

643



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LA FACULTAD DEL SECRETARIO DE COMERCIO Y  
FOMENTO INDUSTRIAL PARA DETERMINAR  
CUOTAS COMPENSATORIAS"

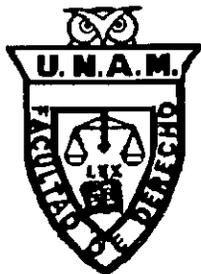
TESIS PROFESIONAL  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JORGE SALVADOR NACIF IÑIGO

287765

DIRECTOR DE LA TESIS:  
LIC. ROBERTO ÁVILA ORNELAS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

# INDICE

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO

#### LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL

|  |    |
|--|----|
| 1.1. Nociones Generales  | 1  |
| 1.2. Antecedentes Históricos   | 6  |
| 1.3. Dumping o Discriminación de Precios   | 15 |
| 1.4. Daño y Amenaza de Daño  | 21 |
| 1.5. Procedimientos en materia de Prácticas<br>Desleales de Comercio Internacional | 30 |
| 1.5.1. Inicio del Procedimiento  | 31 |
| 1.5.2. Resolución de Inicio del Procedimiento                                      | 37 |
| 1.5.3. Audiencia Conciliatoria   | 38 |
| 1.5.4. Pruebas   | 39 |
| 1.5.5. Resolución Preliminar   | 41 |
| 1.5.6. Audiencia Pública   | 43 |
| 1.5.7. Alegatos  | 43 |
| 1.5.8. Resolución Final o Definitiva   | 44 |
| 1.5.9. Medios de Defensa   | 46 |

### CAPITULO SEGUNDO

#### CUOTAS COMPENSATORIAS

|   |    |
|---|----|
| 2.1. Concepto   | 48 |
| 2.2. Naturaleza Jurídica                                | 52 |
| 2.2.1. Cuotas compensatorias como<br>Sanciones o Multas | 52 |

|  |    |
|--|----|
| 2.2.2. Cuotas Compensatorias como<br>Derechos o Impuestos      | 60 |
| 2.2.3. Nuestra Postura   | 65 |
| 2.2.4. Las Cuotas Compensatorias en<br>la Legislación Mexicana | 67 |
| 2.2.5. Consideraciones finales                                 | 68 |
| 2.3. Formas de Determinación                                   | 69 |
| 2.4. Distinción entre Cuotas Compensatorias y Aranceles        | 74 |

**CAPITULO TERCERO**  
**FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS CUOTAS**  
**COMPENSATORIAS**

|   |     |
|---|-----|
| 3.1. Nociones Generales   | 82  |
| 3.2. Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo  | 89  |
| 3.2.1. Decreto Ley  | 93  |
| 3.2.2. Decreto Delegado   | 94  |
| 3.2.3. Los Decretos Ley y Delegado como facultad<br>exclusiva del Presidente de la República                                | 95  |
| 3.2.4. La Delegación de Facultades establecida en<br>el artículo 131 Constitucional, en materia de<br>Cuotas Compensatorias | 97  |
| 3.3. Facultades del Secretario de Comercio y Fomento<br>Industrial  | 99  |
| 3.4. Análisis del Artículo 131 Constitucional   | 103 |

**CAPITULO CUARTO**  
**CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS**  
**DETERMINADAS POR EL SECRETARIO DE COMERCIO Y**  
**FOMENTO INDUSTRIAL**

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 4.1. Aspectos Generales | 112 |
|-------------------------|-----|

|  |       |
|--|-------|
| 4.2. Anticonstitucionalidad e Inconstitucionalidad   | 116   |
| 4.3. Inconstitucionalidad de las Cuotas Compensatorias<br>determinadas por el Secretario de Comercio y<br>Fomento Industrial | 119   |
| <b>Conclusiones</b>  | 137   |
| <b>Bibliografía</b>  | 148-I |

## INTRODUCCION

A partir del año de 1986, México inició una apertura comercial en materia internacional sin precedentes en la historia, con su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT.

Desde ese momento, el Estado, en su acepción más amplia, modificó sus costumbres comerciales, económicas, sociales y, principalmente, legislativas de una manera por demás voraginosa.

En un plano personal, a partir del año de 1993 y a la fecha, he dedicado mi desempeño profesional al comercio exterior, iniciándose en mí la inquietud sobre el tema, entre otros muchos, de las prácticas desleales de comercio internacional y sus diversas formas de combatirlas, pero primordialmente sobre las prácticas comúnmente denominadas *dumping* y las cuotas compensatorias como medidas para combatirlas.

Basándome en ello, tomé la decisión de formular el presente trabajo con el fin de analizar las prácticas desleales de comercio internacional, microcosmos dentro del universo del comercio entre las distintas Naciones.

A lo largo de nuestra investigación, he tratado de resaltar los aspectos generales de las prácticas desleales de comercio internacional, su regulación en la legislación mexicana y, principalmente, los vicios y errores en los que se ha incurrido, motivados principalmente por la premura de los cambios y adecuaciones de nuestras normas.

Así, en el primer capítulo analizamos los antecedentes históricos de dichas prácticas en el contexto jurídico nacional e internacional.

Asimismo, estudiamos las diversas formas en que las prácticas en comento se presentan, resaltando los aspectos que implican un daño a la libre competencia comercial.

Concluimos este primer capítulo, con los procedimientos establecidos en la legislación nacional tendientes a combatirlas y prevenirlas en el futuro, incluyendo los aspectos relativos a la participación de los diversos agentes involucrados, así como los medios de defensa con que cuentan los particulares afectados, sean nacionales o extranjeros, para impugnar la determinación correspondiente de la autoridad competente en nuestro país.

En el segundo capítulo analizamos el concepto de las cuotas compensatorias, como medidas para evitar y combatir las prácticas desleales de comercio internacional; su naturaleza jurídica,

incluyendo nuestra postura y el tratamiento que las leyes mexicanas les otorgan.

De igual manera, estudiamos las diversas formas en que pueden determinarse las cuotas compensatorias conforme las disposiciones legales, para concluir con la distinción de éstas frente a los aranceles o impuestos al comercio exterior.

Por su parte, en el tercer capítulo, analizamos el fundamento constitucional de las cuotas compensatorias, con el fin de determinar su sustento dentro de nuestro orden jurídico.

En esta tesitura, se disciernen las facultades legislativas con que cuenta el Poder Ejecutivo de la Unión, principalmente aquéllas otorgadas para regular la materia de comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional etc.

Asimismo, dentro de lo que es la Administración Pública Federal, se analizan las facultades del Secretario de Comercio y Fomento Industrial para organizar, planear, regular y dirigir las actividades relacionadas con el comercio exterior, incluyendo las de determinar o imponer cuotas compensatorias, finalizando el capítulo que nos ocupa con el estudio del artículo 131 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

En el último capítulo, nuestro objetivo se centró en definir la constitucionalidad de las cuotas compensatorias determinadas por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

Lo anterior sobre la base de que, desde nuestro punto de vista, la determinación de cuotas compensatorias compete exclusivamente al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, finalizamos el presente trabajo con la conclusión de que la Ley de Comercio Exterior, que regula la determinación de las cuotas compensatorias, resulta violatoria de la Carta Magna, al establecer la posibilidad de que el Secretario de Comercio y Fomento Industrial determine cuotas compensatorias, cuando dicha facultad corresponde al Presidente de la República.

Sin embargo, no nos gustaría que se iniciara la lectura del presente trabajo, sin dejar bien en claro que el mismo no se centra en satanizar las cuotas compensatorias, pues no se deja de reconocer que resultan un medio indispensable y eficaz para contrarrestar las prácticas desleales de comercio internacional.

La principal crítica es la forma en la que la legislación de nuestro país ha optado para su determinación e imposición, adoptando conceptos jurídicos extraños a nuestro Régimen Jurídico, pasando incluso por encima de nuestra Ley Suprema.

## **CAPITULO PRIMERO**

### **LAS PRACTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL**

#### **1.1. Nociones Generales**

Antes de entrar en materia, debemos establecer que el comercio, en general, es una actividad lucrativa que radica en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios, con el objeto de facilitar y fomentar la circulación de la riqueza.

Una vez definido lo anterior, es claro que el comercio internacional radica, así, en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios de diferentes países.

Ahora bien, cuando dos o más productores de bienes o servicios ofrecen a los consumidores sus productos se está en presencia de una concurrencia comercial o mercantil la cual, conforme a los términos antes apuntados, se podrá dar tanto en el ámbito interno, como en el internacional.

Dicha concurrencia comercial o mercantil consiste en la participación de dos o más entes económicos en la actividad de mercado, al ofrecer a los consumidores sus bienes o servicios. En los sistemas económicos de libre mercado, la concurrencia trae consigo la competencia entre los concurrentes.

En nuestro país, esta libre participación en el mercado está garantizada por el artículo 5º Constitucional, el cual establece que a ninguna persona se le podrá impedir que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. Sin embargo, el ejercicio de dicha libertad podrá restringirse por determinación judicial cuando se ataquen los derechos de un tercero, o por resolución gubernativa cuando se ataque el bien común.

Así, tenemos que la garantía a la libre concurrencia mercantil debe ser regulada por el derecho, a efecto de evitar aquellas prácticas que restrinjan la libertad de la industria o del comercio.

Quizás sean las prácticas desleales de comercio las que de modo más general atentan contra la libre concurrencia mercantil a que nos hemos referido, además de causar graves daños a la capacidad de empleo y, por tanto, al ingreso de los trabajadores. El Convenio de París para la protección de la propiedad industrial del 20

de marzo de 1883, define la competencia desleal como “todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial y comercial”<sup>1</sup> y, en consecuencia, prohíbe “cualquier acto capaz de crear una confusión, por cualquier medio que sea, respecto del establecimiento, los productos o las actividades industriales o comerciales de un competidor”<sup>2</sup> y, además, “cualesquiera otros actos análogos encaminados a desviar la clientela de otro comerciante”<sup>3</sup>.

Hasta hace pocos años, la única opción jurídica para defenderse de una práctica desleal de comercio era sujetarse a los preceptos de derecho civil que regulan la responsabilidad *Aquiliana*, los cuales establecen que, el que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro está obligado a repararlo. Sin embargo, este precepto jurídico no resulta funcional ante la complejidad que revisten hoy día las operaciones de mercado, para las cuales son necesarias disposiciones más claras y concretas sobre casos específicos.

Ahora bien, sobre el concepto que nos ocupa debemos definir qué debe entenderse por “competencia ilícita” y por “competencia desleal”.

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Editorial Porrúa - Universidad Nacional Autónoma de México, México 1998, Decimaprimer edición, p. 575.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

Los autores suelen coincidir al definir a la competencia ilícita como todo acto contrario a las costumbres o usos comerciales aceptados en el ejercicio del derecho, por el que se mantiene la rivalidad mercantil a través de medios que violan las normas contenidas en leyes, reglamentos o contratos.

Por su parte, definen la competencia desleal como toda práctica alevosa tendiente a desviar la clientela ajena a favor de quien la ejerce, a través de propagandas o publicidad engañosa o *el establecimiento de condiciones económicas desfavorables al competidor, causándole con ello un perjuicio o daño.*

El comercio internacional no es ajeno a este tipo de prácticas, encontrándose en éste diversas formas que pretenden afectar el funcionamiento habitual de los mercados, impidiendo que los agentes económicos de la oferta y la demanda sigan el curso de su evolución normal, lo que puede resultar sumamente nocivo para el sano desarrollo de los flujos comerciales.

Para la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las prácticas desleales de comercio internacional son aquellas mediante las cuales una empresa exporta a precios artificialmente bajos,

ocasionando con ello un daño a la industria del país que recibe dichas exportaciones. La distorsión en precios puede tomar la forma de dumping, cuando es la misma empresa quien financia los precios bajos, es decir, cuando la empresa exporta a un precio inferior al que vende en condiciones normales en su propio mercado, o bien puede tomar la forma de subvención cuando es el gobierno de la empresa exportadora quien financia los precios bajos mediante el otorgamiento de subsidios<sup>4</sup>.

Sin embargo, desde nuestro punto de vista, además del dumping y las subvenciones existen prácticas que también se consideran como desleales al comercio internacional, tales como el contrabando, la falsa designación del origen de mercancías, la comercialización de artículos defectuosos o que no cubran los estándares mínimos de calidad, la falsificación o uso indebido de marcas y la violación de derechos de autor.

Como puede observarse, existen diversas prácticas desleales de comercio internacional. Sin embargo, en el presente trabajo nos ocuparemos esencialmente del dumping (conocido también como discriminación de precios), cuyo concepto y consecuencias analizaremos más adelante con mayor profundidad.

---

<sup>4</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Informe de Labores 1991-1996, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales", México, 1997, p. 18.

## 1.2. Antecedentes Históricos

El término dumping se le atribuye a Jacob Viner<sup>5</sup>, quien por sus estudios y escritos sobre el tema, se ha considerado el padre de la teoría del dumping, a pesar de que el fenómeno ya había sido descrito y estudiado con anterioridad por varios tratadistas clásicos, como Adam Smith.

Jacob Viner remonta el primer caso de dumping al siglo XVI en Inglaterra, donde los extranjeros fueron sancionados por las ventas de papel en el mercado británico que representaban pérdidas para los propios ingleses, al impedir el nacimiento de una nueva industria papelera en Inglaterra.

Antes de la Revolución Industrial, el vender a precios más baratos en el extranjero fue el resultado de políticas mercantilistas deseosas de obtener una balanza comercial favorable, ya que no existía una producción masiva a gran escala. Como respuesta a lo anterior, las naciones comenzaron a imponer tarifas arancelarias para nulificar los efectos del dumping, dado que al imponer una sobretasa a

---

<sup>5</sup> Witker V., Jorge y Patiño M., Ruperto, "La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Editorial Porrúa, México 1987, p. 19.

la importación de ciertos productos, los mismos se encarecían. La finalidad de la anterior medida era que la población consumiese artículos producidos en el lugar, fomentándose así el crecimiento de la industria local.

No fue sino hasta después de la Revolución Industrial cuando las empresas comenzaron a preocuparse por la discriminación de precios debido al surgimiento de las producciones en serie. Al iniciar Gran Bretaña su producción en masa, comenzó a incurrir en dumping, primordialmente para mantener sus niveles de producción en periodos depresivos y poder competir con los precios de sus rivales en los mercados internacionales. Aquí surgieron dos motivos muy importantes para recurrir al dumping: el tener pérdidas durante periodos muy cortos con el fin de mantener relaciones comerciales y el tratar de exterminar a los competidores extranjeros cuando esto fuere posible<sup>6</sup>.

La industrialización que tuvo su auge durante la década de 1870, originó una mayor competencia entre los productores, quienes deseaban mantener niveles de producción aceptables. Lo anterior resultaba sumamente costoso dado que se necesitaba inyectar capital para mantener dichos niveles de producción, lo que implicaba que las

---

<sup>6</sup> Wares, William A., "The Theory of Dumping and American Commercial Policy", Lexington Books, Washington D.C., 1977, p. 13.

pérdidas potenciales derivadas de un mercado inestable resultarían inaceptables.

Una vez finalizado el auge industrial de los años 1871 a 1873, los precios tuvieron una tendencia a la baja, mientras que la competencia aumentó. Sin embargo, cuando fueron suprimidas las tarifas proteccionistas, las principales ramas industriales de Alemania habían crecido desmesuradamente y fue en aquella época cuando los productores alemanes crearon los “Cárteles” cuyo propósito era estabilizar el mercado interno, es decir, los productores fijaban un precio mínimo de venta para Alemania, el cual, además de ser respetado por todos, les permitía obtener una ganancia aceptable para sostenerse, pudiendo exportar el excedente de su producción sin preocuparse demasiado por el precio de venta de ese mercado de exportación, ya que su mercado interno les daba garantía y seguridad. En ocasiones, los fabricantes alemanes vendían sus productos en el extranjero a precios más reducidos que en la propia Alemania con el fin de estabilizar el mercado interno y exportar el excedente, siendo todavía el dumping depredador (destinado a exterminar la industria local de un tercer país), extremadamente inusual<sup>7</sup>.

Antes de la Segunda Guerra Mundial, junto con los Estados Unidos de América, Alemania era una de las naciones que

con más frecuencia llevaba a cabo prácticas de dumping, no obstante que la primera no lo practicaba con ánimos monopolísticos. Sin embargo, derivado de una gran propaganda durante el periodo bélico, se creó una imagen de poca integridad moral alemana y, al finalizar la guerra, los estadounidenses tenían la idea de que las prácticas de dumping llevadas a cabo por Alemania con anterioridad al conflicto bélico, habían sido depredadoras y que, en consecuencia, habían dañado a numerosas industrias domésticas. En general, creían que el éxito comercial internacional obtenido por los germanos era consecuencia del uso premeditado de métodos desleales y poco ortodoxos de competencia, y no debido a su desarrollo tecnológico ni a su mercado innovador, como fue el caso.

En el siglo XX las legislaciones antidumping comenzaron a estructurarse de una manera sistemática. De las primeras legislaciones tendientes a atacar el dumping tenemos, entre otras, la canadiense de 1904, la de Nueva Zelanda de 1905 y la australiana de 1906.

Entre los años de 1920 y 1922, por lo menos en una decena de países se había legislado en contra de las prácticas de

---

<sup>7</sup> Id. p. 14

dumping, incluyendo al Reino Unido, tradicionalmente una nación de libre mercado<sup>8</sup>.

Por su parte, el 5 de abril de 1968, el Consejo de la Comunidad Económica Europea adoptó la Regulación número 459/68 relativa a la protección en contra del dumping y subvenciones o subsidios practicados por países no miembros de la Comunidad; sin embargo, los antecedentes de la llamada legislación antidumping en la Comunidad Económica Europea se remontan al año de 1965<sup>9</sup>.

