora y sus contrapartes diversas propuestas con el fin de que se dé por terminado el procedimiento sin imponer cuotas compensatorias.²³

Una vez presentadas las pruebas por las partes, éstas se desahogan y valoran para emitir la **resolución preliminar** (dentro de un plazo de 130 días contados a partir del día siguiente a que se publique la resolución de inicio de la investigación). Lo anterior procede en caso de que en la audiencia conciliatoria no se haya llegado a ningún acuerdo entre las partes. Esta se publica en el Diario Oficial de la Federación en cualquiera de los siguientes sentidos:

²¹ Artículo 55, LCE

²² Artículos 53 y 54, LCE

²³ Artículo 61, LCE

- a) Continuar la investigación sin imponer cuotas compensatorias provisionales;
- b) Continuar la investigación e imponer cuotas compensatorias provisionales; o
- c) Dar por concluida la investigación sin imponer cuotas compensatorias, por no existir pruebas suficientes de la existencia de discriminación de precios o subvención, del daño o amenaza del daño alegados, o de su relación causal.

En la etapa final, tanto las partes interesadas como la autoridad investigadora tienen una mayor actividad procesal, ya que se abre una segunda fase para presentación de argumentos y pruebas en la que se pueden realizar visitas de verificación y requerir mayor información, y se lleve a cabo la audiencia pública.

En la **audiencia pública** podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses, y las pruebas pertinentes.²⁴

La creación de esta figura y su incorporación en el procedimiento obedeció a la necesidad de que las partes tuvieran un foro donde pudieran confrontar libremente a sus contrapartes, y en el que la autoridad investigadora pudiera obtener a través de interrogatorios algún dato o declaración de los participantes que despejara las dudas surgidas en el curso de la investigación.

La tradición procesal mexicana ha demostrado que la celebración de este tipo de audiencias en las que la autoridad escucha directamente los argumentos esgrimidos por

²⁴ Artículo 81, LCE

las partes involucradas constituye una de las etapas de mayor importancia para la resolución del procedimiento. Por ello, su incorporación a las investigaciones sobre prácticas desleales brinda a la autoridad mayores elementos para poder resolver con apego a la verdad histórica.

Las audiencias son grabadas en cintas de audio que se utilizan para la elaboración del acta respectiva. Esta es transcripción fiel de lo manifestado y está a disposición de las partes involucradas en el procedimiento para que formulen sus alegatos.

Posteriormente, se presentan los alegatos mediante los cuales las partes exponen sus conclusiones con respecto a los argumentos y pruebas presentadas en el curso del procedimiento, así como los razonamientos por los que la autoridad debe resolver en su favor.

Finalmente la autoridad realiza el último análisis de la información y pruebas presentadas por las partes y concluye la investigación. El proyecto de resolución final se presenta a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y, posteriormente se publica en el Diario Oficial (esto debe hacerse dentro de los 260 días contados a partir de que se publicó la resolución de inicio de la investigación) en cualquiera de los siguientes sentidos:

- a) Imponer **cuotas compensatorias definitivas**,
- b) Revocar las **cuotas compensatorias provisionales**, o
- c) Declarar concluida la investigación sin la imposición de **cuotas compensatorias**.

Las cuotas compensatorias son determinadas por la SECÓFI, y deben ser equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio.

Pueden ser menores a dichos márgenes siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de Prácticas desleales.²⁵

Conforme a las nuevas reglas y figuras procesales que se incluyen en la LCE y su Reglamento, la SECOFI no puede imponer cuotas compensatorias por dumping o subvención en la resolución de inicio de la investigación. Ello sí era posible conforme a la legislación anterior.

Debido a esto, las partes interesadas en la investigación tienen un plazo para presentar argumentos y pruebas en defensa de sus intereses, con el propósito de que sean considerados por la autoridad investigadora al emitir la resolución preliminar y se cuente con elementos suficientes para determinar la imposición o no de las cuotas compensatorias provisionales.

²⁵ Artículo 62, LCE

Asimismo, la legislación vigente cataloga a las cuotas compensatorias como aprovechamientos²⁶ conforme al artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, y establece que cuando éstas sean definitivas tendrán una vigencia máxima de 5 años. Dicha vigencia podrá ser interrumpida mediante el **procedimiento de revisión** que soliciten los particulares o cuando la SECOFI decida iniciar de oficio.

