



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ARAGÓN**

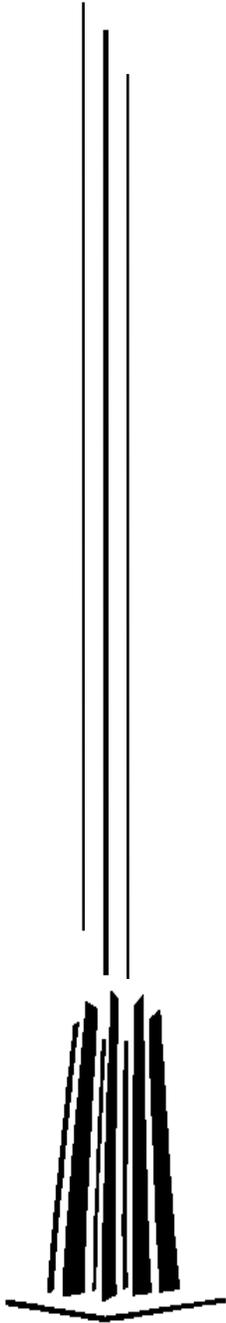
**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE  
REMEDIO COMERCIAL, MEDIANTE LAS  
CUALES SE ELIMINARON LAS CUOTAS  
COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA  
POPULAR CHINA.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A:**

**MAYELI HERNÁNDEZ LOZANO**

**ASESOR:  
LIC. MARTÍN LÓPEZ VEGA**



**MÉXICO, 2011.**

**FES Aragón**



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.

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL,  
MEDIANTE LAS CUALES SE ELIMINARON LAS CUOTAS  
COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA POPULAR CHINA**

Pág.

<b>ÍNDICE.....</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>IV</b>

**CAPÍTULO PRIMERO  
GENERALIDADES Y CONCEPTOS DEL COMERCIO EXTERIOR**

1.1 Generalidades del Comercio Exterior.....	1
1.2 Antecedentes del Comercio Exterior.....	2
1.3 Conceptos Aduanales.....	17
1.3.1 Concepto de Aduana.....	20
1.3.2 Regímenes Aduaneros.....	22
1.3.2.1 De Importación.....	23
1.3.2.2 De Exportación.....	30

**CAPÍTULO SEGUNDO  
PRÁCTICAS DESLELALES DE COMERCIO INTERNACIONAL**

2.1 Facultades constitucionales de las autoridades que intervienen en el Procedimiento de las Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	36
2.1.1 Facultades del Ejecutivo Federal.....	36
2.1.2 Facultades de la Secretaría de Economía.....	38
2.1.3 Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público..	39

2.1.4 Comisiones Auxiliares.....	40
2.2 Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	41
2.2.1 Dumping.....	43
2.2.2 Subvención.....	50
2.2.3 Daño a una Rama de la Producción Nacional.....	52
2.2.4 Medidas Salvaguarda.....	57

### **CAPÍTULO TERCERO**

#### **CUOTAS COMPENSATORIAS Y REMEDIO COMERCIAL**

3.1 Cuotas Compensatorias.....	61
3.1.1 Naturaleza Jurídica de las Cuotas Compensatorias.....	63
3.1.2 Fin de las Cuotas Compensatorias y Remedio Comercial.....	71
3.2 Procedimiento en materia de Prácticas Desleales de Comercio Internacional.....	73
3.2.1 Resolución de Inicio.....	74
3.2.2 Resolución Preliminar.....	75
3.2.3 Resolución Final.....	78
3.2.4 Audiencia Conciliatoria.....	81
3.2.5 Aplicación de las Cuotas Compensatorias.....	82

### **CAPÍTULO CUARTO**

#### **ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL, MEDIANTE EL CUAL SE ELIMINARON LAS CUOTAS COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA POPULAR CHINA**

4.1 Análisis jurídico del remedio comercial, mediante el cual se eliminaron las cuotas compensatorias para la República Popular China.....	87
4.2 Propuesta de acción en defensa de la economía nacional contra las medidas del remedio comercial, mediante el cual se eliminaron las Cuotas Compensatorias para la República Popular China.....	91

CONCLUSIONES..... 96

FUENTES CONSULTADAS..... 98

## INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación que se presenta como materia de esta tesis, pretende analizar el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial, mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2008 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del mismo año. El objetivo de este Acuerdo es la finalización de las medidas antidumping, la eliminación de las cuotas compensatorias para los productos procedentes del país asiático.

Con la firma del “Protocolo de Adhesión de China”, el 11 de diciembre de 2001, China ingresó como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), por lo que México negoció una reserva para mantener, durante seis años más, las cuotas compensatorias impuestas a dicho país (para determinados productos, entre los que destacan textiles, calzado y juguetes) y que se venían aplicando hasta el momento.

Posteriormente, el 11 de diciembre de 2007, al concluir la vigencia de la reserva negociada en 2001, México debía cumplir con los compromisos en cuestión de cuotas compensatorias sobre bienes chinos conforme a las reglas de la OMC. Debido a la incertidumbre de los sectores productivos y la preocupación del gobierno ante la eliminación de las cuotas compensatorias, el 1º de junio de 2008 México y China firmaron el Acuerdo, materia de nuestro análisis. En dicho Acuerdo se confirmó la revocación de las cuotas compensatorias y el establecimiento de una medida de transición temporal a la importación de diversas mercancías.

Las cuotas compensatorias servían para proteger determinados sectores considerados “sensibles” a la competencia de mercancías chinas, y que se introducen al país en condiciones desleales del comercio internacional. Por

otra parte, la medida de transición temporal que existe actualmente sustituyó a las cuotas referidas, y sirve para dar tiempo a los diversos sectores industriales mexicanos para estar preparados frente a la competencia ante sus semejantes chinos en el mercado nacional e internacional. Sin embargo se ha dicho, esta medida se elimina de manera progresiva, no es prorrogable y termina su vigencia el 11 de diciembre de 2011.

Ante este panorama, surgen las siguientes preguntas: ¿Qué repercusiones trae a la industria nacional la eliminación de las cuotas compensatorias? Y ¿qué podríamos hacer como nación ante este cambio?. Esto es materia del presente trabajo.

Ya han pasado dos años desde que se adoptó esta medida de transición temporal, y sin embargo la industria nacional parece lejos de lo planteado por el gobierno, es decir, de la certidumbre de protección del campo de los productos “sensibles”.

Por ello podría decirse que la medida de transición temporal fue elaborada de manera forzosa, derivada de la previa eliminación de las cuotas compensatorias; es decir, se trató más de una medida de contención, que de solución a problemas del país. Mientras esto salta a la vista, China sigue exportando gradualmente cada vez más mercancías hacia nuestro país, y también persiste los problemas e inconformidades de diversos sectores productivos en México.

Falta apoyo del gobierno a la industria, incentivando la capacidad de los distintos sectores para poder producir eficientemente y abastecer al mercado nacional de productos novedosos y de calidad. Por lo expuesto, aunque exista una visión poco alentadora, lo que debemos hacer es encontrar soluciones.

Es así que, el presente trabajo comenzará en su primer capítulo con la historia del comercio exterior, sus antecedentes nos ubican en el tiempo y

condiciones que nos permitan comprender los acontecimientos actuales y en este se incluirá la descripción de conceptos básicos para abordar el tema en comento como son: generalidades de comercio exterior, aduana, regímenes aduaneros, importación y exportación.