En México los primeros antecedentes legislativos para evitar las distorsiones al comercio las encontramos en la Ley Orgánica del artículo 28 Constitucional en Materia de Monopolios (Ley de Monopolios), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1934, y en la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1950. La primera establecía sanciones que consistían en multa o prohibición de la importación de mercancías comercializadas en el país realizadas en concurrencia desleal (cabe señalar que en la exposición de motivos de la ley en comento se utilizó la expresión de dumping, aún cuando en sus artículos se empleó el término de concurrencia desleal), mientras que la segunda facultaba al Presidente para imponer restricciones a la importación o

---

<sup>8</sup> Viner, Jacob, según cita de William A. Wares, op. cit. p. 15.

exportación de mercancías cuando así lo requirieran las necesidades del país.

En 1950 se adicionó un segundo párrafo al artículo 131 Constitucional, estableciéndose que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación o de exportación, así como para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones o tránsito de mercancías cuando lo estime urgente, con el fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o realizar cualquier otro propósito en beneficio del país.

Sin embargo, no fue sino hasta principios de la década de los ochenta en que México comenzó un proceso de transición hacia al apertura comercial. Antes de 1982, el desarrollo del país estuvo basado en un modelo de sustitución de importaciones, cuyos principales objetivos eran la industrialización, la dotación de infraestructura y la diversificación económica. Con dicha estrategia de desarrollo se pretendía consolidar y modernizar tanto a la economía, como a la industria nacional, mediante la aplicación de aranceles

---

<sup>9</sup> Beseler, J. F., "ECC Protection Against Dumping and Subsidies from Third Countries", en *Common Market Law Review*, Vol. 6, No. 3, Holanda, p. 327.

relativamente elevados, permisos de importación y otras formas de protección comercial<sup>10</sup>.

Empero, el modelo de sustitución de importaciones se volvió insostenible debido a la crisis financiera causada por el endeudamiento externo y la caída de los precios internacionales del petróleo, entre otros factores. Aunado a lo anterior, los programas de protección comercial instaurados por el Gobierno, dejaron de crear incentivos que incrementaran la productividad.

En los anteriores términos, el Gobierno Mexicano replanteó el modelo existente y estableció una estrategia de crecimiento basada en el libre comercio, reduciendo los aranceles, eliminando restricciones cuantitativas y permisos de importación. Paralelamente, se incentivaron las exportaciones no petroleras, creándose una serie de programas tendientes a su fomento.

En efecto, derivado del proceso de apertura, el arancel máximo disminuyó de 100 a 20 por ciento, el arancel promedio ponderado pasó de 13.3 a 6.2 por ciento y el valor total de las importaciones sujetas a permisos previos se redujo del 35 al 21 por

---

<sup>10</sup> Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Op. cit., p. 17.

ciento. Lo anterior da una idea del grado de intensificación de la competencia comercial en el mercado mexicano<sup>11</sup>.

Dicho cambio en la política comercial con el exterior dio lugar a la posibilidad de que se realizaran prácticas comerciales en condiciones de competencia desleal en contra de los productores nacionales.

Derivado de lo anterior y como resultado del interés de México en Adherirse al GATT, el 13 de enero de 1986 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, la cual constituye el primer ordenamiento en nuestro país que reguló, en forma directa, la materia de prácticas desleales de comercio internacional.

Con su ingreso al GATT México se adhirió a diversos códigos de conducta, entre ellos al Código Antidumping, el cual establece disposiciones para una solución rápida, eficaz y equitativa de los procedimientos en materia de dumping.

---

<sup>11</sup> Reyes de la Torre, Luz Elena, "Metodología para Evaluar el Impacto", tomado de la recopilación del Seminario Internacional sobre Prácticas Desleales de Comercio, UNAM, México, 1995, p. 387.

De igual forma, el 25 de noviembre de 1986 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, en el que se regulaban los procedimientos de investigación contra dichas prácticas, así como para el establecimiento de cuotas compensatorias.

Finalmente, el 27 de julio de 1993 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Comercio Exterior, actualmente en vigor, que abrogó la Ley Reglamentaria señalada en párrafos anteriores. Dicho ordenamiento, conjuntamente con su Reglamento publicado en el citado Órgano Informativo el 12 de diciembre de 1993, tienen como principal objetivo la regulación de las prácticas desleales de comercio internacional.

Como podrá observarse de lo expuesto a lo largo del presente apartado, el concepto de dumping como práctica desleal de comercio internacional se comenzó a manejar desde el siglo pasado, teniendo un desarrollo sumamente importante a partir de la Revolución Industrial.

Sin embargo, en nuestro país el término de dumping no tuvo implicaciones sino hasta mediados de la década de los ochenta, por lo que la legislación para su regulación ha tenido un desarrollo

sumamente vertiginoso en aras de adecuarse a la globalización comercial.

Lo anterior se ve reforzado con el hecho de que el primer caso de dumping en nuestro país se remonta al 29 de enero de 1987, relativo a la importación de sosa cáustica originaria y proveniente de los Estados Unidos de América.

### **1.3. Dumping o Discriminación de Precios**

Como todo concepto, el dumping se ha ido perfeccionando en la medida en que existen estudiosos del tema. Una idea muy sencilla sobre el concepto de dumping la dio Hamouz, Ministro de Comercio Internacional de Checoslovaquia, quien le definió como “la discriminación de precios entre dos mercados nacionales”<sup>12</sup>.

Como se puede apreciar de la anterior definición, el elemento *mercados nacionales* nos lleva a pensar en el comercio entre dos mercados de diferentes países, es decir, en el comercio internacional.

Por su parte, Robert A. Anthony establece que el dumping consiste en vender en el extranjero a un valor menor al normal o razonable<sup>13</sup>.

Si bien el concepto de Hamouz se refiere sólo a la discriminación de precios, con la definición anterior podemos considerar que dicha discriminación de precios consiste en vender en el extranjero a un precio inferior al valor normal.

John A. Barcelo señala que “el dumping se refiere a la práctica de vender en un mercado de exportación a precios por debajo de los existentes en el mercado doméstico”<sup>14</sup>.

Rodolfo Cruz Miramontes señala que el dumping consiste en “la venta en un mercado extranjero de mercancías a un precio menor que el ordinario en sus mismas condiciones, en el mercado doméstico o de origen, que provoca o amenaza causar daño a la

---

<sup>12</sup> Buck Feller, Peter, “The Antidumping Act and the Future of East-West Trade”, en *Michigan Law Review*, Vol. 66, No. 1, noviembre 1967, p. 117.

<sup>13</sup> Anthony, Robert A., “The American Response to Dumping from Capitalist and Socialist Economies- Substantive Premises and Restructured Procedures after the 1967 GATT Code”, en *Cornell Law Review*, Vol. 54, No. 2, enero 1969, p. 156.

<sup>14</sup> Barcelo, John A., “Antidumping Laws as Barriers to Trade-The United States and the International Antidumping Code”. en *Cornell Law Review*, Vol. 52, No. 4, abril 1972, p. 494.

industria igual o similar del país de concurrencia o impide el establecimiento de la misma”<sup>15</sup>.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consideraba como práctica desleal de comercio internacional (dumping) a la importación de mercancías a un precio menor al comparable de mercancías idénticas o similares destinadas al consumo en el país de origen o procedencia.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior en vigor, la cual, como se dijo anteriormente, derogó a la ley reglamentaria antes señalada, se refiere al dumping como la importación en condiciones de discriminación de precios, y lo define como la introducción de mercancías a un precio inferior a su valor normal.

Analizando armónicamente las definiciones antes enunciadas, podemos concluir que el dumping tiene lugar cuando se vende un bien de origen extranjero a un precio más bajo (neto de costos, de transporte, aranceles, etc.) que el precio que se cobra a los

---

<sup>15</sup> Cruz Miramontes, Rodolfo, "Aspectos Legales del Intercambio Comercial Internacional, su Regulación y Efectos, en Particular a las relaciones entre México y los Estados Unidos de Norteamérica", Revista Mexicana de Justicia 84, No. 4, Vol. II, oct-dic 1984, p. 30.

clientes domésticos en el país de procedencia por un bien idéntico o similar. En adición a lo anterior, resulta necesario que la venta del bien cause un daño o amenace con causar un daño a la producción del país donde se exporta dicho producto.

Ahora bien, en la doctrina encontramos que el dumping se divide en diversas categorías, según su intencionalidad:<sup>16</sup>

- a) **Esporádico.**- Consiste en la venta de mercancías externas a precios bajos como una forma de liquidar existencias de bienes perecederos y sin la intención de destruir a los competidores.
- b) **Intermitente.**- Busca retener una parte del mercado de mercancías extranjeras cuando se atraviesa por una depresión económica.
- c) **Depredatorio.**- Surge con la idea del dumping intermitente, pero se convierte en permanente. Se busca destruir a los competidores y estructurar posiciones monopólicas, con lo cual se puede recuperar posteriormente las pérdidas, decidiendo en forma autónoma los precios.

Comúnmente, el dumping es castigado por la legislación cuando en circunstancias de *intermitencia* y *depredación* origina daños y perjuicios objetivos en la economía donde opera.

---

<sup>16</sup> Witker, Jorge y Patiño, Ruperto, op. cit., p. 20.

Por su parte, la doctrina también clasifica al dumping según la causa o causas que lo generan, teniendo así las siguientes:<sup>17</sup>

- a) **Dumping Social.**- Se refiere al exceso de la mano de obra en un país o bien de la inexistencia o insuficiencia de la legislación laboral, que trae aparejada una prolongación anormal de la jornada de trabajo, lo que produce una reducción en el costo de la producción.
- b) **Dumping de Materias Primas.**- Este se debe generalmente, a causas naturales que permitan obtener una ventaja en los costos de adquisición de materias primas que se produzcan o se exploten en mejores condiciones en un país que, así, recibe una ventaja adicional para su exportación.

Sin embargo si tales ventajas derivan de causas naturales y no manipuladas, no existe situación de dumping propiamente dicho, aunque dicha situación favorable pueda producir efectos similares para el país destinatario.

- c) **Dumping de Transportes y Fletes.**- Se origina por la reducción de los costos de transportación de mercancía, ya sean por concesiones de tipo oficial o por presiones en los grupos económicos de grandes cantidades de mercancías a transportar.
- d) **Dumping Arancelario.**- Se origina por la existencia de una fuerte protección arancelaria excesivamente alta y la correspondiente reserva del mercado interno para la

---

<sup>17</sup> Idem, p.p. 21-22.

producción propia, lo que permite la posibilidad de exportar a bajos precios sin detrimento de la rentabilidad económica de la producción.

- e) Dumping Valutario.- Es aquel que se origina como consecuencia de la devaluación de la moneda de un país que supone, en teoría, una reducción en el valor numérico de sus gastos de producción al comprarlo a través del tipo de cambio establecido, con los correspondientes a otros países que no han efectuado una medida de esa naturaleza.
- f) Dumping Encubierto.- Este no se produce en el precio, que puede considerarse normal, sino en el otorgamiento de condiciones favorables a otros aspectos tales como plazos de pago, intereses, embalajes, etc., que pueden provocar un aumento de ventas en el mercado de destino.
- g) Dumping Directo.- Este es el más frecuente y peligroso por sus efectos. Se lleva a cabo concretamente contra determinada producción del país importador, ya sea para impedir su iniciación o su desarrollo y crecimiento.
- h) Dumping Indirecto.- Es el que se manifiesta en el mercado de un tercer país que no es productor de la mercancía afectada y se dirige contra la producción de otro país exportador.

Una vez que hemos analizado las distintas definiciones que tanto los tratadistas, como nuestra legislación, han realizado del dumping, en conjunción con las clasificaciones doctrinales que se han llevado a cabo del mismo, nos encontramos en la posibilidad de definir al dumping *como la práctica desleal de comercio internacional por*

*medio de la cual un productor o comerciante de un país exportador, enajena su producto en el país importador por debajo del precio de venta en el mercado local o de un precio de referencia de un tercer país, ocasionando, o pretendiendo ocasionar con dicha práctica, un daño a la producción o al establecimiento y desarrollo de la misma en el país importador.*

Consideramos que la anterior definición incluye la discriminación de precios; el daño o la amenaza de daño a la producción local, y una relación causal entre ambos que, finalmente, constituyen los tres elementos esenciales para la existencia del dumping.

#### **1.4. Daño y Amenaza de Daño**

La importación de mercancías en condiciones de dumping, puede tener efectos adversos sobre la industria nacional que produzca mercancías idénticas o similares. Para evitarlo, los gobiernos pueden aplicar medidas compensatorias que eliminen la distorsión de precios en el mercado interno y que permitan el restablecimiento de condiciones equitativas de competencia comercial entre las mercancías nacionales y las de procedencia extranjera.

Como quedó señalado en el apartado anterior, la presencia del dumping no necesariamente lleva implícita una sanción, sino que requiere de la existencia de un daño o una amenaza de daño a la producción nacional, así como un vínculo causal entre la discriminación de precios y el daño mismo. Estos dos últimos elementos conforman lo que es llamado la prueba de daño.

Dicha prueba consiste en el diagnóstico que se realice sobre la situación económica y financiera de la industria nacional que resulte afectada. De igual forma, resulta necesario establecer una relación causa-efecto entre las importaciones que se suponen efectuadas en condiciones de dumping y el desempeño negativo que por dichas importaciones presenten los productores nacionales. En caso de que la prueba de daño se confirmara podría, consecuentemente, determinarse la imposición de una medida compensatoria (cuota compensatoria) con la cual se permita eliminar los efectos negativos de la práctica desleal.

En este sentido, cabe resaltar que el dumping, como elemento aislado, no necesariamente daña la producción o la economía del país importador. Existen casos en que el abaratamiento de las importaciones por causas de dumping puede resultar benéfico para los consumidores del bien importado sin que exista un perjuicio a terceros.

Así, las pruebas de daño buscan que las prácticas desleales sean corregidas únicamente cuando afectan a un productor o productores ya establecidos, o cuando impidan el establecimiento de una rama de la producción nacional.

Por el contrario, de no existir daño o amenaza de daño a la producción nacional del país importador, no habrá posibilidad de que se establezcan cuotas compensatorias. En estos términos, es claro que la prueba de daño o amenaza de daño es una condición *sine qua non* de procedibilidad para iniciar una investigación contra prácticas de dumping y, consecuentemente, la determinación de medidas compensatorias que combatan dicha práctica desleal.

Lo anterior se confirma con lo establecido en el acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, conocido como Código Antidumping del GATT, en vigor en nuestro país desde el 10 de marzo de 1988, en el que se señala que sólo pueden aplicarse derechos antidumping o compensatorios cuando se cause o amenace causar daño importante a una producción existente, o si se retrasa sensiblemente la creación de una producción.

Ahora bien, es importante definir lo que debe entenderse por daño. Sobre el particular, consideremos pertinente analizar las disposiciones de nuestro derecho federal común. El artículo 2108 del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, reputa al daño como la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. Por su parte, el artículo 2109 del código en cita establece que el perjuicio es la privación de cualquier ganancia lícita que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.

Con base en los anteriores preceptos, el artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior establece que el “daño es 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 respectivas, o el obstáculo al establecimiento de nuevas industrias”. Continúa estableciendo dicho precepto que la “amenaza de daño es el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional”, y concluye señalando que “la determinación de la amenaza de daño se basará en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas”.

Conforme a lo anterior, es claro que el análisis de daño se debe de realizar con base en las siguientes consideraciones:<sup>18</sup>

1. La existencia de una pérdida o menoscabo patrimonial;
2. La privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufra o pueda sufrir la producción de las mercancías correspondientes, o
3. El obstáculo al establecimiento de nuevas industrias.

Como puede observarse, la existencia del daño no se circunscribe específicamente a la pérdida o menoscabo patrimonial, sino que puede consistir en una privación a una ganancia lícita y normal o el impedimento para el establecimiento de nuevas industrias.

Por cuanto se refiere a la amenaza de daño, es importante destacar que ésta debe basarse en hechos concretos y, por tanto, demostrables. Esto es, la amenaza de daño debe probarse y no simplemente alegarse, conjeturarse o señalar posibilidades remotas. Lo anterior implica que los denunciantes de dumping, así como las autoridades respectivas, se encuentren obligadas a probar la amenaza de daño, evitándose así la posibilidad de que lleguen a imponerse cuotas compensatorias sobre bases endebles o, incluso, inexistentes.

---

<sup>18</sup> Aquino Cruz, Daniel. "Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Editorial Pac, México, 1997, p. 143.

Con base en lo anterior, es claro que el daño o amenaza de éste a la producción nacional debe probarse fehacientemente y, como quedó señalado anteriormente, demostrarse también que ello es consecuencia directa de las importaciones en condiciones de dumping. Esto es, de igual forma debe probarse la existencia del nexo causal entre la práctica del dumping y el daño.

Ahora bien, con el fin de probar el daño o la amenaza de éste, la Ley de Comercio Exterior establece en los artículos 41 al 44 diversos criterios a considerar, mismos que pueden resumirse en términos del Código Antidumping del GATT a que nos referimos anteriormente, y que a continuación se señalan:

1. El volumen de las importaciones objeto de dumping y su efecto en los precios de los productos similares en el mercado interno.
2. Los efectos derivados de esas importaciones sobre los productos nacionales correspondientes.

Conforme al Código Antidumping en comento, en el examen de los efectos sobre la producción nacional se deberán analizar todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa producción.

En los anteriores términos, el inicio de la investigación contra prácticas desleales de comercio internacional deberá basarse, al menos, en la presunción de los siguientes tres elementos esenciales:

- a) La existencia de importaciones de mercancías bajo prácticas de dumping;
- b) La existencia del daño o amenaza de éste a la producción nacional, y
- c) El nexo causal entre la práctica desleal y el daño o la amenaza del mismo a la producción nacional.

De probarse los anteriores elementos, se podrá entonces imponer una medida compensatoria que desincentive la importación bajo prácticas discriminatorias de precios.

Finalmente, no dejamos de advertir que a lo largo del presente apartado hemos hablado del daño o amenaza de éste a la producción nacional. Así, consideramos oportuno definir qué debe entenderse por producción nacional.

El artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior señala que “la expresión producción nacional se entenderá en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 por ciento de la producción nacional de la mercancía de que se trate”.