Las cuotas compensatorias impuestas en la resolución final pueden ser objeto de revisión, con el propósito de determinar si las circunstancias que les dieron origen han variado y si, en consecuencia, las cuotas se deben modificar, revocar o confirmar.

La LCE establece que la revisión se podrá solicitar durante el mes de aniversario de la publicación de la resolución final en el Diario Oficial de la Federación, aun cuando la SECOFI puede iniciar la revisión de oficio en cualquier momento si considera que las circunstancias que dieron origen a las cuotas compensatorias se han modificado. Las cuotas que se determinen como resultado de la revisión tendrán el carácter de definitivas y podrán ser revisadas conforme a estas mismas disposiciones de la LCE y su Reglamento.

El artículo 64 de la LCE establece que *"Si en la determinación de una cuota compensatoria estuviesen implicados varios proveedores pertenecientes a uno o más países y resultase imposible en la práctica identificar a todos los proveedores, la Secretaría*

²⁶ Artículo 63, LCE

podrá ordenar su aplicación al país o países proveedores de que se trate".²⁷ Esto se llama **cobertura de producto**.

Mediante el procedimiento de **cobertura de producto**, que se inicia por solicitud de la parte interesada, se determina si un producto específico, que está comprendido dentro de una fracción arancelaria objeto de investigación, está sujeto o no al pago de una cuota compensatoria definitiva.²⁸

Este procedimiento permite la defensa para empresas cuyos productos hayan quedado incluidos dentro de la cobertura de producto debido a su fracción arancelaria, pero que sin embargo podrían ser eximidos del pago de la cuota compensatoria en virtud, por ejemplo, de que no exista producción nacional de esa mercancía específica.²⁹

²⁷ Artículo 64, LCE

²⁸ Artículo 60, LCE

²⁹

Ejemplo de cobertura de producto: Una empresa juguetera solicitó el procedimiento de cobertura de producto para resolver si las importaciones de minimotores estaban sujetas al pago de la cuota compensatoria definitiva que se determinó en la investigación de máquinas, aparatos, material eléctrico y sus partes originarios de China.

Después de haberse comprobado que los productores nacionales no fabricaban minimotores y de haber analizado sus características físicas y técnicas, la SECOFI determinó que los minimotores no eran objeto de la investigación que originó las cuotas compensatorias aunque ingresan a México con la misma fracción arancelaria, y por lo tanto fue eximida de su pago.

Las cuotas compensatorias provisionales pueden garantizarse mediante las distintas modalidades que establece el Código Fiscal de la Federación, generalmente sin que exista autorización previa y expresa para ello. La forma más práctica de garantía es por medio de fianza otorgada por compañía afianzadora.³⁰

La cuota compensatoria definitiva puede ser igual o diferir de la cuota compensatoria provisional que en su caso se haya establecido. Otro supuesto es que se revoque la cuota compensatoria provisional porque SECOFI hubiese determinado que no existe práctica desleal y/o daño a la producción nacional. Cuando se determinan cuotas compensatorias definitivas, las garantías de las cuotas compensatorias provisionales deben sustituirse con el pago de las cuotas definitivas que procedan, o hacerse efectivas.³¹

La legislación mexicana prevé el caso hipotético de que se paguen las cuotas compensatorias provisionales (ello no sucede normalmente, ya que la práctica es que se garanticen) y que al final de la investigación administrativa se revoquen, o bien, que las cuotas compensatorias definitivas sean menores. En este supuesto, la legislación establece que se procederá a devolver las cantidades que se hubiesen pagado o la diferencia respectiva "*con los intereses correspondientes*" que deben calcularse como si el monto de las cuotas se hubieran invertido en Certificados de la Tesorería de la Federación a la tasa más alta.³²

³⁰ Artículo 65, LCE

³¹ Artículo 65, LCE

³² Artículo 65, segundo párrafo, LCE

Normalmente en cada resolución se fijan cuotas compensatorias diferentes para cada exportador (en función de su respectivo margen de dumping o monto de subvención). A los exportadores participantes que no colaboran (participan en la investigación pero su información es parcial, inadecuada o insuficiente) y a los que no participan o comparecen se les establece la cuota compensatoria más alta determinada por SECOFI al resto de los exportadores participantes.