En el segundo capítulo, el análisis se centra en las prácticas desleales de comercio internacional, las facultades de las autoridades que intervienen, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la Ley de Comercio Exterior e incluso el Código Fiscal para la Federación. Además de algunos conceptos importantes como son: dumping, subvención, daño a una rama de la producción nacional y medidas salvaguarda.

En el tercer capítulo entramos al estudio de las cuotas compensatorias, desde su naturaleza hasta el procedimiento legal de su aplicación establecido en la Ley de Comercio Exterior.

Y finalmente, en el cuarto capítulo, se realiza el análisis jurídico de las medidas de remedio comercial y el impacto económico que trae aparejado con la eliminación de las cuotas compensatorias, así como el manejo de la estrategia.

Los métodos a utilizar en la presente investigación serán el deductivo, donde partiremos de los conceptos generales para llegar a conceptos particulares; y el método inductivo que va de conceptos particulares a generales. Siendo la documental nuestra técnica de investigación, al apoyarnos en doctrina y legislación, que serán la base de sustento de nuestro trabajo.

# **CAPÍTULO PRIMERO GENERALIDADES Y CONCEPTOS DEL COMERCIO EXTERIOR**

## **1.1 GENERALIDADES DEL COMERCIO EXTERIOR.**

Concepto de comercio.

Desde el punto de vista económico y en sentido amplio, se ha considerado al comercio como el cambio de bienes que están en dominio de los hombres y que son necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas; esta actividad comercial produce la movilización de los bienes, advirtiéndose en el comercio un doble aspecto: uno de índole objetivo, consistente en la realización de los actos de mediación, y otro de tipo subjetivo, que consiste en el propósito o ánimo de lucro que persigue quien realiza la función de mediador.

El cambio de bienes como medio de satisfacer las necesidades humanas existe desde que se inicia la relación social, cuando el hombre advierte la dificultad o la imposibilidad de producir determinados bienes que otros posee y que se adquieren cambiándolos con aquellos de que se dispone; aparece así la forma primitiva del trueque y aunque en ella no hay función de mediación, existe el intercambio de unos bienes.

La Academia Española lo define como la negociación que se hace comprando, vendiendo o permutando unas cosas por otras. Dicho concepto tan solo adecua la vieja razón que sobre comercio emitió Ulpiano: "commercium est, venden di que invencem ius" (el comercio consiste en comprar y vender).

Nosotros podemos definir que el comercio es la actividad lucrativa que consiste en intermediar directa e indirectamente entre productores y

consumidores con el objeto de facilitar y promover la circulación de la riqueza; su alcance legal abarcaría la actividad de empresas, ciertas cosas mercantiles y actos incluidos en la legislación mercantil.

Concepto de Comercio Exterior.

Muchos son los aspectos de que se ocupa el comercio exterior, problemática que se indica con su denominación; ¿cuál es la apropiada? ¿comercio exterior o comercio internacional?. Sin duda ambos conceptos expresan claramente el establecimiento de una relación económica que trasciende fronteras, sin embargo resulta muy clara la diferencia que analiza la Dra. Quintana al decir "...el término "comercio internacional" da la impresión de que la persona que hace referencia a esta actividad se encuentra en un punto elevado en el espacio que le permite contemplarlo de una manera global, tomando en consideración todas las relaciones o al menos las más relevantes que se dan entre todos los diferentes entes que participan..." el término "comercio exterior" provee la connotación más bien de un espectador que se refiere a este tipo de relaciones entre los diferentes entes, pero enfocándolas desde el punto de vista del lugar o país en el que se encuentra hacia los otros entes".

La definición de comercio exterior es la actividad mercantil que trasciende fronteras de un país y que por lo mismo queda sujeta a las normas, usos y costumbres de los países que involucre, así como a los medios y transporte que utilice, a las fuentes de financiamiento que aproveche y a las instituciones y convenios internacionales en cuyo campo quede incluida<sup>1</sup>.

## **1.2. ANTECEDENTES DEL COMERCIO EXTERIOR.**

En este apartado haremos referencia a breves antecedentes del comercio exterior de México con el propósito de dar una idea general de la regulación del mismo, desde la época colonial hasta la época actual, sin

---

<sup>1</sup> GARCÍA FONSECA, Candido. Elementos de Comercio Exterior. Editorial Trillas. México, 2009, pág. 13.

embargo realizaremos un breve viaje también a la etapa prehispánica para entender mejor sobre la historia.

#### ETAPA PREHISPÁNICA.

En esta etapa existía una intensa actividad comercial entre los primeros pueblos mesoamericanos; tenían, además del trueque, sistema de valor y medida que se empleaban para el intercambio de mercancías. Como ahora utilizamos billetes, monedas, cheques, entonces se utilizaban pequeños carrizos rellenos de polvo de oro, plumas de aves preciosas, semillas de una cierta especie de cacao, las cuales eran reconocidas y aceptados en todo Mesoamérica. Los tianguis o plazas de mercadeo estaban sujetos a reglamentos estrictos, cuyo cumplimiento se encontraba vigilado por inspectores especiales. Las culturas dominantes, como la mexicana, exigían a los pueblos sojuzgados el pago de tributos e imponían una organización del comercio a grandes distancias, organización que resultó vital para la sociedad precortesiana.

El comerciante que recorría largas distancias era llamado entre los mexicanos "pochteca", él era quien intercambiaba los productos de la región con los otros pueblos situados más allá de las fronteras del estado mexicano. El esplendor del mercado de Tlatelolco, por ejemplo, fue registrado en crónicas de los conquistadores hispanos, como Bernal Díaz del Castillo.

Cabe destacar que las operaciones de intercambio no solo se realizaban mediante el sistema de trueque propio de las sociedades precapitalistas, sino por también por rigurosa compra-venta de mercancías cuyo precio se fijaba en moneda. Exigían cinco tipos de moneda: a) granos de cacao, b) mantas de algodón de pequeñas dimensiones, c) canutos de pluma de aves rellenos de polvo de oro, d) piezas de cobre en forma de té y e) piezas de estaño.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> DELGADO DE CANTÚ, Gloria. Historia de México. Tomo I. Editorial Alambra Mexicana. 2ª Edición. México, 1994, pág. 235.

## ETAPA COLONIAL.

Es importante señalar la política económica seguida por España en la Colonia se caracterizó por obstaculizar un progreso lógico en todos sus aspectos: estableció el régimen de propiedad privada de la tierra e impuso el latifundismo en su forma laica y eclesiástica; implantando un sistema de prohibiciones con respecto a ciertos cultivos favoreciendo el monopolio, la alcabala y el estanco como medios de impedir el libre comercio; protegió a la industria metropolitana evitando la creación de una industria colonial y monopolizó el tráfico del comercio con el extranjero.<sup>3</sup>

El comercio entre España y la Nueva España se efectuó principalmente a través de la Casa de Contratación de Sevilla. La cual tuvo su origen el 10 de enero de 1503, al principio fue una empresa particular de los reyes católicos con el objeto primordial de salvaguardar la administración de la participación que a ellos les correspondía por la personal aportación del patrimonio que hicieron al descubrimiento del nuevo mundo; posteriormente, se convirtió en una especie de ministerio que se dedicaba a la administración de todo comercio entre la metrópoli y la Nueva España, adicionalmente tenía otras atribuciones como armar embarcaciones, planear y autorizar las expediciones y flotas que partían para América, investigar, enseñar y difundir conocimientos marítimos y de navegación y reglamentar el tráfico transmarino, imponer y recabar los impuestos y derechos que el tráfico originaba, así como fiscalizar el comercio y la navegación entre España y las Indias.