Como puede observarse, la disposición en comento no resulta clara en su redacción, pues carente de lógica y técnica legislativa, pretende definir el concepto con el concepto mismo.

En estos términos, resulta necesario acudir a la legislación anterior con el fin de poder obtener mayores elementos que permitan una definición clara del concepto *producción nacional*.

El artículo 10 de la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Mexicanos en materia de Comercio Exterior, establecía que las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estuvieran importando o pretendieran importarse en condiciones de dumping y que representaran, por si mismas o agrupadas, cuando menos el 25 por ciento de la producción nacional, podían denunciar dichas prácticas desleales.

De lo anterior podemos determinar que la producción nacional está representada por cuando menos el 25 por ciento de los productores de mercancías idénticas o similares a aquellas importadas en condiciones de dumping.

Por su parte, el artículo 1º fracción VIII del Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional establecía que el “daño a la producción nacional es la pérdida o menoscabo patrimonial o la privación de cualquier ganancia lícita y normal que sufran o puedan sufrir uno o varios productores nacionales, representativos de una parte significativa de la producción nacional...”

Si bien los preceptos antes apuntados continúan definiendo conceptos con los conceptos mismos, consideramos que permiten dilucidar con mayor precisión lo que debe entenderse por producción nacional.

Así, podemos concluir que la producción nacional es la persona o personas físicas o morales que reúnen las siguientes características especiales:

- a) Que son fabricantes de mercancías idénticas o similares a aquellas que se importan o pretenden importarse en condiciones de dumping;

- b) Que la fabricación de dichas mercancías se realiza en territorio nacional, y
- c) Que por sí mismas o conjuntamente fabrican el 25 por ciento o más del total producido de dichas mercancías en el país.

Con base en lo anterior, retomando los conceptos vertidos a lo largo del presente apartado, podemos concluir que para la procedibilidad de investigaciones que culminen con la imposición de medidas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de dumping, debe probarse que, por dicha práctica desleal, existe un daño o amenaza de éste al productor o productores que fabriquen por lo menos el 25 por ciento de mercancías idénticas o similares en territorio nacional.

### **1.5. Procedimientos en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional**

Una vez que hemos analizado las características esenciales de las prácticas desleales de comercio internacional, resulta pertinente examinar el procedimiento que en nuestro país debe llevarse a cabo para la investigación de prácticas desleales de comercio internacional.

### **1.5.1. Inicio del Procedimiento**

El artículo 49 de la Ley de Comercio Exterior establece que el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional podrá iniciarse de oficio o a petición de parte.

Con relación al procedimiento iniciado de manera oficiosa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá decretar su inicio mediante una resolución, debidamente fundada y motivada, que publique en el Diario Oficial de la Federación, concediendo un plazo de 15 días hábiles o más, a juicio de la autoridad, para que los importadores, exportadores, representantes de los gobiernos extranjeros y, en general, toda aquella persona que acredite tener interés jurídico, comparezcan ante la citada dependencia para manifestar por escrito lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, tratándose del procedimiento que se inicia a solicitud de parte, deberá existir una denuncia previa (solicitud) por parte de los productores de mercancías idénticas o similares a aquellas que se importen o vayan a importarse en condiciones de dumping, que por sí o en su conjunto produzcan, cuando menos, el 25 por ciento del total de las producidas en territorio nacional, o bien, de

las organizaciones legalmente constituidas de productores de las mismas, tales como las cámaras o asociaciones correspondientes.

En términos de lo establecido en el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, la solicitud de parte interesada por la que se inicie una investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional deberá reunir, por lo menos, los siguientes requisitos:

- a) La autoridad administrativa competente ante la cual se promueva. En este caso la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- b) Nombre o razón social y domicilio del promovente y, en su caso, de su representante, acompañando los documentos que lo acrediten como tal.
- c) Actividad principal a la que se dedica el promovente.
- d) Volumen y valor de la producción nacional del producto idéntico o similar al de importación.
- e) Descripción de la participación del promovente, en volumen y valor, en la producción nacional.
- f) En su caso, los miembros de la organización a la que pertenezca, indicando el número de ellos y

acompañando los elementos que demuestren la participación porcentual que tengan las mercancías que producen en relación con la producción nacional.

- g) Los fundamentos legales en que se sustenta.
- h) La descripción de la mercancía de cuya importación se trate, acompañando las especificaciones y elementos que demuestren su calidad comparativamente con la de producción nacional, y los demás datos que la individualicen; el volumen y valor que se importó o pretenda importarse y su clasificación arancelaria conforme a la Tarifa de la Ley de Impuesto General de Importación.
- i) Nombre o razón social y domicilio de quienes efectuaron la importación o pretenden efectuarla, aclarando si dicha importación se realizará en una o varias operaciones.
- j) Nombre del país o países de origen o de procedencia de la mercancía, según se trate, y el nombre o razón social de la persona o personas que hayan realizado o pretendan realizar la exportación a México en condiciones desleales.
- k) Manifestaciones de los hechos y datos, acompañados de las pruebas razonablemente disponibles, en los que se funde su petición. Estos hechos deberán narrarse clara, precisa y sucintamente, de los que se infiera la probabilidad fundada de la existencia de una práctica desleal de comercio internacional.

- l) Indicación de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación comparables o, en su caso, de la incidencia de la subvención en el precio de exportación.
  
- m) En el caso de subvenciones, además, la información y los hechos relacionados con esta práctica desleal, la autoridad u órgano gubernamental extranjero involucrado, la forma de pago o transferencias y el monto de la subvención para el productor o exportador extranjero de la mercancía.
  
- n) Los elementos probatorios que permitan apreciar que debido a la introducción al mercado nacional de las mercancías de que se trate, se causa o se amenaza con causar un daño a la producción nacional.

La solicitud y los documentos anexos deberán ser presentados en original y tantas copias como importadores, exportadores y, en su caso, gobiernos extranjeros nombren en su solicitud, así como una versión pública de los mismos a la cual tengan acceso las demás partes interesadas, sin restricción alguna.

Cabe destacar que la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha elaborado formularios oficiales que deben acompañarse al escrito de denuncia, con el propósito de contar con una mejor sistematización de la información que se presenta. También existen dichos formularios para la contestación que al efecto formulen las denunciadas.

En términos de lo establecido por el artículo 51 de la Ley de Comercio Exterior, se considera parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como a las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquéllas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

Ahora bien, presentada la denuncia comienza a correr un plazo de 30 días hábiles para que la autoridad resuelva lo siguiente:

1. Aceptar la denuncia y declarar el inicio de la investigación administrativa mediante la resolución respectiva que se publique en el Diario Oficial de la Federación.

2. Requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos, mismos que deberán proporcionarse dentro de un plazo de 20 días hábiles, contados a partir de la notificación del requerimiento correspondiente.

En caso de que el denunciante dé cumplimiento satisfactoriamente al requerimiento en comento, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial contará con 20 días hábiles adicionales para admitir la denuncia o desecharla.

Si por el contrario, el denunciante no cumple con el requerimiento a que nos referimos, la denuncia se tendrá por abandonada, lo cual se notificará al interesado.

3. Desechar la denuncia cuando no se cumpla con los requisitos citados en párrafos anteriores, notificando al denunciante la resolución.

En todo caso, la citada dependencia deberá publicar la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Nuevamente queremos destacar que la denuncia no será admitida si de las pruebas presentadas no puede llegarse a la presunción de los siguientes elementos:

- a) La existencia de una práctica desleal de comercio internacional;

- b) El daño o amenaza de éste a la producción nacional, y
- c) Un nexo causal directo entre la importación de mercancías en condiciones de dumping y el daño sufrido o amenazado a la producción nacional.

Con lo antes señalado, queda integrada la etapa inicial del procedimiento administrativo contra prácticas desleales de comercio internacional.

### **1.5.2. Resolución de Inicio del Procedimiento**

Una vez que la autoridad ha estimado que existen los elementos suficientes para presumir la existencia de una práctica desleal de comercio internacional, dando trámite a la denuncia presentada y ordenando el inicio de la investigación administrativa, se allegará de los elementos suficientes que ratifiquen o desestimen dicha práctica desleal.

Para ello, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial notificará a las partes interesadas la resolución de inicio del procedimiento, y les concederá un plazo de 30 días hábiles, contados a partir de la publicación de dicha resolución en el Diario Oficial de la Federación, para que formulen su defensa y presenten la información

requerida. Asimismo, acompañará una copia de la solicitud de inicio y de los anexos que no contengan información confidencial. Tratándose de procedimientos iniciados de oficio, la autoridad deberá acompañar los documentos que haya estimado para el inicio del procedimiento respectivo.

De igual forma, en dicha resolución de inicio se fijará el periodo probatorio, así como el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos correspondientes.

### **1.5.3. Audiencia Conciliatoria**

Cabe señalar que, conforme a lo establecido en el artículo 61 de la Ley de Comercio Exterior, en el curso de la investigación administrativa las partes interesadas podrán solicitar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la celebración de una audiencia conciliatoria, en las cuales se propongan formulas de solución y conclusión de la investigación, sin que se permitan acuerdos, convenios o combinaciones que atenten contra la libre competencia o impidan de algún modo la competencia económica.

#### 1.5.4. Pruebas

Por lo que se refiere a las pruebas que se permite ofrecer a las partes, éstas pueden ser de todo tipo, excepto la confesional de las autoridades y aquellas que sean contrarias al orden público, a la moral o a las buenas costumbres.

La información y pruebas ofrecidas por las partes interesadas en el procedimiento pueden ser clasificadas bajo las siguientes categorías:

- a) De carácter público.
- b) Confidencial.
- c) Confidencial reservada.

En el primer caso, se trata de documentos e información ordinaria a la cual tengan acceso las demás partes sin restricción alguna.

En los siguientes casos, se trata de pruebas e información cuya divulgación puede traer consecuencias para la parte que las haya ofrecido por tener datos técnicos, económicos o de otra índole que revelan secretos industriales o comerciales y, por lo tanto, pueden

causar un daño o perjuicio a la posición competitiva de la parte que las ofrece. Si el daño que pudiere causarse fuese irreversible, la información se catalogará como confidencial reservada.

Respecto de lo anterior, será la propia parte denunciante la que deberá clasificar la categoría de las pruebas e información que presente, para lo cual solicitará a la autoridad que les dé el tratamiento respectivo, indicando las razones por las que se atribuya dicho carácter. En el caso de información confidencial o confidencial reservada, la parte denunciante deberá proporcionar un resumen de dicha información, en caso de que ello sea posible.

Los representantes legales de las partes tendrán acceso para examinar oportunamente la documentación e información confidencial, prohibiéndose su utilización en beneficio propio o de un tercero, así como su difusión, so pena de sanción en términos de lo establecido en el artículo 93 de la Ley de Comercio Exterior, con independencia de las demás sanciones penales y civiles que procedan.

No se permitirá el acceso a las partes para examinar la documentación e información catalogada como confidencial

reservada, quedando ésta bajo control estricto de las autoridades para los fines de las resoluciones que se dicten en la investigación.

Por otro lado, las autoridades de comercio podrán ordenar la práctica, repetición o ampliación de cualquier prueba que considere necesaria para allegarse de mayores elementos que le permitan resolver preliminar o definitivamente.

Asimismo, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 83 de la Ley de Comercio Exterior, podrán ordenar por escrito visitas de inspección a las partes, a efecto de verificar y ratificar la información probatoria presentada, de las cuales se levantará un acta circunstanciada en presencia de dos testigos que nombre el visitado o, en su defecto, de los funcionarios que lleven a cabo la visita.

#### **1.5.5. Resolución Preliminar**

Concluido el término de 30 días posteriores a la fecha de la publicación de la resolución de inicio del procedimiento de investigación administrativa, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial cuenta con 100 días hábiles más para dictar una resolución

preliminar con base en las pruebas e información presentadas por las partes, la cual podrá ser en los siguientes términos:

1. Continuar con la investigación administrativa imponiendo una cuota compensatoria *provisional*, siempre y cuando hayan transcurrido 45 días hábiles contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio del procedimiento administrativo de investigación.
2. Continuar con la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria provisional.
3. Declarar concluida la investigación por estimar que no hay elementos suficientes para presumir la existencia de dumping.

Desde nuestro punto de vista, en el último supuesto señalado, la resolución no tendría el carácter de preliminar sino de definitiva, lo que implica que contra la misma procederían los medios de defensa correspondientes, que más adelante señalaremos.

Cabe señalar que en el caso de que se determine una cuota compensatoria provisional, conforme a lo establecido en el artículo 65 de la Ley de Comercio Exterior, los importadores estarían obligados a pagar la misma al momento de efectuar sus importaciones o, en su defecto, garantizarla mediante las formas de garantía

establecidas en el artículo 141 del Código Fiscal de la Federación. Si en la resolución final que al efecto se dicte, se revoca la cuota compensatoria provisional, o bien se disminuye, los importadores podrán solicitar la devolución con intereses de las cantidades pagadas, ya sea en su totalidad o en la proporción que represente la disminución de la cuota, según el caso, o solicitar la cancelación de las garantías ofrecidas o su modificación correspondiente.

#### **1.5.6. Audiencia Pública**

Posterior a la publicación de la resolución preliminar antes señalada, y previo a la publicación de la resolución final correspondiente, se celebrará la audiencia pública en la cual las partes podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses. En dicha audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes respecto a los datos, informaciones y argumentos presentados.

#### **1.5.7. Alegatos**

Es importante señalar que conforme al artículo 82 de la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial abrirá un periodo de alegatos con posterioridad al de

ofrecimiento de pruebas, a efecto de que las partes interesadas expongan sus conclusiones.

Sin embargo, en la práctica, dicho periodo de alegatos es otorgado a las partes una vez que se haya celebrado la audiencia pública a que nos hemos referido anteriormente.

#### **1.5.8. Resolución Final o Definitiva**

Finalmente, dentro del plazo de 260 días hábiles contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación administrativa, la autoridad deberá dictar una resolución definitiva (final).

Cabe señalar que, conforme al artículo 58 de la Ley de Comercio Exterior, al término de la investigación administrativa sobre prácticas desleales de comercio internacional, y previo a la emisión de la resolución final, la autoridad que tramita el procedimiento deberá someter a la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final correspondiente.

De acuerdo al artículo 6 de la ley en comento, la Comisión de Comercio Exterior es un órgano de consulta obligatoria que debe emitir opinión sobre asuntos de comercio exterior. Dicha Comisión estará integrada por representantes de cada una de las siguientes dependencias y organismos:

- I. Secretaría de Relaciones Exteriores.
- II. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- III. Secretaría de Desarrollo Social.
- IV. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- V. Secretaría de Salud.
- VI. Banco de México, y
- VII. Comisión Federal de Competencia.

La resolución final que se dicte al procedimiento de investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, podrá ser en los siguientes términos:

- a) Declarar la imposición de una cuota compensatoria *definitiva*.
- b) Modificar la cuota compensatoria *provisional* y establecer así la definitiva.
- c) Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria alguna, por estimar que no se dieron las prácticas desleales de comercio internacional al no existir elementos de dumping, daño y/o nexo causal.

En los primeros dos supuestos, la cuota compensatoria será equivalente o menor al margen de dumping, es decir, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación hacia nuestro país. De cualquier forma, dicha medida estará encaminada a desincentivar las prácticas desleales en estudio.

### **1.5.9. Medios de Defensa**

Por último, es importante señalar que dictada una resolución definitiva, las partes podrán impugnarla mediante la interposición del recurso de revocación o la demanda de nulidad (juicio fiscal) previstos en el Código Fiscal de la Federación; el juicio de amparo, ya sea indirecto por violaciones a las garantías individuales durante el procedimiento, o directo contra la sentencia que dicte en el citado juicio fiscal la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

De igual forma, las partes podrán impugnar la resolución definitiva mediante una solicitud de mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados o convenios internacionales de que México sea parte. De optarse por tales

mecanismos, no procederá el recurso de revocación ni el juicio fiscal ante la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

No dejamos de advertir que la Ley de Comercio Exterior establece en su artículo 95 que será necesario el agotamiento del recurso de revocación para poder acudir a demandar la nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Sin embargo, la Sala Superior ha establecido diversas tesis que sostienen lo contrario. Sobre este último punto, consideramos que resultaría sumamente riesgoso acudir directamente al juicio fiscal, sin agotar previamente el recurso de revocación, dado que a la fecha de elaboración del presente trabajo no existe una tesis de jurisprudencia al respecto.

Como podrá advertirse de todo lo expuesto en el presente apartado, el procedimiento de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional contiene una serie de elementos que lo hacen sumamente interesante. Sin embargo, cabe destacar que en la práctica y aún cuando la ley establece claramente los plazos de cada una de sus etapas, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha incurrido en la omisión de los mismos, sobre todo para la emisión de la resolución preliminar y definitiva, alargando el procedimiento mismo, lo que implica que las partes se hallen en la incertidumbre e inseguridad jurídicas, además de los costos que dicho alargamiento procedimental trae consigo.

## CAPITULO SEGUNDO

### CUOTAS COMPENSATORIAS

#### 2.1. Concepto

En nuestra legislación, el término utilizado para denominar las medidas tendientes a combatir las prácticas desleales de comercio internacional, tanto en el caso de dumping como en el de subvenciones, es el de *cuotas compensatorias*.

Cabe aclarar que, tanto en la legislación como en la doctrina internacional, el término de cuotas compensatorias o, también, *impuestos compensatorios*, se utiliza únicamente para el caso de subvenciones, mientras que para el caso de dumping, el término utilizado es, comúnmente, el de *derechos antidumping*.

No obstante ello, en términos de nuestro régimen jurídico, esas denominaciones son incorrectas, dado que las cuotas compensatorias, como lo veremos más adelante, no participan de la naturaleza de los impuestos o derechos, los cuales, en México, se denominan contribuciones.

Por tal motivo, para efectos del presente estudio y siguiendo nuestro orden jurídico interno, el término que utilizaremos para denominar a las medidas que se tomen en contra de las prácticas desleales de comercio internacional, será el de *cuotas compensatorias*.