Para evitar que las cuotas compensatorias afecten a importaciones no involucradas en las determinaciones de SECOFI, en particular a importaciones originarias de países diferentes a los investigados, se establece que los importadores de una mercancía idéntica o similar a aquélla por lo que se debe pagar una cuota compensatoria provisional o definitiva deben comprobar el país de origen que corresponda. Esta comprobación se efectúa mediante la **certificación de origen**, para lo cual SECOFI ha establecido reglas³³.

A nivel internacional se han presentado controversias por la aplicación, por algunos países, de medidas compensatorias para contrarrestar las importaciones que se efectúan con el propósito evidente de **evadir o eludir el pago de impuestos antidumping**. La legislación mexicana enumera las prácticas de elusión que pueden ser objeto de cuotas compensatorias, a saber³⁴ :

³³ Artículo 9, segundo párrafo, LCE

³⁴ Artículo 71, LCE.

1. Importación de piezas o componentes destinados a operaciones de montaje en territorio nacional de mercancías sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas.
2. Exportación de piezas o componentes a un tercer país para su ensamble en ese país, cuyo producto terminado a su vez se introduzca al territorio nacional para substituir o reemplazar las importaciones de un producto terminado igual sujeto a cuotas compensatorias provisionales o definitivas.
3. Importación de mercancías con diferencias físicas relativamente menores con respecto a las mercancías sujetas a cuotas compensatorias provisionales o definitivas.

En cualquiera de los supuestos anteriores, SECOFI podría considerar que las importaciones se realizan con el propósito de eludir el pago de las cuotas compensatorias.

La clase de operaciones que se describen arriba son frecuentes en el comercio internacional en virtud de los procesos de globalización y no necesariamente llevan el propósito de evadir las medidas compensatorias, y por eso siempre se deben analizar con objetividad los elementos probatorios para juzgar si las importaciones de que se trate se efectuaron con dicha intención.

IV.1.8 Título VIII - Promoción de Exportaciones

Acorde con la función promotora del Gobierno Federal, en el Título VIII se regulan las actividades de promoción de las exportaciones y sus objetivos. Para ello, se eleva a nivel de ley el Premio Nacional de Exportación y se otorga a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el papel de entidad coordinadora y evaluadora en la tarea de la promoción de exportaciones.

IV.1.9 Título IX - Infracciones, Sanciones y Recursos

En el Título IX de la LCE se establecen las infracciones, sanciones y recursos. En tal caso de infracciones, se definen en la LCE diferentes tipos de ilícitos administrativos con sus respectivas sanciones pecuniarias. Entre ellas destacan la difusión y utilización de información confidencial cuya sanción puede llegar a 250 mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, así como la importación de mercancías en altos volúmenes, en un período corto, y con el conocimiento de que el importador sabía o debía haber sabido que su proveedor extranjero realizaba prácticas desleales, con una multa equivalente al resultado de aplicar la cuota compensatoria a las importaciones realizadas durante los tres meses anteriores a la imposición de cuotas provisionales.

Finalmente, se establecen los casos de procedencia del recurso de revocación y se incorporan reglas que permitirían aplicar los mecanismos de solución de controversias pactados en tratados o convenios internacionales suscritos por el gobierno mexicano.

IV.2 Diferencias de la Ley de Comercio Exterior con el Código Antidumping

El Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, mejor conocido como Código Antidumping, es el ordenamiento legal proveniente de la OMC, que se encarga de regular internacionalmente las prácticas de dumping.

El Código Antidumping está dividido en 3 partes, integrado por 18 artículos, además de dos anexos.

En general, el sistema antidumping establecido por este ordenamiento es bastante parecido a lo que establece la LCE en esa materia, debido a que el derecho mexicano ha evolucionado casi a la par de la globalización comercial. Sin embargo, existen ciertas diferencias, algunas de importancia, entre ellos.

A continuación, se expone de una manera muy general, el contenido del Código Antidumping, explicando con más detalle aquellos artículos que presenten divergencias considerables con la LCE.

En el artículo 2.2, el Código Antidumping define al dumping como la introducción de un producto 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 de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.