La formalización del comercio de España con sus colonias, comenzó con la expedición de las reales cédulas de 1509, 1514, 1531, y 1535, que legitimaban el monopolio mercantil de ésta con los territorios recientemente conquistados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> GONZALEZ BLACKALLER, Ciro y GUEVARA RAMIREZ, Luis. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero. 12ª Edición. México, 1972, pág. 196.

<sup>4</sup> LERDO DE TEJADA, Miguel. El Comercio Exterior desde la Conquista. Editorial Veracruzana. México, 1985, pág. 91.

En 1551, se inició la edificación de las primeras instalaciones portuarias en Veracruz.

El comercio con Oriente se inició en la segunda mitad del siglo XVI, cuando se instituyó la ruta mercantil entre Acapulco y Manila.

En el Virreinato de la Nueva España se estableció el llamado derecho de almojarifazgo (impuesto a la importación). La relevancia de este tributo fue de tal magnitud que la corona española dictó sobre la materia numerosas cédulas reales, decretos y ordenanzas, desde 1532 a 1817, mismas que regulaban la entrada y salida de mercancías; incluso ya se habla de franquicias diplomáticas por la introducción de mercancías.

Debido a los constantes ataques de los barcos piratas ingleses y franceses a los puertos de Veracruz, Acapulco y Campeche. Se dispuso que los oficiales a cargo de la Casa de Contratación se trasladaran a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa, hecho que permitió que los oficiales a cargo de dicha Casa se trasladaron a la Banda de Buitrón, lugar situado frente a San Juan de Ulúa y en 1601, por órdenes de Felipe II, se instalará la aduana en tierra firme. En 1647, el Rey Felipe IV vio la necesidad de que la ciudad contara con aduana cerrada donde fueran captados todos los productos que entraban al puerto.<sup>5</sup>

Dependiente de la Casa de Contratación, que mencionamos en párrafos anteriores, nace la Universidad de Cargadores de Indias quien tenía jurisdicción para conocer de los asuntos al comercio entre la metrópoli y su colonia.

Las estrictas limitaciones que España impuso, como prohibir el comercio con los demás países, propiciaron el contrabando y la piratería, no solo de los extranjeros sino inclusive por parte de los nacionales. Esto hizo necesario que los barcos mercantiles fueran escoltados por barcos

---

<sup>5</sup> TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Porrúa. México, 2008, pág. 47.

militares y debido a la carencia de flota militar, el comercio se restringió a determinadas temporadas, permitiéndose los monopolios del monarca en principio, y posteriormente del estado. El exceso de regulación del comercio en España con la colonia tuvo principalmente tres objetivos: a) monopolizar el comercio para todos los nacionales de España, b) proteger de los riesgos naturales a dicho monopolio, e c) impedir que fuese presa de los barcos enemigos que surcaban el Atlántico. Ello llevó a entorpecer el comercio entre la metrópoli y su colonia, además de que estaba prohibido intercambiar una gran variedad de mercancías.

Existían dos clases de comercio en Nueva España, el que proviene de la metrópoli y el que provenía de las tierras americanas. De la metrópoli a la Nueva España generalmente venían artículos de primera necesidad como aceite, harina de trigo, vino, ropas, caballos y armas; de Nueva España hacia España lo que más se llevaba era oro, plata, perlas y algunas piedras que se tomaron entonces como esmeraldas.

Con el advenimiento de la Casa de Borbón al trono de España en el siglo XVIII, Carlos III se percató que la política comercial que había llevado la Corona Española había representado un perjuicio para la Hacienda Real, e intenta corregirla con la asesoría con su ministro de Comercio y Moneda, Bernardo Ward. La situación era desastrosa, pues decide instalar una política más liberal para el comercio de España con sus colonias, pero sin abandonar el principio del monopolio de la metrópoli. Así realizó el comercio, habilitando nueve puertos más en España y otros tantos en las colonias americanas y derogando muchos de los gravámenes que se consideraban más perjudiciales.

En el puerto de Acapulco, el tráfico comercial se llevaba a cabo mediante esporádicas ordenanzas y cédulas reales, elaborándose en 1702 el primer reglamento para el tráfico comercial entre Filipinas y la Nueva España.

El Virrey Casafuerte expidió en 1728 una cédula a fin de que ninguna de las mercancías que ingresaban al puerto de Veracruz pudiera bajarse a

tierra sin consentimiento del oficial de justicia o regidor. La pena por incumplimiento era el decomiso de los productos.

El establecimiento de la Real Aduana del puerto de Acapulco se verificó alrededor del año 1776. Por su parte, en 1795 fue constituido el Consulado de Comerciantes de Veracruz, primera asociación gremial de este ramo, cuyos miembros contribuyeron a realizar al puerto y a la ciudad.

El Reglamento y Aranceles Reales para el Comercio Libre de España a las Indias del 12 de Octubre de 1778, se caracterizó por tener como objetivo liberar el comercio, pero por otra parte, se continuó la política de la protección de los productores y agricultores de la Península Ibérica.

Sin embargo, la liberación comercial que propuso Bernardo Ward nunca se llevó a la práctica. España hacia 1774, conservaba dos tributos; almojarifazgo y la alcabala. El primero era un derecho que se pagaba por los géneros o mercaderías que salían del reino, por los que se introducían en él, o por aquellos con que se comercializaba de un punto a otro de España; mientras que el segundo era el tributo que pagaba el forastero por los géneros o mercaderías que vendía.

En 1790 la Casa de Contratación de Sevilla terminó por desaparecer.

#### ETAPA INDEPENDIENTE.

Consumada la independencia de México en 1821 el comercio exterior quedó a la deriva ya que desaparecían características como el monopolio, o la participación de la monarquía y la forma de transportación que había prevalecido durante la colonia.

El primer documento legal en el México Independiente en materia de comercio, fue el Arancel General Interno para los gobiernos de las Aduanas Marítimas en el Comercio Libre del Imperio, publicado el 15 de Diciembre de 1821. Con la finalidad de atender necesidades urgentes Iturbide logró

que la Junta Provisional Gubernativa expidiera dicho Arancel el cual fue el primero en el periodo de transición de la Regencia. Con este documento se designaron los puertos habilitados para el comercio, se especificó el trabajo que debían realizar los administradores de las aduanas, los resguardos, las visitas; además plantearon bases para la operación del arancel, estableciendo que los géneros, mercancías de importación prohibida y las libres de gravamen quedaban a criterio de los administradores de las aduanas. En 1821 la Aduana se encontraba adscrita a la Secretaría del Estado y del Despacho de Hacienda.

Consolidada la situación política del país abrió las puertas de todas las demás naciones para que quisieran comerciar. Con la Constitución de 1824 queda estructurado el país: su forma de gobierno y calidad de soberano, consecutivamente el Congreso aprueba el 14 de febrero de ese año el tratado entre México y Colombia, posteriormente en octubre de 1827 con Gran Bretaña.

La vida internacional de México se desarrolló intensamente y con ella se continuó el comercio en forma vigorosa por los diferentes puertos del país, con China, Inglaterra, Holanda, Francia y Estados Unidos, formulándose convenios y tratados que demostraban el interés de los países europeos hacia México. En el año 1832 el Vicepresidente Bustamante firma el Tratado de la Amistad, Comercio y Navegación con los Estados Unidos, uno de los primeros convenios en materia de comercio internacional.

En 1847 la pérdida del territorio que comprendía de los estados de Texas, Nuevo México y la Alta California, repercutieron sobre el comercio exterior, ya que al rectificarse las fronteras se perdieron puertos como Corpus Christi y San Francisco; sin embargo el comercio en el resto del país siguió adelante.