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 62 establece que las cuotas compensatorias serán 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 otorgado.

Sin embargo, como puede observarse, el citado ordenamiento resulta omiso en el concepto de cuotas compensatorias, siendo necesario, consecuentemente, acudir a la doctrina para desentrañar su significado.

Para Daniel Aquino Cruz, “la cuota compensatoria es una barrera no arancelaria al comercio desleal, que se establece para gravar e igualar el precio, artificialmente bajo, de las importaciones, con el fin de restablecer el equilibrio en las condiciones de competencia de mercado”<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Aquino Cruz, Daniel. Op cit, p. 189.

Por su parte, Rogelio Martínez Vera las define como “aquellas sanciones que con apoyo en los Códigos Internacionales de Conducta y en la ley interna respectiva, impone cada autoridad competente de un determinado país, a las personas que realizan prácticas desleales de comercio internacional y que consisten en el cobro de una suma de dinero, que se ubique precisamente dentro del diferencial producido con motivo del dumping o de la subvención recibida por el exportador o por quien se hubiese beneficiado con alguna de esas prácticas”<sup>20</sup>.

W. K. Hastings explica que para imponer derechos antidumping (cuotas compensatorias), se debe de entablar una investigación por separado, debiéndose causar un daño material por cada productor extranjero y producto. Esto representa una penalidad más que una cuota o tarifa, impuesta a determinados actos de competencia desleal por productores específicos<sup>21</sup>.

El jurista argentino Pedro Fernández Lalanne cuestiona si las cuotas compensatorias constituyen una categoría de los derechos

---

<sup>20</sup> Martínez Vera, Rogelio “Legislación de Comercio Exterior”, Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición, México, 1997, p. 110.

<sup>21</sup> Hastings, W. K. “International Trade and Material Injury: An Economic and Comparative Study of Anti-dumping Legislation”, en Victoria University of Wellington Law Review, Vol. 16, No. 3, Nueva Zelanda, 1986, p. 214.

o impuestos, o revisten condiciones particularísimas a las cuales no son del todo ajenas las que caracterizan a las sanciones pecuniarias.

Como se podrá observar, en la primera definición se establece que las cuotas compensatorias son medidas tendientes a igualar el precio de las importaciones, a fin de que los efectos de la práctica desleal se vean disminuidos.

Sin embargo, las siguientes tres definiciones consideran a las cuotas compensatorias como sanciones o penalidades que se imponen a las importaciones en condiciones de dumping.

Desde nuestro punto de vista, si bien es cierto que las cuotas compensatorias presentan rasgos de sanciones pecuniarias a las importaciones, consideramos que clasificarlas como tales sería incorrecto.

A nuestro criterio, las cuotas compensatorias deben definirse como aquellas medidas económicas impuestas para impedir o desalentar que continúen efectuándose importaciones en condiciones de dumping que dañen a la producción nacional, en el caso de que éstas se estén realizando; o para prevenir que se efectúen, en un futuro inmediato, prácticas desleales de comercio

internacional que amenacen con causar un daño a dicha producción nacional.

## **2.2. Naturaleza Jurídica**

Hemos visto que la doctrina pretende otorgar a las cuotas compensatorias la naturaleza de sanciones o multas que se imponen a la importación de mercancías en condiciones de dumping.

Por su parte, en la legislación internacional las cuotas compensatorias reciben un tratamiento de impuestos o derechos.

Con base en lo anterior, a continuación haremos un análisis de las diversas vertientes que existen frente a la figura de las cuotas compensatorias, con el fin de poder desentrañar su naturaleza jurídica.

### **2.2.1. Cuotas Compensatorias como Sanciones o Multas**

Rogelio Martínez Vera concluye, con base en su definición sobre las cuotas compensatorias, transcrita anteriormente, señalando que en cuanto a la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias,

éstas, “categóricamente”, tienen en la legislación mexicana el carácter de sanciones o multas que impone la autoridad administrativa, sujetándose para ello a un sistema y procedimiento especial contenido en la Ley de Comercio Exterior y, finaliza indicando que una vez decretada la imposición de una cuota compensatoria, las personas importadoras de mercancías en condiciones de dumping se encuentran obligadas a su pago, en los términos y condiciones fijadas en las leyes<sup>22</sup>.

Consideramos que el anterior criterio no es del todo correcto, por las siguientes razones:

a) Como ha quedado señalado a lo largo del presente trabajo, las cuotas compensatorias se imponen a las importaciones que se efectúen en condiciones de dumping, pero siempre y cuando exista un nexo causal entre la práctica desleal de comercio y el daño o amenaza de éste a la producción nacional.

Sin duda alguna que si las prácticas desleales causaran daño a la producción nacional, podría considerarse que las cuotas compensatorias son sanciones por la comisión de dicha lesión. Sin embargo, si la cuota compensatoria se impusiera por la *amenaza de*

---

<sup>22</sup> Martínez Vera, Rogelio. Op. cit. p. 111.

daño, no podría considerarse como una sanción o multa pues, desde nuestro punto de vista, no puede sancionarse una conducta que no se ha realizado, aun cuando existan razones fundadas de que el daño a la producción nacional se pueda llegar a generar.

De aceptar que las cuotas compensatorias por una probable lesión a la producción nacional son sanciones o multas, podría configurarse una violación a lo previsto en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, no producir efecto jurídico alguno.

En los anteriores términos, consideramos que la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias no puede ser de sanciones o multas por importación de mercancías en condiciones de dumping.

b) Con independencia de lo anterior, y como también ha quedado señalado, el monto de las cuotas compensatorias no se encuentra establecido en una ley, dado que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es quien las determina e impone, incluso, por la probabilidad fundada de causarse un daño a la producción nacional.

Por tanto, al no estar determinada la supuesta sanción (cuota compensatoria) en un cuerpo normativo, considerarla como tal resultaría violatorio del propio texto constitucional.

c) Por otra parte, de considerarse que las cuotas compensatorias tienen la naturaleza de sanciones o multas, también resultarían violatorias del artículo 22 Constitucional.

Lo anterior, dado que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial al momento de imponerlas no toma en consideración las condiciones de los importadores que en el presente importen o en el futuro importasen en condiciones de dumping, ni la gravedad de la infracción, la reincidencia de los importadores, ni la capacidad contributiva de éstos, etc., con el objeto de individualizarlas a cada caso particular.

Al respecto, es importante señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las multas en las que no se tomen en consideración los anteriores conceptos, son violatorias de lo previsto en el artículo 22 Constitucional.

El criterio jurisprudencial a que me referí anteriormente, que consideramos resulta analógicamente aplicable al caso, fue publicado en

el Semanario Judicial de la Federación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al mes de julio de 1995, Tomo II, en las páginas 19 y 20, que a la letra dice:

**"MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES.-** Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las leyes, al establecer multas, deben contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, **tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción,** obligación del legislador que deriva de la concordancia de los artículos 22 y 31, fracción IV de la Constitución Federal, el primero de los cuales prohíbe las multas excesivas, mientras el segundo aporta el concepto de proporcionalidad. El establecimiento de multas fijas es contrario a estas disposiciones constitucionales, por cuanto **al aplicarse a todos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares.**

Amparo en Revisión 2071/93.- Grupo de Consultores Metropolitanos, S.A. de C.V.- 24 de abril de 1995.- Unanimidad de 11 Votos.- Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Indalfer Infante González.

Amparo Directo en Revisión 1763/93.- Club 202, S.A. de C.V.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad

de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero.  
Secretaria: Angelina Hernández Hernández.  
Amparo Directo en Revisión 8666/94.- Amado Ugarte Loyola.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Enrique Escobar Angeles.  
Amparo en Revisión 900/94.- Jovita González Santana.- 22 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Salvador Castro Zavaleta.  
Amparo Directo en Revisión 928/94.- Comerkin, S.A. de C.V.- 29 de mayo de 1995.- Unanimidad de 9 Votos.- Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

El Tribunal Pleno en su Sesión privada celebrada el veinte de junio en curso, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Presidente en funciones Juventino V. Castro y Castro, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza; aprobó, con el número 10/1995 (9a.) la tesis de jurisprudencia que antecede; y determinó que las votaciones de los precedentes son idóneas para integrarla.- México, D.F. a veinte de junio de mil novecientos noventa y cinco."

Asimismo, el Primer Tribunal Colegiado en materias Penal y Administrativa del Segundo Circuito ha establecido la siguiente tesis de jurisprudencia, que a la letra dice:

"SANCION PECUNIARIA FIJA E INVARIABLE. ES INCONSTITUCIONAL LA.- El artículo 22 de la Constitución Federal de la República, prohíbe la multa excesiva; entendiéndose por ésta, **aquella pena pecuniaria que no corresponde a las condiciones económicas de la persona afectada**, o que razonablemente es desproporcional con el valor del negocio en que se cometió; de tal suerte, que cuando la sanción pecuniaria es fija e invariable, se impide con ello a la autoridad administrativa **individualizar la multa, es decir, tomar en cuenta las condiciones económicas del infractor, y la gravedad del ilícito fiscal**. Ahora, el numeral 129 fracción III de la Ley Aduanera, vigente hasta el treinta y uno de marzo de 1992, en concepto de multa, establece sanciones fijas e invariables, es decir, las circunstancias a que se ha hecho mérito no se encuentran presentes en la fracción del dispositivo en análisis, en tanto que la sanción prevista es un porcentaje fijo. Consecuentemente, si el señalado dispositivo de la Ley Aduanera no brinda oportunidad a la autoridad administrativa de individualizar la multa, tomando en cuenta principalmente las condiciones económicas del infractor y la gravedad de la infracción, contraría el artículo 22 constitucional."

S.J.F IX Epoca, T.II., 1er. T.C. del 2o. C., julio de 1995, p. 275.

Conforme a las anteriores tesis jurisprudenciales, es claro que si la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias es la de sanciones y multas, necesariamente deben tomarse en consideración

la gravedad de la infracción (la práctica desleal de comercio exterior), la capacidad económica del infractor (importador), la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción.

Sin embargo, en la especie no resulta así, pues al momento de determinar o imponer las cuotas compensatorias la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial no toma en consideración los anteriores requisitos, dado que, conforme lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior, únicamente toma en cuenta el valor normal de la mercancía y el precio de exportación, es decir, la discriminación de precios o el margen de dumping.

Inclusive, el artículo 64 de la Ley de Comercio Exterior establece que si en la determinación de una cuota compensatoria estuvieren implicados varios proveedores pertenecientes a uno a uno o varios países y resultase imposible en la práctica identificar a todos los proveedores, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial podrá ordenar la aplicación de la misma al país o países proveedores.

Lo anterior implica que podría darse el caso en que se efectuaran importaciones de un país que estarían sujetas al pago de cuotas compensatorias, aun cuando dichas importaciones específicas

no se realizaran en condiciones de dumping. Esto es, no se individualizaría la supuesta sanción y, consecuentemente, se aplicaría de manera generalizada.

Por tales motivos, al no cumplirse con los requisitos constitucionales para la imposición de las cuotas compensatorias, entendiendo éstas de carácter punitivo, contravendrían el texto de nuestra Carta Magna, lo cual implicaría que no tuvieran efecto jurídico alguno.

Con base en lo expuesto en los incisos anteriores, consideramos que las cuotas compensatorias no tienen naturaleza de sanciones o multas, pues de serlo así, contravendrían lo establecido en el texto constitucional, específicamente lo dispuesto por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.2.2. Cuotas Compensatorias como Derechos o Impuestos**

Por otra parte, según quedó indicado en el apartado anterior, la doctrina internacional denomina comúnmente las cuotas compensatorias como derechos antidumping o impuestos compensatorios.

Al respecto, con anterioridad señalamos que, para efectos de nuestro orden jurídico interno, dichas denominaciones (impuestos o derechos) eran incorrectas o, en todo caso, inaplicables.

En efecto, conforme lo establecido en el artículo 2 del Código Fiscal de la Federación, los impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deban pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista en la misma.

Por su parte, el propio precepto establece que los derechos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Como se podrá observar, existe un denominador común entre los impuestos y los derechos a saber, que se trata de contribuciones establecidas en ley.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, para que toda contribución sea legal y constitucional, debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Destinarse al gasto público;
- b) Ser proporcional y equitativa, y
- c) **Establecerse en Ley.**

Por el contrario, de no cumplirse con cualquiera de los anteriores requisitos es claro que la contribución contravendría el texto constitucional.

En el caso a estudio, de sostenerse que las cuotas compensatorias tienen el carácter de contribuciones, deberían en consecuencia, de cumplir con los anteriores requisitos. Esto es, que se destinen al gasto público; que sean proporcionales y equitativas; y que se encuentren establecidas en ley.

Al respecto, cabe hacer el siguiente análisis de los principios constitucionales antes señalados con relación a las cuotas compensatorias:

a) Que se destinen al gasto público implica, no solo que se destinen a los gastos que tenga el Estado, sino que se destinen a satisfacer las funciones y servicios públicos.

Sobre el particular, cabe señalar que los ingresos que el Estado obtiene, o estima obtener, por el cobro de las cuotas compensatorias, se encuentren previstos en la Ley de Ingresos correspondiente, por lo que podría considerarse que las citadas cuotas compensatorias cumplen con el primer requisito constitucional.

b) Que sean proporcionales y equitativas. Proporcionales significa que comprendan por igual, de la misma manera, a todos aquellos individuos que se encuentran colocados en la misma situación o circunstancia; que sean equitativas significa que el impacto tributario incida sobre todos los sujetos pasivos que se encuentren en la misma situación.

Con base en el anterior concepto, consideramos que las cuotas compensatorias podrían cumplir con los requisitos de proporcionalidad y equidad, ya que éstas se aplican a aquellos importadores que se encuentran llevando a cabo prácticas desleales de comercio internacional (principio de proporcionalidad), además de que en su aplicación, las personas que importan en condiciones de dumping una

cantidad mayor de mercancías deben de pagar una cuota compensatoria cuyo monto será mayor a aquel que paguen las personas que importen una cantidad menor, como lo veremos en el apartado siguiente.

c) Que las cuotas compensatorias estén determinadas en Ley. Esto significa que el Congreso de la Unión las determine en un texto legal.

Es aquí donde más claramente se puede apreciar que las cuotas compensatorias no cumplen con uno de los requisitos constitucionales que toda contribución debe reunir, toda vez que su determinación no es llevada a cabo por el Poder Legislativo mediante una ley que al efecto expida, sino por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

Consecuentemente, conforme a lo anterior, las cuotas compensatorias no pueden considerarse como contribuciones (impuestos o derechos), pues de hacerlo así, se contravendría el texto constitucional.

### 2.2.3. Nuestra Postura

No obstante lo anterior, desde nuestra perspectiva las cuotas compensatorias sí podrían tener naturaleza de contribuciones, específicamente la de impuestos, dado que reúnen los elementos de estos últimos, a saber:

- a) **Hecho generador.** Este sería importar mercancías en condiciones de dumping o por medio de subvenciones, que causen o amenacen con causar un daño a la producción nacional.
- b) **Los sujetos.** En este caso, el sujeto activo sería la Federación y el sujeto pasivo de la obligación tributaria sería la persona física o moral que importe mercancías bajo prácticas desleales de comercio internacional.
- c) **Objeto o materia imponible.** Esta característica se define como el elemento material económico sobre el que está establecido el impuesto, es decir, la manifestación económica del hecho generador, en este caso el margen de dumping (diferencia entre el valor normal y el precio de exportación).
- d) **Tasa o tarifa.** A reserva en el siguiente apartado efectuaremos un análisis sobre la forma de determinar las cuotas compensatorias, éstas pueden determinarse en

cantidad específica o en Ad valorem (porcentaje igual o menor al margen de dumping).

- e) **Base gravable.** De acuerdo con la propia Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias se calculan sobre el valor de las mercancías, el cual, por ejemplo, conforme lo establecido en el artículo 64 de la Ley Aduanera, también es la base gravable del impuesto general de importación.

Como puede observarse, las cuotas compensatorias reúnen todos los elementos de los impuestos, por lo que podría concluirse que las mismas tienen la naturaleza jurídica de los impuestos.

Por cuanto se refiere a la posibilidad de que las cuotas compensatorias tengan la naturaleza de derechos, consideramos que ello no sería posible, dado que para que tuvieran la naturaleza de tales contribuciones, conforme a la legislación fiscal sería necesario que se pagaran por concepto de algún servicio prestado por el Estado o por la explotación de bienes propiedad de la Nación, lo cual en la especie no es así, pues la obligación de pagar cuotas compensatorias no deriva de la prestación de un servicio o por la explotación de un bien.

#### **2.2.4. Las Cuotas Compensatorias en la Legislación Mexicana**

Ahora bien, conforme lo establecido por el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias se deben considerar como aprovechamientos en los términos de lo previsto por el artículo 3º del Código Fiscal de la Federación.

Al respecto, el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación define a los aprovechamientos como “los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.”

En estos términos, para la legislación mexicana, las cuotas compensatorias representan ingresos percibidos por el Estado por funciones de derecho público, distintas de las contribuciones, teniendo, por tanto, la naturaleza de aprovechamientos.

### 2.2.5. Consideraciones finales

Como podrá observarse de todo lo antes expuesto, ni la doctrina, ni los legisladores, han podido determinar cuál es la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, pues unos las manejan como sanciones o multas, otros como impuestos o derechos y nuestra legislación como aprovechamientos.

Esto es, existe una gran dificultad para otorgarle algún carácter jurídico definido a las cuotas compensatorias. No obstante ello, desde nuestro punto de vista, la doctrina, sobre todo extranjera, no se equivoca al decir que las cuotas compensatorias tienen la naturaleza jurídica de impuestos o derechos, es decir, de contribuciones.