En esta definición vemos ciertos conceptos similares a los que incluye la LCE como son **valor normal, operaciones comerciales normales, producto similar y país exportador.**

El artículo 2.3 dispone que si el producto similar no se vende dentro del curso de operaciones comerciales normales dentro del país exportador o que si por alguna causa especial tales ventas no permiten una comparación adecuada, el margen de dumping se determinará mediante: i) comparación con el precio de un producto similar exportado a un tercer país, o ii) con el costo de producción en el país de origen más una cantidad razonable por gastos administrativos, de venta y de carácter general, más una utilidad.³⁵

Al igual que el artículo 35 de la LCE, el artículo 2 del Código Antidumping establece que si no existe precio de exportación, o no es fiable por existir una asociación o arreglo compensatorio entre el exportador y el importador o un tercero, el precio de exportación podrá reconstruirse sobre la base del precio al que los productos importados se revenden por vez primera a un comprador independiente. Pero, va más allá que la LCE al establecer que, si no se revenden a un comprador independiente o no lo hacen en el mismo estado en que se importaron, el precio de exportación se calculará sobre una base razonable que la autoridad determine.

³⁵ Este supuesto es lo que en la LCE se conoce como **valor reconstruido.**

No sobraría que esa misma disposición fuera incluida en el artículo 35 de la LCE, ya que de esa forma además de contribuir a una mayor convergencia entre dicha Ley y el Código Antidumping, SECOFI tendría un mayor campo de acción para el cálculo del ya mencionado **precio de exportación**.

El artículo 2.4 del Código Antidumping se refiere a los ajustes para comparar el valor normal y el precio de exportación. En este artículo se establece que para que exista una **comparación equitativa** entre el **precio de exportación** y el **valor normal**, se deben llevar a cabo ciertos ajustes tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada caso como son las **condiciones de venta, tributación, diferencias entre los niveles comerciales, cantidades, características físicas**, y cualesquiera otras diferencias que se demuestre que influyen en la comparabilidad de precios.

Este artículo tiene su equivalente en el artículo 36 de la LCE, aunque con algunas diferencias mínimas que valdría la pena que se tomaran en cuenta en la LCE. Una de estas diferencias es que en el Código Antidumping se establece que la comparación se debe llevar a cabo en un nivel comercial *ex fábrica*, lo cual quiere decir que el precio de exportación y el valor normal se deben comparar al salir la mercancía de la planta de la empresa, tanto para el mercado de exportación como para el mercado de consumo interno.

La otra divergencia radica en que a diferencia de la LCE, el Código Antidumping además de establecer que se tomarán en cuenta las diferencias físicas, en cantidad, etc.,

menciona que también se tomarán en cuenta **cualesquiera otras diferencias** que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de precios. Esta discrepancia no es de mucha importancia debido a que la ley no menciona a las diferencias a tomar en cuenta de una manera limitativa, sino meramente enunciativa; sin embargo, y con el fin de evitar cualquier interpretación errónea, también creo que se debería agregar a la ley el enunciado de **cualesquiera otras diferencias que también se demuestre que influyen en la comparabilidad de precios.**

El **artículo 2.5**, del Código Antidumping se refiere al valor normal del país de procedencia, estableciendo las mismas reglas que el artículo 34 de la LCE para el caso de que el producto sea exportado a México a través de un país intermediario.

En el **artículo 2.6** se define el concepto *like product* como *un producto que sea idéntico, es decir, igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas a las del producto considerado.*

Como se puede ver, este artículo incluye en un solo concepto **-like product o producto similar** - a lo que las fracciones I y II del artículo 37 del Reglamento de la LCE definen separadamente como *mercancía idéntica* y *mercancía similar*, respectivamente.

Al igual que en los casos mencionados anteriormente, y con el fin de evitar contradicciones entre la LCE y el Código Antidumping, opino que se deben de adecuar los

conceptos de mercancía idéntica y mercancía similar del Reglamento de la LCE, al concepto de like product o producto similar del Código Antidumping. Este tipo de cambios no afectan de ninguna manera negativa a los intereses de las empresas nacionales, y sí permiten una uniformidad muy recomendable entre ambos ordenamientos.

El artículo 3.1 del Código Antidumping define al daño a partir de una evaluación del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno junto con la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos.

Esta definición es más general que la establecida en el artículo 39 de la LCE, ya que esta última define al daño desde una óptica civilista.

Una vez más nos encontramos con discrepancias no muy notorias a simple vista pero que pueden permitir intentos por parte de los particulares de burlar al Gobierno Mexicano saltando de un ordenamiento a otro a su conveniencia.