Con la llegada de Santa Anna, en el año de 1853 se dicta un nuevo arancel para las aduanas fronterizas y marítimas.

## ETAPA DE LA REFORMA.

En esta etapa, se emitieron diversas leyes que afectaron el comercio exterior de México. En 1854 se promulgó el primer Código de Comercio, en 1856 se promulgó la Ley para la Deuda Pública y la Administración de las Aduanas, además se dictaron otras medidas como el reglamento para los procedimientos de juicio administrativo, se adoptó el sistema métrico decimal francés, se facultó al Congreso para expedir Aranceles sobre el Comercio Exterior y para impedir que el comercio entre estados estableciera restricciones onerosas. En 1861 el Congreso facultó al gobierno para formar un nuevo arancel de aduanas marítimas y fronterizas.

En el periodo de 1861 hasta 1867 se decretó que se suspendieran los pagos de la deuda exterior que afectaba a los acreedores franceses, ingleses y españoles.

En el periodo presidencial de Don Benito Juárez, se dictaron medidas diversas relacionadas con el comercio exterior, entre ellas tales como formar la estadística de comercio exterior, un decreto que declaraba libre todo derecho a la exportación de piedras minerales de todas clases, un decreto que para los ayuntamientos de los puertos pudieran cobrar el 3% sobre la importación para obra de beneficencia y salubridad.

En el último tercio del siglo XIX México tenía una estructura jurídica sólida emanada de la Constitución de 1857 y las leyes de Reforma que hacían desaparecer a la Iglesia como poder político.

Podemos decir que con la promulgación de la Constitución de 1857 el gobierno de México ya tenía una estructura jurídica sólida emanada de la propia constitución, ya que a través de ésta se imponían los principios liberales en todas las materias y en todos los órdenes de la vida nacional. Se declaró la libertad de trabajo y de comercio. Se facultó al poder legislativo para que fuera el único que pudiera expedir aranceles, se prohibió a los Estados gravar directo o indirectamente el tránsito de cosas o

de personas que atravesaran su territorio. Se ordenó que no se crearan aduanas locales y por último se facultó únicamente a la Federación para gravar las mercancías de importación, exportación o tránsito en el territorio nacional .<sup>6</sup>

## EL PORFIRIATO.

Con el Porfiriato se darían los primeros pasos a la integración económica encausando la vida nacional. Esta etapa se destacaría por la dictadura de Porfirio Díaz quien asume el Poder Ejecutivo en 1876 para quedar prácticamente en él hasta 1911.

De 1877 a 1880, Díaz adoptó como programa político reanudar y ensanchar las relaciones con el extranjero, sin sacrificio del decoro de la República.

Por lo que respecta a la exportación, envió iniciativas de la Secretaría de Hacienda al Congreso, sobre sustitución del derecho de portazgo en el Distrito Federal y sobre la libre exportación de frutos nacionales. Promulgó la primera Ley para la represión del contrabando.

En 1884, Díaz, nuevamente celebró Tratados de Amistad, Comercio y Navegación con los reinos de Suecia, Noruega, Italia, República Dominicana, entre otros países. De este modo las relaciones con las demás potencias amigas se fomentan buscando el desarrollo mutuo del comercio, firmándose posteriormente nuevos tratados con Francia, Guatemala, Ecuador y Japón. Se crearon secciones aduanales en lugares despoblados del litoral para evitar el tráfico clandestino y dar facilidad al comercio y se aumentó la planta de algunas aduanas marítimas. Se expidió el nuevo arancel de aduanas fronterizas y marítimas con el fin de aumentar los ingresos y satisfacer la demanda de la sociedad conciliando los intereses de la industria, agricultura, comercio y pueblo consumidor.

---

<sup>6</sup> TARDIFF, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano. Tomo II. México, 1969, pág. 705.

En 1900 Porfirio Díaz, constituyó por decreto presidencial la Dirección General de Aduanas, conformada por seis secciones, contribuyendo a la uniformidad de los procedimientos aduaneros.

#### ETAPA REVOLUCIONARIA.

La etapa de la revolución mexicana de 1911 a 1922 se caracterizó por la disminución de la renta de aduanas. Sin embargo, se intentó superar la coyuntura comercial exterior mediante políticas impositivas y la contratación de empréstitos.

El 17 de octubre de 1913 se firmó el decreto por el cual se crearon ocho Secretarías de Estado para el despacho de los negocios administrativos, entre ellos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio, con atribuciones sobre aranceles de aduanas marítimas y fronterizas, vigilancia, impuestos federales y otros conceptos.

Posteriormente, en el año de 1916 se publicó la nueva tarifa de aranceles, en la cual el único producto prohibido era el opio; se redujeron los gravámenes a los artículos de primera necesidad y se aumentaron para los artículos de lujo.

En 1917 se pretendió facilitar el comercio entre México y los Estados Unidos de América, provocando que las relaciones mercantiles quedasen suspendidas.

México como país poco desarrollado principió su producción en desventaja con los países altamente industrializados; por lo que tuvo que recurrir a los impuestos de importación no solo para generar recursos fiscales, sino también en los casos necesarios para que fueran barreras protectoras de la naciente industria mexicana y de la competencia exterior; de esta manera el gobierno redujo los derechos a aquellas mercancías de indispensable consumo en el país, cuando no fueren producidos en el

interior o cuando la producción nacional fuera insuficiente, disminuyendo así la protección a las industrias nacionales y dejando una protección nacional a las industrias viables.

Para finalizar con esta etapa, siendo Presidente de la República Álvaro Obregón, en 1922 logra un equilibrio fiscal sin recurrir a medidas extraordinarias y sienta las bases para la explotación del petróleo en principios constitucionales.

#### ETAPA POSREVOLUCIONARIA.

En 1929 la Ley Aduanera vigente intentó modernizar y simplificar los procedimientos para el despacho de mercancías en las aduanas, junto con ella se pretendió la unificación en una sola tarifa de los diferentes impuestos. Esta Ley fue otorgada por la nueva Ley Aduanera de 1935, en la que se incluyó un nuevo régimen jurídico para las actividades de los agentes aduanales.

El 18 de noviembre de 1931 se expidió el reglamento interior de la Dirección General de Aduanas y el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda. En su artículo 3 se ubicó la Dirección de Aduanas de las Oficinas de Servicios Generales, con la función de administrar, controlar y dominar los impuestos, derechos y aprovechamientos aduanales.

En 1951 se publicó el Código Aduanero vigente hasta 1982, durante el periodo de sustitución de importaciones. Este Código, señalaba los lugares para realizar la introducción o extracción de mercancías, los casos de excepción para comerciar con los países, los requisitos especiales las prohibiciones y la documentación para la operación, así como los productos sujetos a contribuciones aduaneras.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, se publicó el nuevo reglamento interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 29 de Mayo de 1977,

quedando integrada por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Ingresos, la Subsecretaría de Inspección Fiscal, a la que se encontraba adscrita la Dirección General de Aduanas, la Oficialía Mayor, la Procuraduría Fiscal de la Federación y la Tesorería de la Federación.

La Ley Aduanera publicada el 30 de diciembre de 1981, contenía la terminología utilizada internacionalmente; se simplificó en la escritura de los recursos administrativos remitiéndose a los previstos en el Código Fiscal de la Federación y se regía por un nuevo principio de confianza en el contribuyente, a través de la autodeterminación del impuesto; se recopilaban las normas de valoración de las mercancías; se promovía la industria maquiladora y las empresas pitex (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación) y se definieron los regímenes aduaneros que conocemos actualmente.