A mayor abundamiento, consideramos que nuestra legislación les ha dado el carácter de aprovechamientos, a fin de salvar los obstáculos constitucionales apuntados en el presente apartado, pero sin ánimo alguno de definir jurídicamente su naturaleza. Vulgarmente diríamos que los legisladores le han dado la vuelta al bulto respecto a la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, y sólo se han limitado a evitar que las mismas, por la forma en que se determinan, vulneran la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta en tanto, el Poder Judicial no llegue a declarar su inconstitucionalidad.

### **2.3. Formas de determinación**

A lo largo del presente capítulo hemos analizado el concepto y la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias establecidas para contrarrestar las prácticas desleales de comercio internacional. Ahora resulta pertinente llevar a cabo un análisis de las formas de determinación de las mismas, esto es, a la forma en que deberán aplicarse sobre las importaciones de mercancías en condiciones de dumping.

Hemos visto que, conforme a lo establecido en el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias deberán ser equivalentes a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación de las mercancías en condiciones de dumping.

Sin embargo, dicho precepto no señala la forma en que se deberán determinar para poder aplicarlas a las importaciones en dichas condiciones.

Así, tenemos que remitirnos al artículo 87 de la Ley de Comercio Exterior, el cual establece que las cuotas compensatorias se deberán determinar en cantidad específica o ad-valorem.

En efecto, el artículo 87 de la Ley de Comercio Exterior establece textualmente:

“ARTICULO 87: Las cuotas compensatorias y las medidas de salvaguarda podrán determinarse en cantidad específica o ad-valorem. Si fueren específicas serán calculadas por unidad de medida, debiéndose liquidar en su equivalente en moneda nacional. Si fueren ad-valorem se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía.”

Conforme a lo anterior, es claro que existen únicamente dos formas de determinación de las cuotas compensatorias, las cuales serán en ad-valorem, y se calcularán en términos porcentuales sobre el valor en aduana de la mercancía, o en cantidad específica.

A guisa de ejemplo para una cuota compensatoria determinada en ad-valorem, podemos señalar aquella que se establezca que en la importación de juguetes provenientes u originarios de la República Popular China, se pagará una cuota compensatoria de 533% sobre el valor en aduana de la mercancía. Esto es, si el juguete en cuestión tiene un valor en aduana de \$10.00

dólares de los Estados Unidos de América, deberá pagar una cuota compensatoria que resulte de aplicar a \$10.00 la tasa ad-valorem de 533%.

En estos términos, en la importación del juguete de nuestro ejemplo tendría que pagarse una cuota compensatoria de \$53.30 dólares de los Estados Unidos de América.

Por su parte, en el caso de cuotas compensatorias determinadas en cantidad específica, podemos señalar como ejemplo aquella que establezca que por cada kilogramo importado de arroz de China, se deberá pagar 10 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Sirve de apoyo por analogía, lo establecido en el artículo 12 de la Ley de Comercio Exterior, que textualmente establece en sus fracciones I y II:

“ARTICULO 12: Para efectos de esta Ley, los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales podrán ser:

I. **Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.**

II. **Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida,**

y

### III. ...”

Con base en lo anterior, es claro que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial únicamente podrá determinar cuotas compensatorias en términos porcentuales (ad-valorem) o en cantidad específica.

No dejamos de advertir que en la práctica, contraviniendo el texto legal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ha determinado, en algunas ocasiones, cuotas compensatorias sobre métodos distintos a los ya señalados.

Sobre el particular, remitimos al lector al caso de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional en las importaciones de urea prilada a granel originaria de Ucrania, en la cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinó que las importaciones de dicho producto, clasificadas en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de Ucrania, cuyos precios sean inferiores al valor de 125.78 dólares de los Estados Unidos de Norteamérica por tonelada, pagarán la cuota compensatoria que resulte de la diferencia

entre el precio de exportación EX-WORKS (FUERA DE FABRICA) de las mercancías y el valor normal de referencia<sup>23</sup>.

Cabe señalar que en la Resolución preliminar correspondiente al procedimiento de investigación antes señalado, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial impuso cuotas compensatorias provisionales a las importaciones provenientes de las empresas Matsui & Co. Ltd. y Ferico Limited, así como de todos los demás exportadores, en un ad-valorem de 57.23%, 41.56% y 57.23%, respectivamente, sobre el valor en aduana de la mercancía.

Sin embargo, carente de todo sustento jurídico, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinó en la Resolución que nos ocupa, que “la aplicación de cuotas en términos ad-valorem no cumpliría el objetivo de eliminar la distorsión provocada por la discriminación de precios, dadas las significativas variaciones de los precios de la urea a través del tiempo”, por lo que la citada dependencia “determinó adoptar un sistema de aplicación de cuotas compensatorias variables en función del valor normal de 125.78 dólares de los Estados Unidos de América por tonelada.”

---

<sup>23</sup> Resolución Final de la Investigación Antidumping sobre las Importaciones de Urea, originarias de Ucrania, independientemente del país de procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1995.

Así, en la Resolución Final en estudio, la autoridad determinó que las importaciones de urea, clasificadas en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, cuyos precios sean inferiores al valor normal de 125.78 dólares de los Estados Unidos de América por tonelada, pagarán la cuota compensatoria que resulte de la diferencia entre el precio de exportación de la mercancía y el valor normal de referencia.

Nótese como para la determinación de la citada cuota compensatoria debe realizarse una ecuación aritmética, en donde se tiene una constante a la cual se restará una variable indeterminada, lo que implica que la misma no este determinada en una cantidad específica.

A este respecto, como ya quedó demostrado en párrafos anteriores, las cuotas compensatorias se determinarán únicamente en cantidad específica o ad-valorem.

Lo anterior demuestra como, en algunos casos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determina, a su libre arbitrio y sin sustento legal, las cuotas compensatorias, lo que se traduce en una incertidumbre e inseguridad jurídica para los importadores especialmente.

En los anteriores términos, consideramos que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá limitarse a los procedimientos establecidos en la ley para determinar las cuotas compensatorias, a fin de que exista una certeza de que las investigaciones se realizan conforme a derecho.

#### **2.4. Distinción entre Cuotas Compensatorias y Aranceles**

La Ley de Comercio Exterior en su artículo 12, establece que los aranceles son las cuotas de las tarifas de los impuestos generales de exportación e importación, los cuales pueden ser:

- I. Ad-valorem, cuando se expresen en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.
- II. Específicos, cuando se expresen en términos monetarios por unidad de medida, y
- III. Mixtos, cuando se trate de la combinación de los dos anteriores.

Cabe señalar que en nuestro sistema arancelario, los aranceles que predominan son los ad valorem.

Como puede observarse, la Ley de Comercio Exterior define a los aranceles como las cuotas de las tarifas de los impuestos a la

importación o a la exportación, los cuales pueden determinarse en tres modalidades.

Sin embargo, consideramos que la definición anterior es pobre para los fines que perseguimos en el presente apartado, siendo necesario, en consecuencia, acudir a la doctrina para desentrañar su significado.

El Diccionario Jurídico Mexicano define a los aranceles como “un instrumento legal de carácter económico, considerado como una barrera impuesta al comercio internacional, a fin de regular la entrada y salida de mercancías por territorio nacional, mediante la fijación de los impuestos al comercio exterior”.

De la anterior definición, podemos determinar lo siguiente:

- a) Los aranceles son instrumentos legales; esto es, se encuentran regulados por una ley.
- b) Son una barrera impuesta al comercio internacional, para regular la entrada y salida de mercancías por el territorio nacional; es decir, tienen un fin regulatorio.
- c) Fijan los impuestos al comercio exterior.

Por su parte, Daniel Aquino Cruz, citando a otro autor, señala que los aranceles son impuestos indirectos que se recaudan con motivo de la importación, y cuya principal finalidad es añadir un componente artificial al precio del artículo importado, a fin de hacerlo menos competitivo frente al de producción nacional<sup>24</sup>.

Nótese como la anterior definición también identifica a los aranceles como una medida reguladora, al establecerse para que los artículos importados sean menos competitivos frente al producto nacional.

Por otra parte, Jorge Witker y Ruperto Patiño señalan que los aranceles, aunque originalmente se concibieron como impuestos, han ido perdiendo su finalidad recaudatoria para convertirse en instrumentos de política comercial que el gobierno utiliza, principalmente, para proteger la producción nacional y regular la entrada de mercancías extranjeras a territorio nacional<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Aquino Cruz, Daniel. Op. cit. p. 69

<sup>25</sup> Witker Jorge y Patiño Ruperto. Op. cit. p. 58

Concluyen los mencionados autores señalando que los efectos de un arancel en el producto importado son los siguientes<sup>26</sup>:

1. El efecto de la producción o protección: Significa que la producción interior crece, como consecuencia del establecimiento de la medida arancelaria.
2. El efecto consumo: El consumo interno disminuye, como consecuencia del incremento de los precios producido en el mercado interno sobre la mercancía que antes se importaba y ahora se produce nacionalmente a un mayor precio.
3. Efecto de la balanza de pagos: Por la disminución de las importaciones, derivadas del arancel.
4. Efecto de la redistribución: Los productores internos aumentan sus ingresos a costa de los consumidores interiores, que pagan más caro en el interior lo que podrían pagar más barato en el exterior.

Como podrá advertirse de las definiciones anteriores, los aranceles tienen como finalidad, más que recaudatoria, la de proteger a la industria nacional de las importaciones de productos, y regular el comercio exterior.

---

<sup>26</sup> Idem. p.p 60 y 61

Esto es, los aranceles como impuestos al comercio exterior, tienen una finalidad extra fiscal, dado que su finalidad esencial no es la de recaudar ingresos para sufragar el gasto público.

Cabe advertir que actualmente el impuesto general de exportación prácticamente resulta inexistente, dado que se han eliminado los aranceles correspondientes para la salida de mercancías del país.

Conforme a lo anterior, podemos concluir que los aranceles se encuentran determinados en una ley (Ley del Impuesto General de Importación esencialmente); que sirven para determinar los impuestos al comercio exterior que se causen con motivo de la introducción de mercancías del territorio nacional, y cuya finalidad esencial es la de proteger y regular el comercio exterior del país.

Por su parte, como quedó señalado en el primer apartado del presente capítulo, las cuotas compensatorias son aquellas medidas económicas impuestas para impedir o desalentar que continúen efectuándose importaciones en condiciones de dumping que dañen a la producción nacional, en el caso de que éstas se estén realizando; o para prevenir que se efectúen en un futuro inmediato

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

prácticas desleales de comercio internacional que amenacen con causar un daño a dicha producción nacional.

Como puede observarse, tanto los aranceles como las cuotas compensatorias tienen una finalidad protectora. Sin embargo, ambas figuras revisten de grandes diferencias entre sí, como son algunas de las siguientes:

- a) Conforme a nuestro orden jurídico interno, los aranceles tienen el carácter de impuestos al comercio exterior, mientras que las cuotas compensatorias son consideradas como aprovechamientos.
- b) Relacionado con lo anterior, los aranceles, cumpliendo con el principio de legalidad tributaria, se encuentran establecidos en una ley (con la salvedad de que el Presidente de la República puede, con autorización del Congreso, crear nuevos o modificar o suprimir los existentes, conforme el artículo 131 Constitucional), mientras que las cuotas compensatorias no se encuentran establecidas en ley alguna.
- c) Aun cuando una finalidad de ambas figuras es la de proteger a la producción nacional, las cuotas compensatorias se imponen únicamente a las

importaciones en condiciones de dumping, mientras que los aranceles a la importación en general.

Como podrá advertirse, existen distinciones entre los aranceles y las cuotas compensatorias. Para nosotros, la distinción más clara es que los aranceles son considerados legalmente como impuestos, mientras que las cuotas compensatorias tienen el carácter de aprovechamientos, aun cuando la finalidad perseguida por ambos pueda ser la misma.

## **CAPITULO TERCERO**

### **FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS**

#### **3.1. Nociones Generales**

Hemos analizado en el capítulo precedente las cuotas compensatorias como medidas tendientes a contrarrestar o impedir la comisión de prácticas desleales en el comercio internacional. Asimismo, hemos estudiado las distintas posturas existentes en relación con la naturaleza jurídica de las citadas cuotas, así como la forma en que son determinadas.

Sin embargo, resulta pertinente analizar el fundamento constitucional de las cuotas compensatorias en estudio, dado que de ello depende su sustento dentro de nuestro orden jurídico.

Doctrinalmente hablando, existe el imperativo de que los actos jurídicos en general, emanados por los representantes del Estado, como resulta ser la determinación de las cuotas compensatorias, deben ser constitucionales; es decir, requieren estar apegados a las

disposiciones contenidas en la Carta Magna, tal y como lo establece el principio de que *los gobernantes sólo pueden hacer lo que expresamente les está permitido, mientras que los particulares pueden actuar de cualquier manera, salvo lo que les está prohibido*

En este sentido, entendemos que la conducta de los gobernantes y los gobernados debe estar apegada a las reglas y procedimientos que se regulen en la Constitución y, por su puesto, no contravenir las disposiciones contenidas en ésta.

Así, tenemos que todos los actos estatales deben estar apegados a los procedimientos respectivos establecidos en la propia Constitución, pues de lo contrario incurrirían en una violación de la misma.

Ello se ve reforzado con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece la jerarquía normativa de nuestro orden jurídico interno.

De igual forma, dogmáticamente la Constitución establece una serie de garantías otorgadas a los gobernados, que implican un límite a la actuación estatal. Esto es, resultan una limitante al ejercicio del poder de los gobernantes.

Dicho de otra forma, la Constitución contiene los principios jurídicos que instauran a los órganos supremos del Estado, las formas de su creación, sus relaciones entre ellos, fijan su campo de acción y la situación de cada uno de ellos frente al poder del Estado<sup>27</sup>. Asimismo, la Constitución establece las obligaciones y derechos de los gobernados frente al poder público.

Ahora bien, como ha quedado visto, las cuotas compensatorias son determinadas por un órgano estatal, dentro de un procedimiento administrativo establecido por la Ley de Comercio Exterior, cuyo cumplimiento es imperativo para aquellas personas que se sitúen en la situación jurídica o de hecho, esto es, resultan ser actos del poder estatal que deben ser cumplidos, mediante su pago, por las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de dumping.

Por tanto, resulta claro que las cuotas compensatorias constituyen una erogación imperativa para los particulares que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Dicha erogación, a fin de que se encuentre encuadrada dentro de nuestro orden jurídico, debe tener un fundamento constitucional.

En efecto, toda erogación que imperativamente se le imponga a los particulares y cuyo destino sea para el poder público, necesariamente debe tener un fundamento constitucional.

Así, por ejemplo, la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, deriva de lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el cobro de multas o el decomiso de bienes tienen su fundamento en el artículo 22 de nuestra Ley Suprema.

Como ya hemos visto, las cuotas compensatorias son determinadas e impuestas por un órgano de la administración pública federal, cuyo fundamento constitucional no se encuentra en el artículo 31 fracción IV de la Constitución, dado que no se trata de contribuciones.

---

<sup>27</sup> Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1992, p. 22, citando a Jellinek.

Pretender establecer que las cuotas compensatorias son contribuciones, estaría resultando más que obvio su inconstitucionalidad, pues las mismas no son establecidas en ley por el Congreso de la Unión, como lo establecen los artículos 31 fracción IV y 73 fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino un funcionario de menor jerarquía como lo es el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

Tampoco tienen como fundamento el artículo 22 Constitucional, pues no constituyen sanciones o multas, como en el capítulo precedente analizábamos. Incluso, y a mayor abundamiento, anteriormente concluimos que de considerarse como sanciones o multas contravendrían el propio artículo 22 de nuestra Carta Magna.

Ahora bien, el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a reserva del análisis que más adelante haremos del mismo, establece la facultad privativa de la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten. De igual forma, establece la posibilidad de que el Ejecutivo de la Unión *legisle* en materia de comercio exterior para regular tanto al mismo, como a la economía del país, *la estabilidad de la producción nacional*, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio de la Nación.

En efecto, el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece textualmente lo siguiente:

“Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Nótese como el anterior precepto prevé la posibilidad de que el Ejecutivo Federal establezca medidas tendientes a, entre otras,

regular el comercio exterior, así como la estabilidad de la *producción nacional*.

Como hemos visto en el presente trabajo, las cuotas compensatorias se imponen a las importaciones en prácticas desleales de comercio internacional que causen o amenacen con causar un daño a la *producción nacional*. Esto es, tienen una finalidad estabilizadora de la economía comercial y productiva del país frente a importaciones en condiciones de dumping.

En los anteriores términos, al ser las cuotas compensatorias medidas tendientes a estabilizar y proteger a la producción nacional de importaciones en condiciones de dumping, consideramos que su fundamento constitucional se encuentra establecido en el artículo 131 en estudio.

Por el contrario, si se pretendiera concluir que el establecimiento de las cuotas compensatorias no tiene su fundamento constitucional en el artículo 131 de nuestra Carta Magna, necesariamente se estaría aceptando que las mismas carecen de fundamento constitucional alguno.

### **3.2. Facultades Legislativas del Poder Ejecutivo**

Hemos visto en el apartado anterior, que conforme a lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo Federal para establecer, entre otras cuestiones, medidas tendientes a regular el comercio exterior la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, etc.

En estos términos, tenemos que el artículo antes citado establece una delegación de facultades del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo; es decir, se faculta al Ejecutivo Federal para que legisle en materia de comercio exterior.

Sin embargo, no nos es posible entender esa delegación de facultades, que en primera instancia contraviene el principio de división de poderes establecido en nuestro orden constitucional, sin analizar su propio origen dentro de nuestra Ley Suprema.

Así, tenemos que dicha posibilidad de que el Ejecutivo de la Unión ingrese en casos específicos en la esfera legislativa, la encontramos en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, el artículo 49 Constitucional establece textualmente lo siguiente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Como puede observarse, no obstante que nuestro orden jurídico establece el principio de la división y coordinación de poderes, en materias o situaciones extraordinarias, surge un régimen excepcional.

Por ello, el segundo párrafo del artículo antes transcrito establece los casos merecedores de una condición especial, como lo son los establecidos en los artículos 29 y 131 Constitucionales, el primero de los cuales prevé la supervivencia de la nación en casos extremos, y el segundo, el mantenimiento adecuado de la economía nacional e internacional, situaciones en las que el Congreso de la

Unión puede facultar al Ejecutivo para legislar, dando consecuentemente, que se reúnan excepcionalmente dos poderes en un solo individuo<sup>28</sup>.