Tomando en cuenta lo anterior, considero que se debe modificar por completo el artículo 39 de la LCE con el fin de adaptarlo al 3.1 del Código Antidumping, permitiendo así a SECOFI un mayor margen de acción al momento de calcular si lo que se alega como daño realmente lo es.

Tanto el Código Antidumping en su **artículo 3.2** como la LCE en su artículo 41, establecen los parámetros de **causalidad para la determinación del daño**. Ambos artículos hablan tanto del **volumen** como del **efecto de las importaciones** como factores a tomar en cuenta para la determinación del daño.

Por lo que respecta a la **amenaza de daño**, el **artículo 3.7** del Código o establece prácticamente lo mismo que lo que encontramos en los artículos 39 y 42 de la LCE.

El **artículo 3.3** del Código Antidumping establece que sólo se llevará a cabo la **acumulación** cuando los productos importados de dos o más países estén en las mismas condiciones de competencia con el producto nacional similar, y si el margen de dumping en relación con las importaciones de cada país proveedor es mayor al *minimis*, o sea, superior al 2%.

Si bien la LCE trata este tema de una manera muy similar al Código Antidumping, se puede afirmar que se queda corta ya que el artículo 43 nos remite al Reglamento para ver las reglas de acumulación.

Ahora bien, de la lectura del artículo 67 del Reglamento podemos observar que si establece al igual que el Código Antidumping la condición de la **competencia igual** entre los productos importados de diferentes países y el producto idéntico o similar en el mercado nacional, sin embargo, la otra condición establecida en el Código Antidumping,

es decir, la del margen de minimis, queda descrita en la LCE de una forma diferente y más general, al no establecer un porcentaje mínimo para que las importaciones se consideren significativas.

Resulta necesario definir el porcentaje mínimo para considerar significativas a las importaciones de un producto, ya que de otra manera al quedar al arbitrio de la autoridad el porcentaje a tomar en cuenta según el caso, en los procedimientos antidumping se pueden presentar prácticas no muy sanas por parte de la misma. Por supuesto que sería ideal que fuera el mismo porcentaje el establecido en la LCE y en el Código Antidumping, aunque habría que tomar en cuenta factores meramente económicos, que no son objeto de este estudio, para determinar el porcentaje ideal.

El artículo 4.1 del Código Antidumping define muy abstractamente el concepto de **rama de la producción nacional** como *el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una **porción importante** de la producción nacional total de dichos productos.*

El propio Código Antidumping va más allá de esto al establecer en el artículo 5.4 que para que se inicie una investigación antidumping, la solicitud debe ser presentada por productores nacionales cuya producción conjunta represente cuando menos el 50% de lo considerado como **rama de la producción nacional**, pero que de ninguna manera se va a recibir una solicitud para investigación antidumping si los productores nacionales que la apoyan expresamente no representan cuando menos el 25% de la **producción total** del producto similar.

La LCE en su artículo 40 establece que la expresión **producción nacional** deberá abarcar cuando menos el 25% de la producción de la mercancía de que se trate a nivel nacional.

De lo explicado en los párrafos anteriores podemos deducir que tanto la LCE como el Código Antidumping establecen que el porcentaje mínimo que se podrá considerar como **producción nacional** es de 25%, sin embargo, el Código Antidumping al definir **rama de la producción nacional** como una *porción importante* permite que, según el caso, el porcentaje podrá ser mayor a 25%, pero nunca menor. Por ejemplo: Un caso en el que lo que se considera como rama de la producción nacional es lo que representa cuando menos el 60% de la producción total. De acuerdo al artículo 5.4 del Código Antidumping, sólo podrán presentar la solicitud aquellos productores que representen el 50% de ese 60%, o sea, el 30% del total, lo que resulta mayor a lo que establece la LCE para ser considerado como producción nacional.