#### LA APERTURA COMERCIAL.

La política económica actual de México, basada en un modelo de apertura comercial, sentó sus bases en los principios de la década de los años 80's, cuando se eliminó el modelo de la sustitución de importaciones. México se incorporó en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y en mayo de 1988 al Consejo de Operación Aduanera (CCA), que tienen por objeto armonizar y facilitar el comercio internacional. El ingreso de México al GATT marcó la etapa del nuevo modelo económico mexicano, lo cual se confirmó indudablemente con la entrada a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995 y con diversos tratados comerciales suscritos posteriormente de nuestro país con otras naciones del mundo.

Estos acuerdos han sido un instrumento entre otros benéfico para el desarrollo económico del país, lo que le ha permitido una mayor captación de divisas e inversión extranjera directa, con la consecuente creación de nuevas empresas y más fuentes de empleos.

En esta nueva etapa, en 1989 la Dirección General de Aduanas quedó signada a la Subsecretaría de Ingresos mediante la Reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, en la búsqueda de un mejor reacomodo para hacer frente a los nuevos cambios de globalización mediante el decreto por el que se reforma, adicionan y abrogan disposiciones del Reglamento Interior de Hacienda y Crédito Público publicada en DOF (Diario Oficial de la Federación), el 4 de enero de 1990, en gran parte de las funciones de la Dirección General de Aduanas fue distribuida a Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Impuestos, con funciones meramente fiscales.

El 25 de enero de 1993 se publicó la reforma al reglamento interior de la SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), en la que se modificó el nombre de la Dirección General de Aduanas por el de Administración General de Aduanas (AGA) y se estableció la jurisdicción de las entonces cuarenta y cinco aduanas en el país.

En 1994 se separaron de la Resolución que establecía reglas fiscales de carácter general (Resolución Miscelánea Fiscal) las reglas de Comercio Exterior. Posteriormente se vio la necesidad de hacer una reforma integral a la ley que venía regulando la operación aduanera, publicándose una nueva Ley Aduanera el 15 de diciembre de 1995, la cual entró en vigor el 1º de abril de 1996. La primera Reforma que sufrió esta Ley, mediante publicación en el DOF del 30 de diciembre del mismo año, tuvo como objetivo reflejar los mecanismos que permitieran valorar la mercancía de acuerdo con lo establecido por el Artículo VII del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade en español el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio), así como establecer el cambio del sistema aleatorio por un sistema automatizado inteligente conocido posteriormente como Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), y reforzar los métodos para el control de los agentes y apoderados aduanales, así como de sus representantes.

El 1 de julio de 1997 se creó el Servicio de Administración Tributaria (SAT), al cual quedó adscrita la Administración General de Aduanas. El reglamento interior del SAT, se publicó el 30 de junio de 1997. En 1998 nuevamente se reformó la Ley Aduanera, en el sentido de revisar y fortalecer los mecanismos de control que permitieran combatir la evasión en el pago de las contribuciones, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias y en general el fraude aduanero, que representa una competencia desleal para la industria nacional, el comercio formalmente establecido y el erario público.

Otra de las reformas importantes a la Ley Aduanera de 1996, fue la publicada en el DOF el 1º de enero de 2002; esta tuvo como objetivo fundamental: a) promover la inversión y la tecnología, b) incrementar la seguridad jurídica y c) establecer nuevas responsabilidades, derechos y obligaciones.

Bajo la dirección del Lic. José Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público y del Lic. José Guzman Montalvo, Administrador General de Aduanas, a partir de diciembre de 2000, la “Aduana México” renueva su imagen y redefine su papel en la política comercial del país como instrumento facilitador y de fiscalización de las operaciones de comercio exterior, así como los programas de fomento al comercio exterior.

La facilitación del comercio exterior surge como una nueva función de la Aduana, prácticamente como un nuevo rol aduanero en nuestro país cobrando gran importancia, ya que los importadores y exportadores exigen eficiencia y rapidez en las operaciones aduaneras por el costo del almacenaje, la acumulación de inventario, así como por la planeación de “justo tiempo” o *jusing time* con el que se manejan actualmente infinidad de empresas que buscan ahorrar dinero, tiempo y esfuerzo al pretender brindar, incluso, servicios integrales en la importación y exportación de mercancías.

Ante la apertura del comercio exterior emprendida, la “Aduana México” pretende prestar servicio aduanero donde la demanda comercial lo requiera, para lo cual se establece contacto con las cámaras industriales, para conocer las necesidades de importación y exportación de la planta productiva. Con el fin de facilitar la operación mediante métodos de control, se instrumentó el Sistema Automatizado Aduanero Integral (SAAI), así como el sistema de selección automatizado con los reconocimientos aduaneros, el cual se conoce como todavía indebidamente “semáforo fiscal”, pues ya no se trata de un sistema aleatorio, sino “inteligente” basado en el análisis de riesgos.

Se delegó la responsabilidad de clasificar, determinar el valor en aduana y el origen de las mercancías a los agentes aduanales, quedando a cargo de la autoridad sólo la facultad de verificación del cumplimiento de esta obligación, así se redujo la discrecionalidad de los empleados en la aduana.

La instalación de equipo de alta tecnología ha perneado todas las áreas y procedimientos que se realizan, de tal forma que la red informática se actualiza en forma permanente y puede utilizarse en el ámbito nacional con reportes automatizados del quehacer aduanero. Por otra parte, los sistemas de control (videos, aforos y rayos X y gama) son renovados.

En cuanto a la facilitación en salas internacionales de pasajeros, se instituyó el “semáforo fiscal” por un mecanismo que automáticamente mediante parámetro de riesgo determina si procede o no la revisión del equipaje, mejorando la detección de mercancías no declaradas. Con el rediseñamiento del área de aduanas se agiliza la revisión de flujos de pasajeros.

Adicionalmente, La Administración General de Aduanas implementa constantemente proyectos de sistemas informáticos, a fin de agilizar y mejorar el control del despacho aduanero, así como dar mayor seguridad en la importación y exportación de mercancías.

Como podemos observar el comercio exterior ha evolucionado considerablemente de acuerdo con las necesidades que van suscitándose al pasar de los años, al igual que la aduana, que ha jugado siempre un papel de suma importancia para que se puedan cumplir los fines requeridos en el intercambio de mercancías y hoy en día se han puesto en marcha nuevos proyectos para hacer más eficiente la actividad aduanera, como es el caso del uso del internet y la creciente sustitución de los medios impresos por medios electrónicos y los trámites y operaciones aduanales.

### **1.3 CONCEPTOS ADUANALES.**

La Aduana como institución de comercio exterior tiene sus antecedentes más remotos en las naciones de la antigüedad como en la India, Egipto, Babilonia, Fenicia, Grecia, Roma, Arabia, España y otros, en donde la aduana surgió como una necesidad de control del comercio exterior, con el fin de asegurar la observancia de las prohibiciones a la exportación y a la importación de bienes, para hacer efectiva la percepción de los tributos que gravan la entrada y salida de mercancías, o para asegurar la salud de los habitantes de su territorio, de la sanidad animal y vegetal, del medio ambiente o por causas de seguridad, etcétera.

Existen diferentes corrientes que establecen la definición etimológica del vocablo “aduana”. Algunos autores designan su origen en la palabra “divanum”, la casa donde se recogen los derechos: posteriormente fue cambiado a “divana”, “duana”, y finalmente en “aduana”.