Ahora bien, el artículo 73 fracciones VII y XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente:

“ARTICULO 73: El Congreso tiene facultad:

...

VII. Para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;

...

XXIX. Para establecer contribuciones:

1º Sobre el comercio exterior.

...”

Como puede observarse, el artículo antes transcrito establece la facultad del Congreso de la Unión para establecer contribuciones en materia de comercio exterior.

Sin embargo, el artículo 131, relacionado con el artículo 49 de la Constitución General de la República, en su segundo párrafo, establece que:

---

<sup>28</sup> Rabasa O., Emilio y Caballero, Gloria “Mexicano: ésta es tu Constitución”, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993, p. 167.

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

Con base en lo anterior, el Congreso de la Unión es el Poder Federal facultado para expedir leyes en las que se establezcan las contribuciones para sufragar los gastos públicos.

Sin embargo, como dijimos anteriormente, la propia Constitución permite en casos muy específicos que el Ejecutivo de la Unión legisle en determinadas materias y casos concretos, como lo son específicamente en situaciones de emergencia en los que sobreviene una suspensión de garantías conforme al artículo 29 de la Ley Suprema, o en los supuestos previstos en el artículo 131 Constitucional.

Dichas facultades delegatorias son conocidas en la doctrina como Decretos Ley y Delegado, respectivamente.

### 3.2.1. Decreto Ley

El Decreto Ley es definido por la doctrina como la disposición de carácter legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo, para regular por vía de decreto materias que, dada su naturaleza, están dentro del ámbito de la ley formal, es decir, constituye un decreto normativo que tiene el mismo vigor que la ley formal. Dicho en otras palabras, el Decreto Ley es la decisión de carácter legislativo que dicta el Poder Ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder legislativo<sup>29</sup>.

Esto es, el Decreto Ley es un procedimiento excepcional de legislación delegada al Poder Ejecutivo para determinadas situaciones.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto sobre el Decreto Ley lo siguiente:

“La delegación de facultades legislativas en favor del Ejecutivo, es una excepción al

---

<sup>29</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. p 842

principio de división de poderes, y por su carácter excepcional, esta delegación produce la consecuencia de que, tanto la legislatura al otorgarla, como el Ejecutivo al usar de ella, lo hagan con la justa medida y con la conveniente precisión para no sobrepasar al margen de la excepción; ( ... ) Si bien es cierto que la facultad de expedir leyes corresponde al Poder Legislativo, también lo es que, cuando por circunstancias graves o especiales, no hace uso de esa facultad, o de otras que le confiere la Constitución, puede concedérselas al Ejecutivo para la marcha regular y el buen funcionamiento de la administración pública, sin que se repunte anticonstitucional el uso de dichas facultades por parte de aquel, porque ello no significa ni la reunión de dos poderes en uno, pues no pasan al último todas las atribuciones correspondientes al primero, ni tampoco una delegación del poder legislativo en el ejecutivo, sino más bien una cooperación o auxilio de un poder a otro.”

Amparo en revisión 2065/64. Manuel Hernández Rosas y Coags. 4 de abril de 1967. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez. «SJF», sexta época, «vol.» CXVIII, primera parte, abril de 1967, pleno).

### **3.2.2. Decreto Delegado**

Por su parte, Adolfo Arrijo Vizcaino define a los Decretos Delegados como “las leyes expedidas en forma directa y personal por el Presidente de la República, sin que medie una previa declaratoria de suspensión de garantías individuales, bajo el formato de Decretos,

en virtud de delegación expresa de facultades operada en su favor por el Congreso Federal, en acatamiento a un mandato constitucional, sobre determinadas materias relacionadas con el comercio exterior y con la economía nacional”<sup>30</sup>.

Continúa estableciendo dicho autor que los Decretos Delegados “se distinguen de los Decretos Ley por el hecho de que pueden emitirse en cualquier tiempo, es decir, su excepción no presupone la previa declaración de un estado de emergencia.”<sup>31</sup>

Concluye señalando dicho autor que “al igual que los reglamentos administrativos, se trata de una facultad privativa del Presidente de la República, y por lo tanto, **indelegable a cualquier otro funcionario, por importante que sea su jerarquía dentro de la escala del poder público.**”<sup>32</sup>

### **3.2.3. Los Decretos Ley y Delegado como facultad exclusiva del Presidente de la República**

De todo lo anterior, es de concluirse que tanto el Decreto Delegado como el Decreto Ley son facultades conferidas al Ejecutivo de la Unión por el Congreso por mandato constitucional, que por su importancia y trascendencia no pueden ser a su vez delegados a

---

<sup>30</sup> Arrijo Vizcaino, Adolfo, “Derecho Fiscal”, Editorial Themis, México, 1991, p. 59.

<sup>31</sup> Idem.

<sup>32</sup> Idem. p. 61

cualquier otro funcionario, por importante que sea su jerarquía dentro de la administración pública.

En efecto, resultaría pretencioso que una facultad exclusiva del Ejecutivo de la Unión fuera, a su vez, delegada a cualquier otro funcionario, dado la importancia y trascendencia que dicha delegación de facultades contiene, pues ello implicaría que la facultad del Congreso de la Unión, que por cuestiones específicas delegó al Ejecutivo, pudiera ser ejercida por cualquier funcionario dependiente de éste, lo cual resultaría inconcebible, ya que el citado funcionario poseería las mismas facultades que el Congreso de la Unión en materia de comercio exterior.

Dicho en otras palabras, en el supuesto caso de que el Presidente de la República tuviera la posibilidad de delegar dichas facultades conferidas por el Congreso de la Unión a funcionarios jerárquicamente inferiores, se llegaría al absurdo de que se delegara de funcionario a funcionario una facultad exclusiva del Congreso de la Unión que, por excepción, se le delegó al Ejecutivo Federal.

En efecto, resulta inadmisibles que en un Estado de Derecho como el nuestro, en donde se establece una división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuyas funciones y facultades se encuentran perfectamente delimitadas, y en los que en algunos casos se delegan facultades, como lo son las legislativas a

favor del Ejecutivo en ciertos casos, un funcionario de menor jerarquía actúe al mismo nivel que cualquiera de dichos poderes.

A este respecto e insistiendo, no hay que olvidar que en nuestro régimen republicano existen únicamente tres poderes federales, por lo que una delegación de facultades de un poder a otro debe entenderse dentro del mismo nivel, lo cual implica que si el Congreso de la Unión como Poder Legislativo delega una facultad al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión, cuyo ejercicio se deposita en **un solo individuo**, denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo establecido en el artículo 80 de nuestra Carta Magna, es inadmisibile e inconstitucional que se pretenda delegar a un funcionario de menor jerarquía.

Esto es, el pretender aceptar que el Presidente de la República pueda delegar a sus secretarios de despacho las facultades delegadas a él por el Congreso de la Unión, implicaría que los secretarios de despacho o funcionarios con menor jerarquía se coloquen al mismo nivel que el Poder Legislativo.

#### **3.2.4. La Delegación de Facultades establecidas en el artículo 131 Constitucional, en materia de Cuotas Compensatorias.**

Ahora bien, como hemos visto, el artículo 131 Constitucional establece que el Congreso de la Unión podrá delegar

facultades al Presidente de la República para regular el comercio exterior o cualquier otro propósito en beneficio del país.

Dichas facultades de regulación incluyen el establecimiento de cuotas compensatorias a fin de que la producción nacional, el comercio exterior o la economía del país no se vean afectadas por prácticas desleales de comercio internacional.

Asimismo, es importante destacar que el establecimiento de cuotas compensatorias en la importación de mercancías bajo prácticas desleales de comercio internacional, tiene como propósito regular la sana actividad económica del país. En consecuencia, es al Ejecutivo Federal a quien le compete su establecimiento, en términos del artículo 131 de nuestra Carta Magna.

Por lo anterior, consideramos que el Ejecutivo de la Unión, entendiendo como tal al Presidente de la República, es quien puede ser facultado por el Congreso de la Unión para, entre otras cuestiones, determinar e imponer cuotas compensatorias a las importaciones que se realicen en condiciones de dumping.

Ello implica claramente que no puede delegarse a cualquier otro funcionario, la facultad de establecer cuotas compensatorias en la importación de mercancías a territorio nacional,

pues implicaría que dicho funcionario estuviera al mismo nivel que los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

### **3.3. Facultades del Secretario de Comercio y Fomento Industrial**

Con el fin de que los intereses colectivos sean satisfechos por los órganos estatales, debe existir una función administrativa organizada especialmente para ello.

Dicha organización administrativa constituye la Administración Pública Federal, que forma parte del Poder Ejecutivo, la cual es uno de los conductos por medio de los cuales se manifiesta la personalidad misma del Estado<sup>33</sup>.

La competencia de la Administración Pública Federal deriva de la propia autorización que en la ley se establezca, no sin dejar de advertir que, en ocasiones, por virtud del propio ordenamiento legal, dicha facultad es delegada a diversos funcionarios para mejor organización del trabajo.

Así, tenemos que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el despacho y resolución de los asuntos de cada dependencia corresponderá a su titular, pero con la

---

<sup>33</sup> Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1991, p. 119.

posibilidad de que puedan ser delegadas a funcionarios inferiores, excepto aquéllas que expresamente la ley determina.

Indudablemente que la dependencia de la Administración Pública Federal que se encarga, preferentemente, de organizar, planear, regular y dirigir las actividades relacionadas con el comercio exterior, es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En efecto, el artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial será la dependencia encargada, entre otras, de formular y conducir las políticas generales del comercio exterior y su fomento, además de, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estudiar, proyectar y determinar los aranceles.

De igual forma, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe estudiar y determinar las restricciones aplicables a los artículos de exportación e importación y participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la fijación de criterios generales para el establecimiento de estímulos al comercio exterior, entre otros.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial<sup>34</sup> crea las diversas unidades administrativas de la citada dependencia y especifica las funciones de cada una de ellas.

La unidad encargada de conocer, tramitar y resolver los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.

Ahora bien, los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de Comercio Exterior, prevén que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial pueda determinar cuotas compensatorias que resulten de las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional que tramite y resuelva.

En efecto, los artículos antes citados establecen textualmente lo siguiente:

“ARTICULO 5. Son facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

I. a VI....

VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de practicas desleales de comercio internacional, **así como determinar las cuotas**

---

<sup>34</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de octubre de 1995.

**compensatorias que resulten de dichas investigaciones.**

VIII. a XII. ...”

**“ARTICULO 62: Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán 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.**

...”

En los anteriores términos, mediante los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de Comercio Exterior, se otorgan a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial facultades para establecer cuotas compensatorias en contra de las importaciones que se realicen en condiciones de dumping y subvenciones, a fin de que se regule el comercio exterior y la economía del país y, por consiguiente, no se vea dañada o se amenace a la producción nacional.

Así tenemos que la dependencia de la Administración Pública Federal encargada de resolver los procedimientos de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional y, subsecuentemente, determinar e imponer las cuotas compensatorias a las importaciones que se realicen en condiciones de dumping, es la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

No obsta concluir de la anterior forma, el hecho de que, como ha quedado señalado en el presente capítulo, el artículo 131 Constitucional, fundamento constitucional de las cuotas compensatorias, confiere una facultad directa, personal e indelegable al Presidente de la República.

### **3.4. Análisis del Artículo 131 Constitucional**

En efecto, como quedó señalado anteriormente, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la posibilidad de que el Congreso de la Unión faculte al Ejecutivo Federal para que, de manera extraordinaria, legisle en los términos de lo establecido en el segundo párrafo del artículo 131 de nuestra Carta Magna.

Para dejar clara la remisión del artículo 49 al segundo párrafo del artículo 131 de la Constitución, consideramos de vital importancia transcribir nuevamente en su totalidad este último:

“Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en

todo tiempo y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.”

En el primer párrafo del artículo en cita, se faculta a la Federación para gravar las mercancías que se importen o exporten, siendo dicha facultad consecuencia de la otorgada al Congreso de la Unión en el punto 1º, de la fracción XXIX del artículo 73 Constitucional, para establecer contribuciones al comercio exterior.

Dicha facultad se puede dividir en tres partes<sup>35</sup>:

1. Es de carácter eminentemente aduanal, dado que se faculta exclusivamente a la Federación para gravar la importación, exportación o tránsito de mercancías.
2. Regula el comercio interior y prohíbe a la Federación que al actuar como Gobierno del Distrito Federal fije los impuestos alcabalatorios, y
3. La Federación puede reglamentar y aun prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación de mercancías por el territorio nacional.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 131 estipula que el Congreso de la Unión puede facultar al Ejecutivo para legislar en materia de comercio exterior (acto formalmente administrativo, materialmente legislativo), debiendo tomar en cuenta para tal efecto la urgente necesidad de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. La facultad para legislar abarca el aumento, la disminución o supresión de las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, la creación

---

<sup>35</sup> Aquino Cruz, Daniel. Op. cit. p.p 33 y 34, citando a José Othón Ramírez Gutiérrez.

de otras, así como la restricción o prohibición de las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos.

Como vimos anteriormente, dicho precepto encuadra la facultad de determinar e imponer cuotas compensatorias a la importación de mercancías en condiciones de dumping.

Así, en el segundo párrafo del artículo 131 Constitucional el Congreso de la Unión delega atribuciones legislativas al Poder Ejecutivo, otorgándole la facultad de equilibrar la balanza comercial internacional del país, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

- a) Que exista urgencia para regular el comercio exterior o la economía del país;
- b) Que se requiera regular la estabilidad de la producción nacional, y
- c) Que sea necesario cualquier propósito en beneficio del país.

Consideramos que este último requisito no lleva implícito una situación de urgencia, como lo señala el propio precepto constitucional, sino que únicamente es necesario que el beneficio por el cual se lleve a

cabo el propósito sea para el país, lo cual conlleva desde nuestro punto de vista, a que el Ejecutivo Federal pueda legislar ampliamente, dentro de la esfera material que establece el artículo en estudio, siempre que “su propósito sea el beneficio del país”.

Coincidimos con el Doctor Felipe Tena Ramírez<sup>36</sup> cuando señala, con relación a la última parte del párrafo segundo del artículo 131 que nos ocupa (El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida): “su sentido literal obliga a dos cosas: 1ª desde luego entrarán en vigor las disposiciones que dicte el Ejecutivo en el uso de la facultad concedida, sin esperar la aprobación del Congreso, puesto que el precepto no lo dice; 2ª no obstante, el Ejecutivo deberá someter a la aprobación del Congreso el uso que hubiere hecho de la facultad concedida, posteriormente a su ejercicio, ya que no cabe entender de otro modo, por los tiempos de los verbos empleados, la expresión “someterá a su aprobación el uso que *hubiere hecho* de la facultad concedida”.

Continúa señalando el Doctor Tena Ramírez<sup>37</sup>, “Así entendido el precepto, resulta que las disposiciones legislativas emitidas por el Ejecutivo con fundamento en el mismo son leyes de naturaleza

---

<sup>36</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 248.

<sup>37</sup> Idem. P.p. 249 y 250.

singular, sujetas a la condición resolutoria de la aprobación del Congreso. En nuestro Derecho Público se habían dado casos semejantes al que contemplamos; pero en ellos la aprobación del Congreso era anterior a la fecha en que entraba en vigor la ley expedida por el Ejecutivo, de tal suerte que cuando dicha ley comenzaba a ser obligatoria, ya se había producido respecto de la misma el concurso cabal de voluntades necesario para su vigencia: la del Congreso, al delegar en el Ejecutivo determinada facultad legislativa, bajo la condición suspensiva de dar cuenta oportunamente al Congreso del uso que hiciera de esa delegación; la del Ejecutivo, al expedir la ley en ejercicio de la facultad delegada; finalmente, otra vez la del Congreso, al aprobar la ley expedida por el Ejecutivo.”

“La aprobación de una ley con posterioridad a su vigencia, que es lo establecido como una novedad sin precedente en la adición del artículo 131, plantearía una situación irresoluble si llegara a presentarse el caso de que una ley expedida por el Ejecutivo en la hipótesis de dicho precepto, aplicada desde su promulgación a casos particulares, no fuera aprobada posteriormente por el Congreso”.

En efecto, como bien dice el Doctor Tena, se presentaría una situación de difícil resolución, en el caso de que el Congreso de la Unión no aprobara las medidas que el Ejecutivo tomara con base en la facultad delegada en el artículo 131 Constitucional.

Desde nuestro punto de vista, en el caso de que el Congreso no aprobase el uso que el Ejecutivo hubiere dado a la facultad concedida, se dejarían sin efectos las medidas tomadas o se derogarían las leyes expedidas (Decretos) por el Ejecutivo de la Unión en uso de la multicitada facultad.

Un ejemplo de lo anterior sería el caso de que el Ejecutivo estableciera un arancel del 40% a las importaciones de jitomate. Supongamos que al momento de someter dicha determinación a la aprobación del Congreso, éste la desapruueba y, consecuentemente, fija un nuevo arancel.

Esto es, desde nuestro punto de vista, el Congreso de la Unión podría aprobar, modificar o revocar las medidas que el Ejecutivo llegase a tomar en términos del artículo 131 Constitucional y, en todo caso, revocar la propia facultad delegada.

Ahora bien, conforme al texto del segundo párrafo del artículo 131 Constitucional, el Congreso facultará al Ejecutivo de la Unión para que legisle en materia de comercio exterior.

Esto es, resulta un requisito indispensable el que el Congreso faculte expresamente al Poder Ejecutivo, ya sea mediante una ley o decreto.

Así las cosas, tenemos que en el caso a estudio, conforme el artículo 131 Constitucional el Congreso de la Unión aprobó y expidió la Ley de Comercio Exterior, mediante la cual faculta al Ejecutivo a realizar diversas cuestiones relacionadas con el comercio exterior.