En el caso de la **producción nacional**, existe una evidente contradicción entre la LCE y el Código Antidumping, ya que si bien ambos ordenamientos no permiten que la producción de un producto sea considerada producción nacional si no representa cuando menos un 25% del total, el Código Antidumping permite que el porcentaje sea mayor según cada caso específico. En mi opinión, también en este caso es conveniente adecuar la LCE al Código Antidumping ya que no todos los casos son iguales, y sería positivo que al igual que en el Código Antidumping, nunca se considere que menos de 25% represente a la producción nacional, pero pueda haber casos en que sea necesario un porcentaje más

alto. Asimismo, y siguiendo con el criterio de unificación entre la LCE y el Código Antidumping, sería conveniente nombrar al concepto que la LCE llama **producción nacional**, de la misma forma que lo hace el Código Antidumping, o sea, **rama de la producción nacional**.

En lo referente a **vinculación y daño regional**, lo dispuesto por la LCE y el Código Antidumping no presenta discrepancias.

En el tema de **procedimiento** encontramos que la generalidad de los requisitos para que se inicie son iguales en la LCE y el Código Antidumping. Sin embargo, el Código Antidumping en su **artículo 5.8** establece que no se va a dar por terminada la investigación si se determina que el margen de dumping es de **minimis**, o si el volumen de las importaciones objeto de dumping o el daño son **insignificantes**, entendiéndose este último concepto como aquellas importaciones objeto de dumping procedentes de un país que representen menos del 3% de las importaciones del producto similar. Existe una excepción a lo anterior y es que los países que individualmente representen menos del 3%, en conjunto representen más del 7% de esas importaciones.

En relación con lo anterior considero que la LCE debe definir márgenes mínimos para la consideración del dumping, de la misma forma en que lo hace el Código Antidumping, contribuyendo así a dar una mayor certeza jurídica a los particulares.

El artículo 5.10 del Código Antidumping establece que las investigaciones deberán haber concluido al término de **un año**, pero teniendo otro límite máximo de **un año y medio**.

La LCE dispone en su artículo 59 que la resolución final deberá dictarse dentro de un plazo máximo de **260 días** a partir de publicada la resolución de inicio de la investigación. Aquí encontramos otra contradicción, resultando más benéfico para los particulares el plazo establecido por el Código Antidumping, considerando la complejidad de las investigaciones de dumping. Es por lo anterior que en mi opinión se debe ampliar el plazo establecido por la LCE a **un año y medio**, y además, ampliar proporcionalmente los plazos intermedios.

El artículo 6.1 del Código Antidumping establece que a todas las partes interesadas en una investigación antidumping se les dará aviso de la información que exijan las autoridades y un plazo de **30 días** para que contesten. Este mismo artículo dispone que las autoridades deberán atender debidamente toda solicitud de **prórroga** de dicho plazo.

En este artículo encontramos un importante contraste con la LCE y su Reglamento, ya que dichos ordenamientos no contemplan la facultad de otorgar prórrogas a las empresas que tienen que presentar documentación durante las investigaciones antidumping.

Una vez más observamos la necesidad de adecuar a la LCE en el entendido de que las investigaciones antidumping suelen requerir una gran cantidad de información de las empresas investigadas, y que puede llegar a ser muy laboriosa de compilar. Con esta adecuación, como ya se ha mencionado, se evitarían los continuos cambios de ordenamiento entre la LCE y el Código Antidumping de acuerdo a las necesidades de cada caso.

El artículo 6.5 del Código Antidumping establece que las partes podrán solicitar a la autoridad que determinada información que presenten para la investigación sea tratada como **información confidencial**. Una vez que la autoridad decida darle tal carácter, dicha información **no** será revelada sin autorización expresa de la parte que la haya proporcionado.

Cuando alguna parte presente información confidencial, deberá, de acuerdo al Código Antidumping, presentar también un **resumen no confidencial** de la misma. Sin embargo, en circunstancias excepcionales, la parte en cuestión podrá señalar que dicha información no puede ser resumida, debiendo demostrarlo.

Por su parte, la LCE distingue, en el artículo 80, tres tipos de **información confidencial**:

1. La **información confidencial** en general, misma que podrá ser revelada únicamente a los representantes legales autorizados de las partes que soliciten verla, estableciendo que no podrán utilizarla para beneficio personal

ni difundirla. Por lo tanto, se puede decir que esta información confidencial no lo es tanto.