En el Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas, encontramos la siguiente definición de aduana:

“Las aduanas son las unidades administrativas de la administración pública centralizada, que dependen de la Dirección General de Aduanas...”<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> I IJ. UNAM. Diccionario Jurídico. Tomo I. México, 1999, págs. 114 y 115.

En la actualidad, con la política económica de apertura comercial de nuestro país basada en un modelo de exportaciones y celebración de numerosos tratados comerciales suscritos por México con otros países, lejos de restarle importancia a la aduana mexicana, la ha redefinido dándole mayor importancia. Si bien la aduana ha visto disminuir su recaudación de impuestos al comercio exterior por la consolidación de aranceles y el establecimiento de tasas arancelarias preferenciales de las mercancías que se importan y exportan, las aduanas siguen representando un importante fuente de ingresos de impuestos internos tales como: principalmente el impuesto al valor agregado (IVA), así como el impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS), el impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN) y por otro lado, de las cuotas compensatorias (CC).

La aduana mexicana ha incrementado el número de sus operaciones aduaneras debido al crecimiento económico del país, pues el comercio exterior representa en la actualidad aproximadamente el 60% del Producto Interno Bruto (PBI). Todo esto convierte a la "Aduana de México" en un instrumento importantísimo del comercio exterior que obliga al gobierno mexicano a modernizarla y a convertirla en un ente de facilitación y fomento al comercio exterior, sin olvidar la fiscalización.

En resumen, la aduana es una unidad administrativa del gobierno; en la actualidad, no se limita únicamente a controlar o revisar y fiscalizar física y documentalente las mercancías que entran al país o salen del mismo. La aduana moderna se ha convertido en un instrumento facilitador y del fomento al comercio exterior, ha evolucionado al igual que lo hace la tecnología , informática, transportes y ha mejorado sus formas y métodos de operación, sin embargo, tiende a privatizarse en aquellas funciones periféricas a su función sustantiva de seguridad nacional.

Dentro de su proceso de modernización, la SHCP, el SAT y la Administración General de Aduanas, a partir del 2002, incrementaron la

autorización o concesión de servicios aduaneros a los particulares, privatizando estos servicios de manera importante y mejorándolos.

Mencionaremos algunos servicios que brinda la aduana:

- a) El otorgamiento de patentes a agentes aduanales y autorización de apoderados aduanales.
  
- b) Concesión del manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en almacenes fiscales.
  
- c) Autorización a los particulares para prestar los servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, para llevar a cabo el despacho aduanero (ISOSA)
  
- d) Autorización a empresas transportistas para que efectúen el transporte de mercancías de comercio exterior.

Estas, solo por mencionar algunas, pero es también importante destacar las funciones básicas de la aduana en su carácter de entidad gubernamental pública, como son:

1. Facilitación. En operaciones de comercio exterior y programas de fomento de comercio exterior.
  
2. De recaudación. De los impuestos de comercio exterior principalmente, de los impuestos internos, derecho de trámite aduanero y cuotas compensatorias, así como de aplicación de extensiones y franquicias que corresponden al pago de impuestos de importación y exportación.
  
3. De fiscalización. Cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias y normas oficiales mexicanas.

4. De verificación. De los certificados de origen de las mercancías, del valor en aduana de las mercancías y del cumplimiento de garantías en el despacho aduanero.

5. De previsión. De las infracciones y delitos aduaneros, la aplicación de las sanciones correspondientes, tráfico de drogas y estupefacientes, armas prohibidas, tráfico de desperdicios y residuos tóxicos, de violación a los derechos de propiedad industrial y actos de terrorismo. Como una aduana inteligente y preventiva, con tecnología de punta y sistemas electrónicos, evitando el fraude aduanero.

6. De estadística. Del comercio exterior y de las operaciones aduaneras que reflejan en la balanza comercial y para la toma de decisión de las autoridades.

### **1.3.1 CONCEPTO DE ADUANA.**

Para el Jurista Máximo Carbajal Contreras se debe entender por aduana “al órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, autorizado para controlar el comercio exterior con las limitaciones y prohibiciones que las leyes fijan a las mercancías, percibiendo los impuestos que se generan y regulando la economía nacional”<sup>8</sup>

Desde luego es un ente estatal encargado de realizar las funciones sustantivas de facilitación del comercio exterior, de recaudación de las contribuciones aplicables reconociendo sus extensiones y franquicias, de la fiscalización y verificación física y documental de las mercancías que entran al territorio nacional o que salen del mismo a través de los diferentes tráficados aduaneros por las diferentes fronteras del país, el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias, así como de la prevención y aplicación de sanciones por las irregularidades detectadas, llevando a

---

<sup>8</sup> CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Las Aduanas en México. Facultad de Derecho de la UNAM. Porrúa. México, 2000, pág. 100.

cabo las estadísticas del comercio exterior, utilizando para realizar sus funciones equipo y tecnología de punta.

Ahora bien, la “aduana mexicana”, tiene como misión controlar la entrada y salida de mercancías del país mediante un servicio aduanero íntegro, transporte, justo y de calidad que facilite a los usuarios el cumplimiento de las disposiciones legales, así mismo, su visión, es la de proporcionar un servicio aduanero ágil, íntegro y transparente que sea competitivo internacionalmente.

En México, la Aduana es un ente que forma parte del servicio público federal, entendiéndose como servicio público, la “Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico y fundamental; En este sentido por su naturaleza, la Aduana en México siempre estará sujeta a normas, reglas y principios de derecho público y administrativo.

Desde luego y no menos importante es mencionar, que la aduana de México depende del Servicio de Administración Tributaria (SAT) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con su carácter de autoridad fiscal, autonomía y gestión presupuestal; con la competencia que le establece el Reglamento Interior al Servicio de Administración Tributaria, se encarga de aplicar las disposiciones fiscales y morales que contribuyan proporcional y equitativamente al gasto público; fiscalizar e incentivar el cumplimiento voluntario de dichas disposiciones y generar y proporcionar la información necesaria para el diseño la evaluación política tributaria. Dentro del SAT encontramos diversas unidades administrativas como son:

La Jefatura del SAT.

Administración General de Aduanas.

Administración General de Grandes Contribuyentes.

Administración General de Recaudación.

Administración General de Auditoría Fiscal Federal.

Administración General Jurídica.

Administración General del Destino de Bienes de Comercio Exterior.

Propiedad del Fisco Federal.

### **1.3.2 REGÍMENES ADUANEROS.**

Los regímenes aduaneros son las diferentes formas de destinación que los importadores o exportadores les pueden dar a las mercaderías que se introduzcan al territorio nacional o salgan del mismo, bajo control aduanero y que se encuentran reconocidos y reglamentados en la legislación aduanera.

El tratadista Erick Zepeda Salinas, define al régimen aduanero como “el estado fiscal-aduanero que guardan las mercancías al ingresar al territorio aduanero, estado que determina las formalidades y requisitos a que deban sujetarse las mercancías internadas y que podrá ser asignando dependiendo del sujeto que las introduzca al territorio nacional.”<sup>9</sup>

Actualmente la Ley aduanera en su artículo 90 reconoce los siguientes regímenes aduaneros:

#### 1. Definitivos:

- a) De importación.
- b) De exportación.

#### 2. Temporales de importación:

- a) De importación temporal para retornar al extranjero en el mismo estado.
- b) De importación temporal para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación.

---

<sup>9</sup> ZEPEDA SALINAS ERICK. Nuevos Regímenes Aduaneros. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2003, pág. 23.