Sin embargo, en la citada Ley de Comercio Exterior se omite establecer expresamente la obligación por parte del Ejecutivo de, anualmente, someter a la aprobación del Congreso de la Unión el uso que hubiere hecho de las facultades delegadas.

Realmente no encontramos una razón de peso que nos permita dilucidar la razón de dicha omisión. Seguramente se trata, una vez más, de la falta de técnica legislativa que ha caracterizado a nuestros legisladores.

No obstante ello, la obligación constitucional del Ejecutivo de someter a la aprobación del Congreso la facultad delegada persiste, aun cuando en la Ley de Comercio Exterior no se consigne. La pregunta que

surge ahora, es si dicha obligación efectivamente se cumple o no en la práctica.

## **CAPITULO CUARTO**

### **CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR EL SECRETARIO DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL**

#### **4.1. Aspectos Generales**

Hemos visto en el capítulo anterior que el poder público debe de atenerse a los límites que la Constitución establece. Asimismo, hemos visto que la Constitución establece una serie de derechos y obligaciones de los gobernados.

En estos términos, es claro que todo actuar de la autoridad gubernamental tiene que tener un sustento Constitucional, a fin de salvaguardar esos derechos que el propio texto máximo establece para los particulares.

Por el contrario, el hecho de que el poder público contravenga los límites establecidos por la Constitución, implica necesariamente una violación a la misma.

Así se expresa el propio texto Constitucional en su artículo 133, que a la letra establece:

“Artículo 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.  
...”

Como puede observarse del texto antes transcrito, las leyes del Congreso que emanen de la Constitución, serán Ley Suprema de la Unión. Ello implica que las leyes que expida el Congreso, necesariamente deberán estar acordes con el texto constitucional, respetando los límites en ella establecidos. De no ser así, resulta obvio que la ley en cuestión resultara contraria a la propia Constitución, lo que necesariamente nos lleva a considerarla inconstitucional.

Dicho en otras palabras, toda ley, todo acto de autoridad, deben estar subordinados a la Constitución, pues de no ser así, se estaría violentando ésta.

Así se expresa el Doctor Tena Ramírez al señalar que “la Constitución debe ser la norma suprema de conducta de todos los

poderes y de todos los funcionarios, en el orden federal y en el local. A ella deben ajustar sus actos todos, de suerte que antes de decidirlos deben cerciorarse de que estén apegados a la ley suprema".<sup>38</sup>

De igual forma se expresa el maestro Alberto del Castillo del Valle, al señalar que existe "la obligación de imprimirle un aspecto neto y concreto de constitucionalidad a todos los actos que sean emitidos o ejecutados por las autoridades del Estado, sin excepción alguna, manteniendo vigente el estado de derecho en nuestro país y haciendo de la Constitución lo que en realidad es, o sea, la *Norma Suprema, la Norma Máxima, la Norma de Normas* que da origen a todos los actos de autoridad y a todos los actos jurídicos que surjan en nuestro país, y ante la ausencia de este aspecto dentro de la actuación autoritaria, automáticamente se estará frente a un acto sin validez ni fuerza obligatoria"<sup>39</sup>.

Así las cosas, es claro que cualquier acto de los poderes estatales, sea legislativo, ejecutivo o judicial, debe sujetarse a los lineamientos establecidos en nuestra Constitución.

---

<sup>38</sup> Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. p. 536.

<sup>39</sup> Del Castillo del Valle, Alberto, "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Duero, México, 1994, p. 412.

Contrariar dicho principio, implicaría encontrarnos frente a actos que carecerían de validez Constitucional, no siendo, consecuentemente, obligatoria su observancia.

Así, coincidimos concluyentemente con el maestro Del Castillo del Valle al señalar que “en México la supremacía que sostiene el artículo 133 a favor de las leyes y de los tratados internacionales, opera para el caso de que dichas disposiciones de observancia general estén apegadas a la Constitución, o sea, que es requisito *sine quibus non* que el legislador, en el caso de las leyes, o el Presidente de la República y el Senado, en el caso de los tratados internacionales, hayan observado cabalmente los mandatos de la Constitución al momento de emitir o dar nacimiento a los referidos actos de autoridad, pues de lo contrario, éstos no serán constitucionales y, concomitantemente, serán nulos e inoperantes, sin que deban ser aplicados en concreto a algún particular o gobernado. Así pues, en realidad *el único cuerpo normativo que tiene expresamente contenido ese principio fundamental de la supremacía, es precisamente la Constitución*, sin que otra disposición goce de él y corriendo a cargo de las diversas autoridades del Estado la obligación de seguir los pasos de la Carta Magna al momento de emitir los actos propios de su investidura para efectos de que ellos tengan validez y vigencia plena”.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Idem

## 4.2. Anticonstitucionalidad e Inconstitucionalidad

Como se señalaba en el apartado anterior, todo acto del poder estatal tiene, como requisito indispensable, estar apegado a la Constitución, pues de lo contrario sería violatorio de esta última.

Relacionado con esto último, consideramos necesario definir los conceptos de anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad, así como la diferenciación ente ambos conceptos.

El Diccionario Jurídico Mexicano al respecto señala que “en la voz constitucionalidad se hace referencia a la no-coincidencia de los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad. *El Diccionario de etimologías latinas* menciona la inconstitucionalidad, en su primera acepción “en, entre” y en acepciones posteriores, las de “con, contra, mientras, durante”. Es decir que el vocablo inconstitucionalidad etimológicamente es equívoco por multívoco, que lo mismo puede significar dentro de la Constitución, que contra la misma. Por el contrario, el término anti es muy preciso. No se presta a confusiones pues significa “contrario a la Constitución”<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> Diccionario Jurídico Mexicano, p. 168.

Como puede observarse, en un principio los términos anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad significan lo mismo, siempre que éste último término se utilice en su acepción de “contra”.

No obstante ello, podría sostenerse una diferencia entre ambos conceptos. En efecto, mientras que la inconstitucionalidad va relacionada con la interpretación que del espíritu de la Constitución se haga, la anticonstitucionalidad va referida a un precepto concreto y determinado.

Conforme a lo anterior, la inconstitucionalidad presupone un análisis de la Constitución misma, entrañando el espíritu e intención de un pueblo para su emisión, mientras que la anticonstitucionalidad directamente determina la contravención a la Carta Magna.

Desde nuestro punto de vista, los términos inconstitucionalidad y anticonstitucionalidad deben considerarse como sinónimos de contravención a la Constitución.

Ahora bien, mientras la constitucionalidad de un precepto se presupone, la inconstitucionalidad hay que demostrarla. La inconstitucionalidad de una ley implica afianzar la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos derivados de ella.

Así, la inconstitucionalidad origina el control jurisdiccional sobre las leyes y la facultad de los gobernados de combatir los actos de las autoridades cuando éstos contravienen la Constitución.<sup>42</sup>

Con base en lo anterior, debe entenderse que, en principio, las leyes ordinarias u orgánicas, no pueden, formalmente hablando, ser anticonstitucionales o inconstitucionales; esto es, no han de contradecir los lineamientos concretos, específicos y, en su caso, al significado del texto constitucional.

De presentarse el caso de que una ley contravenga la Constitución, es decir, que sea inconstitucional o anticonstitucional, existen dentro de nuestro orden jurídico interno los instrumentos necesarios para impugnar ello.

En efecto, en nuestro país es el Poder Judicial Federal el encargado de resolver la constitucionalidad de una ley mediante el juicio de amparo, el cual deberá promoverse por iniciativa de parte agraviada.

Lo anterior, con independencia de que existen instrumentos de autocontrol constitucional, como podría ser el caso de que el Congreso de la Unión derogase, motu proprio, una ley que considera es

---

<sup>42</sup> Idem.

in o anticonstitucional, expidiendo para tal efecto, un nuevo ordenamiento que subsanase el vicio aludido.

Por tanto, podemos concluir que los términos anticonstitucionalidad e inconstitucionalidad tienen una acepción común referida a la contravención de la Carta Magna, para lo cual nuestro derecho interno presenta los medios de impugnación o de control correspondientes.

#### **4.3. Inconstitucionalidad de las cuotas compensatorias determinadas por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial**

Como vimos en el capítulo anterior, la facultad legislativa corresponde, en nuestro Régimen Federal Republicano, exclusivamente al Congreso de la Unión, habiendo únicamente dos casos de excepción en los que se le delega exclusivamente al Presidente de la República dicha facultad, previstos en los artículos 29 y 131 Constitucionales.

En relación con el artículo 131 antes señalado, determinamos que la facultad delegada al Presidente de la República por el Congreso de la Unión, es una facultad privativa e indelegable, dado que únicamente confiere al Presidente de la República tomar las

medidas necesarias para regular el comercio exterior, la estabilidad de la producción nacional o cualquier otro propósito en beneficio del país.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la facultad delegada a la que se refiere el segundo párrafo del artículo 131 en comento, únicamente puede ser otorgada por el Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, entendiéndose que este último se deposita en una sola persona denominada Presidente de la República, como lo establece el artículo 80 del Ordenamiento Superior.

Como oportunamente lo comentamos, la facultad de regulación a que se refiere el multicitado artículo 131 Constitucional, incluye el establecimiento de cuotas compensatorias a fin de que la producción nacional, el comercio exterior o la economía del país no se vean afectadas.

Así, al ser una facultad privativa e indelegable otorgada al Presidente de la República por el Congreso de la Unión, concluimos que resultaba claro que no podía ser ejercida por cualquier otro funcionario de jerarquía inferior, como resulta ser el Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

No obstante ello, los artículos 5 fracción VII y 62 primer párrafo de la Ley de Comercio Exterior establecen que es facultad de la

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones.

En efecto, los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de Comercio Exterior, establecen textualmente lo siguiente:

“ARTICULO 5. Son facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial:

I. a VI....

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

VIII. a XII. ...”

“ARTICULO 62: **Corresponde a la Secretaría determinar las cuotas compensatorias**, las cuales serán 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.

...”

Como puede observarse, mediante los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de Comercio Exterior, el legislativo otorgó a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial facultades para

establecer cuotas compensatorias en contra de las importaciones que se realicen en condiciones de dumping y subvenciones, a fin de que se regule el comercio exterior y la economía del país y, por consiguiente, no se vea dañada o se amenace con dañar a la producción nacional.

Al respecto, como lo hemos repetido insistentemente, en términos de lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicha facultad únicamente puede ser conferida por el Congreso de la Unión al Presidente de la República.

Para demostrar lo anterior, resulta aplicables por analogía, las siguientes tesis que a la letra establecen:

**“REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS.-** Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una Ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición desde el

punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, porque no hay imposibilidad legal de que respecto de una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para poder legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Poder Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, **que únicamente puede ser ejercitada por el titular de ese Poder, sin que en la Constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación;** por tanto, sostener que la Ley de Secretarías del Estado encarga a la de Economía, la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la Constitución, debe entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquella, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial, ni mucho menos que la repetida ley subvierta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado, facultades que, conforme a la Constitución, sólo corresponden al titular del Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la Constitución, las Secretarías de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo

al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; **es olvidar que dentro del régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas;** es, finalmente, desconocer el alcance que el refrendo tiene, de acuerdo con el artículo 92 Constitucional, el cual de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los Secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.” (énfasis añadido)

Tesis de jurisprudencia número 890, Apéndice. Pág. 1645.

**“INCONSTITUCIONALIDAD DEL REGLAMENTO PARA EL COBRO DE HONORARIOS POR NOTIFICACION DE CREDITO Y GASTOS DE EJECUCION, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL 25 DE NOVIEMBRE DE 1954, EXPEDIDO POR EL C. SECRETARIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-** Como se advierte, ni el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal, ni el artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado autorizan al Presidente de la República a delegar en el Secretario de Hacienda y Crédito Público, la facultad reglamentaria que sólo se le ha conferido al Ejecutivo de la Unión.”

Amparo en Revisión 5430/55. Inf. 1963. 2ª. S.  
Pág. 81.

Nótese como en ambas tesis se establece que las facultades delegadas por el Poder Legislativo al Ejecutivo, como resulta ser la facultad a que se refiere el artículo 131 Constitucional, únicamente pueden ser ejercidas por el Presidente de la República, sin que exista la posibilidad de que sean, a su vez, delegadas por este último a sus Secretarios de Despacho.

No obstante ello, en completa contravención a lo establecido en el texto del artículo 131 Constitucional, el Poder Legislativo mediante los preceptos de la Ley de Comercio Exterior antes transcritos, delega a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la facultad de determinar e imponer las cuotas compensatorias a las importaciones que se realicen en condiciones de dumping.

Por tal motivo, consideramos que dichos artículos de la Ley de Comercio Exterior resultan totalmente violatorios de lo establecido en el artículo 131 Constitucional, pues delegan una facultad exclusiva del Presidente de la República a un funcionario de menor jerarquía, lo cual no está previsto en dicho precepto de nuestra Carta Magna.

No es óbice concluir de la anterior forma, el hecho de que los Secretarios de Estado sean auxiliares del Presidente de la República, pues sus funciones auxiliares no incluyen las materias que el artículo 131 Constitucional delega exclusivamente al Presidente de la República, como son el establecimiento de cuotas compensatorias.

Así, al ser los preceptos antes citados de la Ley de Comercio Exterior inconstitucionales, consecuentemente consideramos que las Resoluciones finales dictadas por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial tanto en el pasado, como en el presente y que se dicten en el futuro, en las que se determinaron, determinen o llegasen a determinar cuotas compensatorias a las importaciones en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, violan o llegarían a violar, de igual manera, lo establecido en los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues se apoyan o apoyarían en preceptos cuya inconstitucionalidad ha quedado demostrada.

Lo anterior ha sido confirmado por los jueces de Distrito, al resolver el juicio de amparo 189/93, cuya sentencia, en su parte conducente, a continuación transcribo:

“...  
“...  
CUARTO.-

En su segundo concepto de violación la parte quejosa manifiesta que se violó en su perjuicio el artículo 16 en relación

con el 49 y 131 de la Carta Magna, toda vez que la resolución que impugna fue expedida por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial sirviéndole de fundamento, entre otros, el artículo 2o. fracción II del la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, autoridad que considera incompetente en atención a que el citado artículo 131 Constitucional faculta al Congreso de la Unión para conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para aumentar, disminuir o presumir las cuotas de las tarifas de importación y exportación, así como para crear otras o para restringir o prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos a fin de regular la economía del país. Atento lo anterior, la parte quejosa estima que estamos en presencia de una autorización en que se le confiere al Presidente de la República una facultad discrecional absoluta, y por ser norma de excepción para legislar sobre tal materia, tal como lo establece el artículo 49 Constitucional, no puede la Ley Reglamentaria del Artículo 131 constitucional, sin vulnerar la Ley Suprema, conferir tal facultad extraordinaria para legislar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para fijar cuotas, tarifas de importación aún cuan tengan como causa inmediata impedir la competencia desleal.

En efecto, nuestra constitución establece en su artículo 16, 49, y segundo párrafo del 131 lo siguiente:

Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación, se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse do o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 131.- El ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando los estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Ahora bien, el sistema mexicano como todo régimen democrático liberal consagra el principio de división de poderes, principio que busca la defensa de las libertades humanas a través del correcto reparto de funciones del estado, las cuales se dividen en tres categorías: función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional. Sin embargo, dicha división de funciones no puede ser absoluta, y aún cuando los poderes que las ejercen son independientes en su forma de organización y de actuación, son partes de un todo y se complementan para lograr el correcto funcionamiento del Estado.

Específicamente, por lo que se refiere al Poder Ejecutivo por vía de excepción y de manera exclusiva, realiza funciones legislativas en dos casos, los cuales se encuentran contemplados en los artículos 29 y 131 de la Constitución. Atendiendo a estos preceptos, el Congreso de la Unión puede conferir facultades extraordinarias al ejecutivo Federal para: decretar la suspensión de garantías con los requisitos y formalidades que el propio artículo 29 señala, y para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. La razón de lo anterior es porque se considera que el Ejecutivo puede actuar con la inmediatez y flexibilidad que se requiere en las

operaciones de comercio exterior, ya que de lo contrario, se podría afectar seriamente la economía nacional.

Por su parte, la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, emitida por el Congreso de la Unión, en su artículo 2o., fracción II dispone que las mediadas de regulación o restricciones a la exportación o importación de mercancías consistentes en cuotas compensatorias, provisionales o definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, se ejercerán por acuerdo o resolución que expida la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, los que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Del análisis de la disposición a que se hace referencia en el párrafo que antecede, **se advierte que existe una violación al artículo 131 Constitucional.** En efecto, el artículo 3o. fracción III de la Ley de Comercio Exterior, dispone: Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, se entenderá por: . . . III.- Cuotas Compensatorias, aquellas que se aplican a las mercancías importada en condiciones de discriminación de precios o de subvención en su país de origen, conforme a lo establecido en la presente Ley. Por lo que la cuota compensatoria provisional que impugna la quejosa, es una cuota de la tarifa de importación a que hace referencia el precepto Constitucional en comento. Luego entonces, por las razones antes expuestas, **corresponde**

**al Presidente de la República fijar la mencionada cuota, y no al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quién es el titular del órgano administrativo que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad del Estado. En consecuencia, tanto la Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, como la resolución de carácter provisional que declara de oficio el inicio de la investigación administrativa sobre las importaciones de juguetes, mercancías comprendidas en las fracciones arancelarias de las partidas 95.01, 95.02, 95.03, 95.04, 95.05, 95.06, 95.07 y 95.08 de la tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de la República Popular de China, independientemente del país de procedencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril del año en curso, son inconstitucionales, así como también lo son los demás actos que deriven del proceso de formación de la Ley reclamada, toda vez que no se reclaman por vicios propios, sino como parte del proceso legislativo. Lugo entonces procede conceder a la parte quejosa el amparo y protección de la Justicia Federal que solicita, pues por tratarse de una regla de aplicación estricta, únicamente el Presidente de la República está facultado para realizar funciones legislativas en vía de excepción, conforme al artículo 49 Constitucional, y por consiguiente los actos que realice en estos supuestos son actos legislativos que constituirán ordenamientos general y**

**abstractos con la misma jerarquía de las leyes ordinarias del propio Congreso, y no se considerarán actos administrativos que pueda delegar en alguno de los órganos que componen la Administración Pública Federal.** Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis publicada en el informe de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al año de 1982 segunda parte, Segunda Sala, páginas 103 y 104, que a la letra dice: DIVISION DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE. La división de poderes, que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, corresponden a la esfera de atribuciones de otro poder. Así, el artículo 109 constitucional otorga el ejercicio de facultades jurisdiccionales, que son propias del Poder Judicial, a la Cámaras que integran el Congreso de la Unión en los casos de delitos oficiales cometidos por altos funcionarios de la Federación, y los artículos 29 y 131 de la propia Constitución Consagra la posibilidad de que Poder Ejecutivo ejerza funciones legislativas en los casos y bajo las condiciones previstas en dichos numerales. Aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución General de la República es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse facultades, que correspondan a otros poderes, no que las leyes

ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. Para que sea válido, desde el punto de vista constitucional, que uno de los poderes de la Unión ejerza funciones propias de otro poder, es necesario, en primer lugar, que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas y , en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

Por lo expuesto y fundado y con apoyo además en los artículos 76, 77, 78, 149, 155, 192, 193 y demás relativos de la Ley de Amparo se resuelve:

...