2. La **información comercial reservada** no puede ser revelada ni a los representantes legales de las demás partes. El Reglamento la define en el artículo 150 como aquella información que de ser divulgada podría ocasionar un daño patrimonial o financiero sustancial e irreversible para el propietario. Un ejemplo sería alguna fórmula secreta o procedimiento no patentado. Este tipo de información se puede decir que tiene el mismo tratamiento que la información confidencial establecida en el Código Antidumping.
3. La **información gubernamental confidencial** es aquella cuya divulgación esté prohibida por ley. Incluye datos, estadísticas y documentos referentes a la seguridad nacional y actividades estratégicas. Al igual que la comercial reservada, tiene el mismo tratamiento que la información confidencial en el Código Antidumping.

Del anterior análisis de la **información confidencial** en la LCE y el Código Antidumping, se desprende que hay información confidencial que realmente es confidencial, y también información confidencial que no es tan confidencial.

En mi opinión, se deben eliminar los tres tipos de información confidencial que establece la LCE, dejando solamente uno, que de la misma forma que el Código

Antidumping, se refiera realmente a información cuya divulgación daría una ventaja sustancial a los competidores o perjudicaría de una manera importante a quien la divulgue.

Las **cuotas compensatorias provisionales** están reguladas en el **artículo 7** del Código Antidumping con el nombre de **medidas provisionales**. En general, los supuestos que establece el Código Antidumping para la aplicación de medidas provisionales son similares a los establecidos en la LCE para las cuotas compensatorias provisionales. Lo que cambia es el tiempo durante el cual pueden ser vigentes, ya que las medidas provisionales pueden durar máximo **6 meses**, y en el caso de que el monto de la medida sea menor al margen de dumping **9 meses**; mientras que las cuotas compensatorias pueden durar máximo **215 días** tomando en cuenta que se pueden dictar pasados 45 días de iniciada la investigación y que forzosamente tienen que terminar al dictarse la resolución definitiva, ya sea para convertirse en cuotas compensatorias definitivas o para ser revocadas.

Este es otro caso en el que se debe modificar a LCE en favor del Código Antidumping para tener un procedimiento uniforme.

El **artículo 11.1** del Código Antidumping habla de la **revisión de las cuotas compensatorias**, indicando que la autoridad revisará, a petición de cualquiera de las partes que presente pruebas de que es necesario, si se debe mantener la cuota antidumping o si ya es tiempo de quitarla.

Este mismo tema lo trata la LCE en su artículo 68, diciendo que las cuotas compensatorias se revisarán **anualmente** a petición de parte, o en cualquier momento de oficio.

Aunque esta divergencia en particular no es de especial importancia, es necesario tomarla en cuenta dentro del criterio unificador del Código Antidumping y la LCE.

Conclusiones

1. El dumping es uno de los ejemplos más palpables del efecto que tienen las relaciones comerciales internacionales, y de que por lo tanto no puede ser regulado individualmente por los países sin tomar en cuenta a los demás.
2. El dumping significa la práctica de exportar una mercancía a un precio menor a aquél a que se vende un producto igual en el mercado interno del país exportador, ocasionando así un daño a la producción nacional del producto igual en el país importador.
3. El principal problema con el dumping es que se desalienta la compra de mercancías nacionales al encontrarse en el mercado productos importados a precios notablemente más bajos.
4. La concientización internacional acerca del problema del dumping ha aumentado notablemente con el tiempo, reuniéndose representantes de los gobiernos para llegar a acuerdos multinacionales y crear organismos con los que se le combata eficientemente.
5. Siendo que el dumping mantiene en la actualidad una fuerte presencia en el comercio mundial, es de suma importancia que la legislación mexicana sea congruente con los convenios internacionales suscritos por México.

6. A través del tiempo, nuestra legislación se ha venido actualizando de acuerdo con las constantes transformaciones en el comercio internacional, hasta llegar a la Ley de Comercio Exterior.
7. El principal producto de los acuerdos multinacionales para el combate del dumping es el Código Antidumping, proveniente de la Organización Mundial del Comercio.
8. La Ley de Comercio Exterior presenta una serie de divergencias con lo establecido por el Código Antidumping.
9. El Código Antidumping es parte de los acuerdos tomados por la Organización Mundial de Comercio, por lo que en nuestra jerarquía de leyes tiene el nivel de tratado internacional.
10. Es necesario adecuar el contenido de la Ley de Comercio Exterior con el Código Antidumping, ya que actualmente las empresas sujetas a investigación antidumping, escogen según su conveniencia, cuál de dichos ordenamientos regula las diferentes partes del procedimiento.
11. Tomando en cuenta la jerarquía jurídica establecida en la Constitución, el Código Antidumping está en un nivel superior a la Ley de Comercio Exterior, por lo que si ésta no se adecúa a aquél, perderá su eficacia.