3. Temporales de exportación:
  - a) De exportación temporal para retornar al país en el mismo estado.
  - b) De exportación temporal para elaboración, transformación o reparación.
4. Depósito Fiscal.
5. Tránsito de mercancías:
  - a) Tránsito interno.
  - b) Tránsito internacional.
6. Elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.
7. Recinto fiscalizado estratégico.

#### **1.3.2.1 DE IMPORTACIÓN.**

- a) Los regímenes definitivos de importación.

Estos regímenes se sujetan al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de cuotas compensatorias, así como al cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regularizaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho. “Por lo tanto los regímenes definitivos se pueden definir como aquellos que están sujetos al pago de impuestos al comercio exterior (impuesto general de importación, impuesto general de exportación) y cuotas compensatorias, así como el cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, y que guardan por tiempo limitado el estado fiscal-aduanero que se les asigne”.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> RODE PONCE Andres. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002, pág. 110.

Concepto de importación.

El artículo 96 de la Ley Aduanera define a este como "... la entrada de mercancías de procedencia extranjera para permanecer en el territorio nacional por tiempo ilimitado." Esto es, las mercancías extranjeras una vez que son desaduanadas con el cumplimiento de los requisitos y formalidades exigidas, pasan a ser nacionalizadas.

Será importador aquel introductor de mercancías a territorio nacional que a su vez, sea el propietario, o poseedor, tenedor consignatario o destinatario de las mismas.<sup>11</sup>

Las características de importación son las siguientes:

Se pagan los impuestos, derechos y cuotas compensatorias, en su caso;  
Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias;

Se permite el retorno al extranjero de las mercancías importadas para ser sustituidas por otras de la misma clase;

Se puede hacer uso del procedimiento de revisión de origen de las mercancías, siempre que se cuente con el registro de despacho de mercancías de empresas; y

Bajo este régimen podrán regularizarse espontáneamente las mercancías extranjeras ilegales en el país, siempre que sea procedente.

b) Temporales de importación.

---

<sup>11</sup> RODE PONCE Andres. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002, pág. 110.

Los temporales de importación se dividen en dos tipos: 1) para retornar al extranjero en el mismo estado y 2) para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación. Las reglas comunes para ambas son las siguientes:

- a) Existe una suspensión en el pago de impuestos, ya que estos no se pagan ni las cuotas compensatorias, salvo en el caso de: 1) importaciones al amparo de un programa de diferimiento o devolución de aranceles, conforme a los tratados internacionales suscritos por México y sus reglas de operación; 2) en el caso de transferencia o enajenación de mercancías en los casos autorizados; y 3) en importación temporal de bienes de maquinaria y equipo, efectuado por maquiladoras y empresas con programas autorizados de la Secretaría de Economía.
- b) Se cumplirán las demás obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.
- c) La propiedad o el uso de las mercancías no podrá ser objeto de transferencias o enajenación, salvo entre maquiladoras, empresas con programas de exportación autorizados y empresas de comercio exterior con registro de la Secretaría de Economía, siempre que se cumplan los requisitos exigidos.

c) Para Retornar al Extranjero en el mismo Estado.

Los regímenes temporales de importación para retornar al extranjero en el mismo estado consisten en la entrada al país de mercancías para permanecer en él por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen al extranjero en el mismo estado, en los plazos previstos por la legislación aduanera.<sup>12</sup> Generalmente este régimen ampara mercancías que no se quedarán en el país, ya que por sus características

---

<sup>12</sup>Ibid. pág. 106

se trata de bienes que tendrán un fin o uso determinado y que conviene al importador introducir temporalmente sin el pago de impuestos.

Para un análisis correcto tenemos los artículos 106 y 107 de la Ley Aduanera y 135 al 147 del Reglamento de ésta misma Ley.

*Características:*

Adicionalmente este régimen se caracteriza por lo siguiente:

- Solo en ciertos supuestos se permiten prórrogas.
- Las mercancías importadas al amparo de este régimen deben retornar al extranjero en los plazos previstos, de lo contrario las mercancías estarán ilegalmente en el país por haber concluido el régimen de importación temporal.
- Se permite la importación temporal de mercancías destinadas al mantenimiento y reparación de los bienes importados temporalmente, siempre que se incorporen a los mismos y sean para automóviles y camiones.
- Las mercancías importadas al amparo de este régimen, en ciertos casos, podrán garantizarse, donarse o destruirse.
- No en todos los supuestos se requiere de la utilización de pedimento y de agente o apoderado aduanales, pudiendo utilizar otros formatos o con autorización.
- Por excepción, procede en algunos supuestos el cambio de régimen a importación definitiva, y,
- Se permiten la utilización de documentos aduanales conforme a los tratados internacionales, por ejemplo, el Cuaderno ATA, el cual es un documento aduanero que permite la importación y exportación temporal, y determinadas operaciones de tránsito, sin pago ni afianzamiento de derechos aduaneros. Se utiliza para dos clases de

envíos: 1. instrumentos profesionales; 2. muestras con valor comercial. Las mercancías amparadas por el carnet ATA se reimportarán al país de origen dentro de un plazo determinado.

d) Para Elaboración, Transformación o reparación en Programas.

Al amparo de este régimen, las maquiladoras y PITEX (Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación), podrán efectuar la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de elaboración, transformación o reparación, así como las mercancías para retornar en el mismo estado, en los términos del programa autorizado, siempre que tributen de acuerdo con lo dispuesto en el Título II. “De las Personas Morales”, de la Ley del Impuesto sobre la Renta y cumplan con los requisitos de control que establezca la SHCP mediante reglas de carácter general.

*Características:*

Este régimen se caracteriza, entre otros rasgos, por lo siguiente:

- Se ve afectado por el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (TLCAELC).
- La importación temporal de combustibles, lubricantes y otros similares: materias primas, partes y componentes; envases y empaques, se sujetará al pago del impuesto general de importación y, en su caso, de las cuotas compensatorias aplicables.

- En el caso de que residentes en el país enajenen productos a las maquiladoras y Pintex, se considerarán efectuadas en importación temporal y perfeccionada la exportación definitiva de las mercancías del enajenante, siempre que se cumplan las disposiciones y procedimientos respectivos.
- Las mercancías importadas temporalmente deberán retornar al extranjero o destinarse a otro régimen aduanero en los plazos previstos. En caso contrario, se entenderá que las mismas se encuentran ilegalmente en el país, por haber concluido el régimen de importación temporal al que fueron destinadas.
- Las maquiladoras y las Pintex, deberán presentar ante las autoridades aduaneras, declaraciones en las que proporcionen información sobre las mercancías que retornen, la proporción que representen de las importaciones temporalmente, las mermas y los desperdicios que no se retornen, así como aquellas que son destinadas al mercado nacional.
- Los contribuyentes a que se refiere este artículo, podrán convertir la importación temporal en definitiva, siempre que paguen las cuotas compensatorias vigentes al momento del cambio del régimen, el impuesto general de importación actualizado en los términos del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación, a partir del mes en que las mercancías se importaron temporalmente y hasta que se efectúe el cambio de régimen.
- No se considerarán importadas definitivamente, las mermas y los desperdicios de las mercancías importadas temporalmente, siempre que los desperdicios se destruyan y se cumplan las disposiciones aplicables.