SEGUNDO.- La JUSTICIA DE LA UNION AMPARA Y PROTEGE a XXX XXX XXX, en representación de XXX, contra los actos de las siguientes autoridades: Congreso de la Unión, Presidente de la República, Secretario de Gobernación, Secretario de Relaciones Exteriores, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en Términos del considerando cuarto de esta sentencia.

...”

Como el lector podrá advertir, el Poder Judicial ha determinado, de manera aislada, que las cuotas compensatorias determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, resultan violatorias del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Actualmente dicha sentencia, y otras más, se encuentran siendo revisadas en instancias superiores, por lo que deberemos esperar si en el futuro, puede llegarse a establecer jurisprudencia en ese sentido.

Ahora bien, no dejamos de advertir que los artículos de la Ley de Comercio Exterior que, consideramos, resultan violatorios de lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen la facultad de *determinar* cuotas compensatorias, y no de *imponer*.

Desde nuestro punto de vista, existe una gran diferencia entre determinar e imponer una cuota compensatoria. En efecto, *determinar* lo podemos definir como *tomar una resolución respecto a algo, es decir, resolver una cuestión planteada*.

Por su parte, podemos definir el verbo *imponer*, como *poner una carga u obligación*; esto es, establecer una obligación que en el presente caso es de carácter pecuniario.

Como puede observarse, existen diferencias entre ambos términos, pues mientras para uno significa *resolver algo*, para otro implica el establecimiento de una carga u obligación.

Interpretados individualmente los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de Comercio Exterior, podríamos concluir que no existe una conculcación al texto constitucional, pues únicamente la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial resolvería la procedencia de una cuota compensatoria sobre las importaciones en condiciones de dumping o subvenciones.

Sin embargo, interpretando armónicamente los artículos antes citados con las demás disposiciones contenidas en la Ley de Comercio Exterior, llegamos a la conclusión de que cuando el legislador utilizó el término *determinar*, lo hizo en el sentido de *imponer* cuotas compensatorias a las importaciones en prácticas desleales de comercio internacional.

Tan es así que en el artículo 59 se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial dictará resolución final en el procedimiento administrativo correspondiente, en la que deberá, entre otras, **imponer** cuota compensatoria definitiva.

Nótese como en la propia ley se establece que, en el caso de que resulte procedente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial **impondrá** cuotas compensatorias definitivas.

De igual forma, en el artículo 65 de la citada Ley de Comercio Exterior se establece que los importadores estarán obligados a pagar las cuotas compensatorias determinadas en las resoluciones finales de los procedimientos administrativos de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional.

Lo anterior confirma que, cuando el legislador utilizó el término *determinar*, lo hizo en el sentido de *imponer* cuotas compensatorias, aun cuando ambos términos tengan significados distintos.

Con base en todo lo anterior, consideramos que la facultad delegada por el Congreso de la Unión a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los artículos 5 fracción VII y 62 de la Ley de

Comercio Exterior, contravienen lo previsto en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que cualquier Resolución fundada en dichos preceptos, será un acto sin validez ni fuerza obligatoria.

## **Conclusiones**

- El comercio es una actividad lucrativa que radica en la intermediación directa o indirecta entre productores y consumidores de bienes y servicios, con el objeto de facilitar y fomentar la circulación de la riqueza. Cuando dicha intermediación radica entre productores y consumidores de bienes y servicios de diferentes países, se le conoce como intermediación internacional.

Ahora bien, cuando dos o más productores de bienes y servicios ofrecen a los consumidores sus productos, estamos en presencia de una concurrencia comercial o mercantil, la cual podrá darse tanto en el ámbito interno como internacional. En los sistemas económicos de libre mercado, la concurrencia trae consigo la competencia entre los concurrentes.

Sin embargo, pueden presentarse prácticas que restringen la libertad de la industria y del comercio. Entre éstas se encuentran

las prácticas desleales de comercio, ya sean en el ámbito interno o en el ámbito internacional, que de modo más general atentan contra la libre competencia mercantil, además de causar graves daños a la capacidad de empleo y, por tanto, al ingreso de los trabajadores, pues tienen como base el establecimiento de condiciones económicas desfavorables para el competidor.

En este sentido, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial define a las prácticas desleales de comercio internacional como aquellas mediante las cuales una empresa exporta a precios artificialmente bajos, ocasionando con ello un daño a la industria del país que recibe dichas exportaciones. La distorsión en precios puede tomar la forma de dumping, cuando es la misma empresa quien financia los precios bajos, es decir, cuando la empresa exporta a un precio inferior al que vende en condiciones normales en su propio mercado, o bien puede tomar la forma de subvención cuando es el gobierno de la empresa exportadora quien financia los precios bajos mediante el otorgamiento de subsidios.

Sin embargo, cabe advertir que además del dumping y las subvenciones existen prácticas que también se consideran como desleales al comercio internacional, tales como el contrabando, la falsa designación del origen de mercancías, la comercialización de artículos defectuosos o que no cubran los estándares mínimos de

calidad, la falsificación o uso indebido de marcas y la violación de derechos de autor.

- Según uno de los principales tratadistas sobre la materia, el primer caso de dumping se presentó en el siglo XVI en Inglaterra, en donde los extranjeros fueron sancionados por las ventas de papel en el mercado británico que representaban pérdidas para los ingleses, al impedir el nacimiento de una nueva industria papelera en ese país.

Sin embargo, no fue sino hasta después de la Revolución Industrial, con motivo de las producciones en serie y una mayor competencia, que comenzaron a incrementarse el uso de las prácticas desleales en el comercio internacional en su modalidad de dumping.

Así, el concepto de dumping como práctica desleal de comercio internacional, se comenzó a manejar desde el siglo XIX, teniendo un desarrollo sumamente importante a partir de la Revolución Industrial.

No obstante, en nuestro país el término de dumping no tuvo implicaciones sino hasta mediados de la década de 1980, por lo que la

legislación para su regulación ha tenido un desarrollo sumamente vertiginoso en aras de adecuarse a la globalización comercial.

- Ahora bien, el dumping es la práctica desleal de comercio internacional por virtud de la cual un productor o comerciante de un país exportador, enajena su producto en el país importador por debajo del precio de venta en el mercado local o de un precio de referencia de un tercer país, ocasionando, o pretendiendo ocasionar con dicha práctica, un daño a la producción o al establecimiento y desarrollo de la misma en el país importador.

Lo anterior sobre la base de que existe una discriminación de precios, un daño o amenaza de daño a la producción local y una relación causal entre ambos.

- El daño puede consistir en la pérdida o menoscabo patrimonial; en una privación a una ganancia lícita y normal, o el impedimento para el establecimiento de nuevas industrias. La amenaza de daño puede consistir en una probabilidad fundada de que se presenten los anteriores extremos.

En nuestro régimen jurídico, para la procedibilidad de investigaciones contra prácticas dumping que culminen en medidas

compensatorias, debe probarse que existe un daño o amenaza de éste al productor o productores que fabriquen por lo menos el 25 por ciento de mercancías idénticas o similares en territorio nacional.

- En nuestro país los procedimientos de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional podrán iniciarse de oficio o a petición de parte. En ambos casos, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe publicar la resolución inicial correspondiente en el Diario Oficial de la Federación y otorgar un plazo para que los importadores, exportadores, representantes de los gobiernos extranjeros y, en general, toda aquella persona que acredite tener interés jurídico, comparezcan ante dicha dependencia a manifestar por escrito lo que a su derecho convenga.

En el caso de que la investigación se inicie a solicitud de parte, deberá existir previamente una denuncia (solicitud) por parte de los productores de mercancías idénticas o similares a aquéllas que se importen o vayan a importarse en condiciones de dumping, que por sí o en su conjunto produzcan, cuando menos, el 25 por ciento del total de las producidas en territorio nacional, o bien, de las organizaciones legalmente constituidas de productores de las mismas, tales como las cámaras o asociaciones respectivas.

Presentada la denuncia, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial deberá aceptarla y declarar el inicio de la investigación administrativa; requerir al solicitante mayores elementos de prueba o datos; o desechar la denuncia cuando no se cumplan los requisitos correspondientes.

En todo caso, la citada dependencia deberá publicar la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez que ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación la resolución de inicio, y que las partes han ofrecido las pruebas y datos correspondientes, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial debe dictar una resolución preliminar en la que determine:

1. Continuar con la investigación administrativa imponiendo una cuota compensatoria provisional.
2. Continuar con la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria provisional.
3. Declarar concluida la investigación por estimar que no hay elementos suficientes para presumir la existencia de dumping.

Posterior a la publicación de la resolución preliminar, y previo a la publicación de la resolución final correspondiente, se celebrará la audiencia pública en la cual las partes podrán comparecer y presentar argumentos en defensa de sus intereses. En dicha audiencia las partes interesadas podrán interrogar a las otras partes respecto a los datos, información y argumentos presentados.

Consecuentemente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial abrirá un periodo de alegatos, a fin de que las partes interesadas expongan sus conclusiones.

Finalmente, la autoridad deberá dictar una resolución definitiva o final, en la que se determinará si procede la imposición de una cuota compensatoria definitiva; modificar la cuota compensatoria provisional y establecer así la definitiva; o declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria alguna, por estimar que no se dieron las prácticas desleales de comercio internacional al no existir elementos de dumping, daño y/o nexo causal.

Cabe señalar que la cuota compensatoria deberá ser equivalente o menor al margen de dumping. De cualquier manera, dicha medida tendrá por objeto desincentivar las prácticas desleales.

En contra de la resolución definitiva, las partes podrán interponer recurso de revocación, juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación o el juicio de garantías, conforme a la legislación de nuestro país; o mediante la solicitud de mecanismos alternativos de solución de controversias previstos en los tratados internacionales o convenios de los que México sea parte. Sin embargo, de optarse por dichos mecanismos, no podrá interponerse el recurso de revocación ni el juicio de nulidad mencionados.

- Desde nuestro punto de vista, las cuotas compensatorias son aquellas medidas económicas impuestas para impedir o desalentar que continúen efectuándose importaciones en condiciones de dumping que dañen la producción nacional, en el caso de que éstas se estén realizando; o para prevenir que se efectúen, en un futuro inmediato, prácticas desleales de comercio internacional que amenacen con dañar dicha producción nacional.

- Existe un impedimento constitucional para considerar a las cuotas compensatorias como derechos o impuestos. Igualmente, sería contrario a nuestra Carta Magna considerarlas como sanciones o multas.

Sobre el particular, la legislación interna considera a las cuotas compensatorias como aprovechamientos, dado que representan

ingresos percibidos por el Estado por funciones de derecho público, distintas de las contribuciones.

A nuestro juicio, existe una gran dificultad para otorgarle algún carácter jurídico definido a las cuotas compensatorias. No obstante ello, consideramos que la doctrina, sobre todo extranjera, no se equivoca al decir que las cuotas compensatorias tienen la naturaleza jurídica de impuestos o derechos, es decir, de contribuciones.

- En nuestro país, las cuotas compensatorias únicamente pueden determinarse en términos porcentuales (ad-valorem) sobre el valor en aduana de las mercancías, o en cantidad específica.

- En relación con la distinción entre cuotas compensatorias y aranceles, cabe señalar que la más clara deriva del hecho de que los segundos son considerados legalmente como impuestos, mientras que las primeras tienen el carácter de aprovechamientos, aún cuando en ambos casos su finalidad es la de proteger la industria y el mercado interno.

- Las cuotas compensatorias encuentran su fundamento constitucional en el artículo 131 de la Carta Magna, al ser medidas tendientes a estabilizar y proteger la producción nacional de importaciones en condiciones de dumping.

Dicho precepto constitucional prevé la delegación de facultades legislativas al titular del Poder Ejecutivo de la Unión, las cuales son indelegables a cualquier otro funcionario, por importante que sea su jerarquía dentro de la escala del poder público.

Con dichas facultades delegadas, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos puede llevar a cabo actos materialmente legislativos, para regular el comercio exterior, incluyendo el establecimiento de cuotas compensatorias a fin de que la producción nacional, el propio comercio exterior o la economía del país no se vean afectadas por prácticas desleales de comercio internacional.

Es decir, el Presidente de la República es quien puede ser facultado por el Congreso de la Unión para, entre otras cuestiones, determinar e imponer cuotas compensatorias a las importaciones que se realicen en condiciones de dumping, sin que dicha facultad pueda a su vez delegarse en otro funcionario.

- No obstante lo anterior, conforme a la Ley de Comercio Exterior, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial es la dependencia encargada de resolver los procedimientos de investigación contra prácticas desleales de comercio internacional y,

subsecuentemente, determinar e imponer las cuotas compensatorias a las importaciones que se realicen en condiciones de dumping.

- Es importante tomar en cuenta que cualquier acto de los poderes del Estado, sea legislativo, ejecutivo o judicial, debe ceñirse a los lineamientos establecidos en la Constitución, pues en caso contrario carecerían de validez, no siendo, consecuentemente, obligatoria su observancia.

En este orden de ideas, un acto que contravenga la Constitución implicaría que el mismo sea anti o inconstitucional, para lo cual tendrían que interponerse los medios de impugnación o de control correspondientes.

- Con base en lo expuesto a lo largo del presente trabajo, consideramos que la facultad delegada por el Congreso de la Unión a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que ésta esté en posibilidad de determinar e imponer cuotas compensatorias, contraviene lo previsto en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que cualquier resolución dictada en esos términos por dicha dependencia será un acto sin validez ni fuerza obligatoria.

**BIBLIOGRAFIA****A. LIBROS**

AQUINO CRUZ, Daniel. "Las Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Editorial Pac, México, 1997.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo. "Derecho Fiscal", Editorial Themis, México, 1991.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. "Derecho Aduanero", Editorial Porrúa, México, 1988.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. "La Defensa Jurídica de la Constitución en México", Editorial Duero, México, 1994.

FERNÁNDEZ LALANNE, Pedro. "Comentarios al Código Aduanero", Editorial Guía Práctica del Exportador e Importador, Buenos Aires, 1988.

FLORES ZAVALA, Ernesto. "Elementos de las Finanzas Públicas Mexicanas", Editorial Porrúa, México, 1981.

FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1991.

GARZA, Francisco de la. "Derecho Financiero Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1989.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. "Diccionario Jurídico Mexicano". Editorial Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. "Prácticas Desleales de Comercio Internacional (Antidumping)", Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

MARTINEZ VERA, Rogelio. "Legislación de Comercio Exterior", Editorial Mc Graw Hill, Primera Edición, México, 1997.

RABASA O., Emilio y CABALLERO, Gloria. "Mexicano: ésta es tu Constitución", Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl. "Derecho Fiscal", Editorial Harla, México, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México, 1988.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, México, 1992.

WARES, William A. "The Theory of Dumping and American Comercial Policy", Lexington Books, Washington D.C., 1977.

WITKER, Jorge y PATIÑO, Ruperto. "La Defensa Jurídica contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional", Editorial Porrúa, México, 1987.

## **B. REVISTAS**

ANTHONY, Robert A. "The American Response to Dumping from Capitalist and Socialist Economies-Substantive Premises and Restructured Procedures after 1967 GATT Code", Cornell Law Review, Vol. 54, No. 2, enero 1969.

BARCELO, John A. "Antidumping Laws as Barriers to Trade-The United States and the International Antidumping Code", Coronell Law Review, Vol. 52, No. 4, abril 1972.

BESELER, J. F. "ECC Protection Against Dumping and Subsidies from Third Counties", Common Market Law Review, Vol. 6, No. 3, Holanda.

BUCK SELLER, Peter. "The Antidumping Act and the Future Of East-West Trade", Michigan Law Review, Vol. 66, No. 1, noviembre 1967.

CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. "Aspectos Legales del Intercambio Comercial Internacional, su Regulación y Efectos, en Particular a las relaciones entre México y los Estados Unidos de Norteamérica", Revista Mexicana de Justicia 84, No. 4, Vol. II, oct-dic 1984.

HASTINGS, W.K. "International Trade and Material Injury: An Economic and Comparative Study of Anti-dumping Legislation", Victoria University of Wellington Law Review, Vol. 16, No. 3, Nueva Zelanda, 1986.

### **C. LEGISLACION**

Acuerdo General Sobre Aranceles y Comercio (GATT)

Código Fiscal de la Federación.

Código Antidumping

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Aduanera.

Ley de Comercio Exterior.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Reglamentaria del Artículo 131 Constitucional en Materia de Comercio Exterior.

Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Reglamento de la Ley Aduanera.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

## **D. OTRAS FUENTES**

Resolución Final de la Investigación Antidumping sobre las Importaciones de Urea, originarias de Ucrania, independientemente del país de procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1995.

SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. "Informe de Labores 1991-1996, Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales", México, 1997.