Legislación Consultada

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ed. Porrúa, 1996.

Ley de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de julio de 1993.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución política Mexicana en Materia de Comercio Exterior, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986.

Reglamento contra las Prácticas Desleales de Comercio Internacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1986.

Texto del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), Ginebra, 1989.

Decreto de promulgación del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1988.

Decreto de promulgación del Acta final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, ambos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1994.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Bibliografía

BANCO Nacional de Comercio Exterior, "Comercio Exterior". Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., México, 1987.

CALDERON Martínez Antonio, "La Participación de México en el GATT", Banca Confia, S.N.C., México, 1986.

CLEARY, Gottlieb, Steen & Hamilton, "Memorandum on EEC Anti-Dumping Law and Related Trade Legislation", Brussels, 1993.

CONCAMIN, "La Ronda Uruguay: Una Negociación Fracasada". Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1991.

GARCIA Fernandez Dora, "Iuris Tantum" ¿Que es el Dumping?, Universidad Anahuac del Norte, Revista de la Facultad de Derecho, México, 1995.

GARCIA Pelayo Ramón, "Diccionario General", Ed. Larousse, México, 1983.

LANDA Guillermo, "Sistemas Internacionales y de Derecho Internacional", Ed. Landa, México, 1969.

LOPEZ Villa Juan Raúl López, "Comercio Exterior", Manual de la Ley de Comercio Exterior, Ed. PAF, México, 1995.

MALPICA De La Madrid Luis, ¿Que es el GATT?, Ed. Grijalbo, México, 1988.

MORRISON & Foerster, "The Uruguay Round: A Preliminary Analysis of the Final Act", San Francisco, California, 1994.

"Noticias del Uruguay Round, Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales", México, 1993.

SANTOS COY Navarro Raúl, "Algunas Consideraciones Jurídicas Acerca del Concepto del Dumping". Ed. Porrúa, México, 1988.

SECOFI, "El Proceso de Adhesión de México al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1986.

SECOFI, "Sistema Mexicano de Defensa Contra Practicas Desleales de Comercio Internacional". Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1990.

SECOFI, "Que es el TLC", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1992.

SECOFI, "Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1993.

SECOFI, "México, el GATT y la Organización Mundial de Comercio". Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1994

SECOFI, "Tratado de Libre Comercio: Una Visión Global", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio Y Fomento Industrial, México, 1995.

SECOFI, UPCI, "Informe de Labores 1991 - 1996, El Sistema Mexicano de Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1997.

SENADO de la República Mexicana, "Información Básica sobre el GATT y el Desarrollo Industrial y Comercial de México", Dirección de publicaciones del Senado de la República, México, 1985.

SENADO de la República Mexicana, "Consulta sobre el GATT", Dirección de publicaciones del Senado de la República, México, 1985.

SERRA Puche Jaime, "México y la Ronda Uruguay del GATT", Dirección General de Comunicación Social de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 1992

VAZQUEZ Tercero Héctor y Vazquez Benitez Adrián, "El Sistema Antidumping Mexicano: Normatividad y Práctica", Ed. Tecnos Editores, México, 1993.

VAZQUEZ Tercero Héctor, Vazquez Benitez Adrián y Mejía Covarrubias María del Refugio, "El Sistema Mexicano Antidumping y Antisubvenciones: Normatividad y Practica, Manual Practico", Ed. Tecnos Editores, México, 1993, actualizado a Julio 1997.

VELÁZQUEZ Elizarrarás Miguel Angel, "Ley de Comercio Exterior (Análisis Y Comentarios)", Ed. Themis, México, 1996.

VINER Jacob, "Dumping: A Problem in International Trade", Ed. Augustus M. Kelley Publishers, Nueva York, 1966.

WITKER V. Jorge y Patiño Manffer Ruperto, "La Defensa Jurídica Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Ed. Porrúa, primera edición, México, 1987.

WITKER V. Jorge y Jaramillo Gerardo, "Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo", Ed. McGraw-Hill, México, 1996.

WÓSS W. Herfried, "El Nuevo Orden Económico Mundial y la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales", Conferencia en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 1995.