- Se permiten las operaciones virtuales, así como la aceptación expresa de la responsabilidad solidaria en las transferencias de las mercancías.
- Las maquiladoras y Pintex deberán pagar el impuesto general de importación que se cause en término de los artículos 56 y 104 de la Ley Aduanera, los derechos y, en su caso las cuotas compensatorias aplicables, al efectuar la importación temporal de la maquinaria y del equipo y podrán cambiar el régimen de importación definitiva de dichos bienes dentro de los plazos a que se refiere el artículo 108 de la misma Ley, efectuando el pago de las contribuciones que correspondan.
- Los productos resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, que retornen al extranjero darán lugar al pago del impuesto general de exportación correspondiente a las materias primas o mercancías nacionales o nacionalizadas que se les hubieren incorporado conforme a la clasificación arancelaria del producto terminado.
- Cuando no se lleve a cabo la transformación, elaboración o reparación proyectada de las mercancías importadas temporalmente, se permitirá el retorno de las mismas sin el pago del impuesto general de importación, siempre y cuando las maquiladoras, así como las Pintex comprueben los motivos que han dado lugar al retorno de las mercancías en los casos en que la autoridad así lo requiera.

- Las maquiladoras o las empresas Pintex, podrán transferir las mercancías que hubieran importado temporalmente e incluso los desperdicios, a otras maquiladoras o empresas con programa de exportación autorizados, que vayan a llevar a cabo los procesos de transformación, elaboración o reparación, o realizar el retorno de dichas mercancías, siempre que tramiten un pedimento de exportación a nombre de la persona que realice la transferencia, en el que se efectúe la determinación y pago del impuesto general de importación correspondiente a las mercancías de procedencia extranjera conforme a su clasificación arancelaria, en los términos del artículo 56 de la Ley Aduanera, considerando el valor de las mercancías, al cambio vigente en la fecha en que se efectuó el pago, y conjuntamente se tramite un pedimento de importación temporal a nombre de la empresa que recibe las mercancías, importación temporal a nombre de la empresa que recibe las mercancías, cumpliendo los requisitos que señale la SHCP.
- Los procesos de transformación, elaboración o reparación de las mercancías podrá llevarse a cabo por persona distinta a las maquilas o Pintex, cuando cumplan con las condiciones de control que establezca la legislación aduanera.

#### **1.3.2.2 DE EXPORTACIÓN.**

##### a) Los regímenes definitivos de exportación

Estos regímenes se sujetan al pago de los impuestos al comercio exterior y, en su caso, de cuotas compensatorias, así como al cumplimiento de las demás obligaciones en materia de regularizaciones y restricciones no arancelarias y de las formalidades para su despacho. "Por lo tanto los regímenes definitivos se pueden definir como aquellos que están sujetos al pago de impuestos al comercio exterior (impuesto general de importación, impuesto general de exportación) y cuotas compensatorias, así como el cumplimiento de las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, y

que guardan por tiempo limitado el estado fiscal-aduanero que se les asigne”.

### Concepto de exportación

Este conforme al artículo 102 de la Ley Aduanera consiste en “... la salida de mercancías del territorio nacional para permanecer el extranjero por tiempo ilimitado.” Una vez perfeccionada o consumada la exportación definitiva, las mercancías dejarán de ser nacionales o nacionalizadas para convertirse en extranjeras, pudiendo el exportador solicitar beneficios, por ejemplo, la devolución o acreditamiento del IVA pagado por las mercancías exportadas, en términos de la ley respectiva.

Las características de este régimen son las siguientes:

Las mercancías se sujetan al cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias; y

Se permite el retorno al país de las mercancías exportadas para ser sustituidas por otras de la misma clase, salvo las exportaciones temporales que se conviertan en definitivas por retornar en los plazos previstos.

Las maquiladoras o empresas con programa de exportación autorizado también podrán retornar sus productos exportados, al amparo de su programa, a México cuando hayan sido rechazados en el extranjero.

### b) Temporales de Exportación

Se divide este régimen en dos tipos: para retornar al país en el mismo estado y para la elaboración, transformación o reparación. Las reglas comunes para estos son las siguientes:

- No se pagarán los impuestos al comercio exterior.

- Se cumplirán las obligaciones en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias y demás formalidades para el despacho de las mercancías destinadas a este régimen.
- Los contribuyentes podrán cambiar el régimen de exportación temporal a definitiva cumpliendo con los requisitos que establezca la legislación aduanera.
- Cuando las mercancías exportadas temporalmente no retornen a territorio nacional dentro del plazo concedido, se considerará que la exportación se convierte en definitiva a partir de la fecha en que se venza el plazo y se deberá pagar, en su caso, el impuesto general de exportación actualizado desde que se efectuó la exportación temporal y hasta que el mismo se pague.

c) Para Retornar al País en el Mismo Estado.

El artículo 115 de la Ley Aduanera lo refiere como “la salida de las mercancías nacionales o nacionalizadas para permanecer en el extranjero por tiempo limitado y con una finalidad específica, siempre que retornen del extranjero sin modificación alguna”.

*Características:*

Las principales características importantes son las siguientes:

- Se permiten prórrogas a los plazos en ciertos supuestos.
- Se permite la sustitución de mercancías y el cambio de régimen a definitivo.

- En ciertos casos no se requerirá de pedimento, no será necesario utilizar los servicios de agente o apoderado aduanales, pero se deberá presentar la forma oficial autorizada. Y
- Se permiten la utilización de documentos aduanales conforme a tratados internacionales, por ejemplo, el Cuaderno ATA, mismo que mencionamos en el punto de importación del presente trabajo.

d) Para elaboración, Transformación o Reparación.

Al amparo de este régimen, el Sistema Aduanero de México autoriza la salida del territorio nacional de mercancías para someterse a un proceso de transformación, elaboración o reparación hasta por dos años. Sin embargo, este plazo podrá ampliarse hasta por un lapso igual mediante rectificación al pedimento que presente el exportador por conducto de agente o apoderado aduanal o previa autorización cuando se requiera de un plazo mayor de conformidad con los requisitos establecidos para tal efecto.

*Características:*

Este régimen tiene como características importantes las siguientes:

- Se permiten prórrogas de plazos.
- Al retorno de las mercancías se pagará el impuesto general de importación que corresponderá al valor de las materias primas o mercancías extranjeras incorporadas así como el precio de los servicios prestados en el extranjero para su transformación, elaboración o reparación, de conformidad con la clasificación arancelaria de la mercancía retornada, y
- Por las mermas resultantes de los procesos de transformación, elaboración o reparación, no se causará el impuesto general de exportación y por los desperdicios se exigirá el pago de dicho impuesto conforme a la clasificación arancelaria que corresponda a

las mercancías exportadas salvo que se demuestre que han sido destruidos o que retornaron al país.

#### Depósito Fiscal.

Conforme al numeral 119 de la Ley Aduanera, el régimen de depósito fiscal “consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de depósito que pueden prestar este servicio en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (LGOAAC) y además sean autorizadas para ello, por las autoridades aduaneras”. Este régimen se efectúa una vez determinados los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias, en su caso; esto es, que no se requiere realizar el pago de los impuestos y cuotas compensatorias al momento de destinar las mercancías al régimen, si no que únicamente se requiere hacer el cálculo correspondiente y señalar en el pedimento la clave correspondiente a “en pago pendiente”, debiéndose pagar los impuestos hasta la extracción de las mercancías.

Lo anterior permite al importador incorporar bienes al territorio nacional con la suspensión del pago de impuestos, lo cual le da la oportunidad de venderlos o destinarlos a la economía del país sin el previo desembolso de dinero, hasta que las mercancías sean extraídas del almacén mediante el pedimento de la extracción correspondiente, así las mercancías podrán retirarse total o parcialmente para importación o exportación pagando previamente los impuestos al comercio exterior y el derecho de trámite aduanero para lo cual deberán optar al momento del ingreso de la mercancía al depósito fiscal si la determinación del importe a pagar se actualizará en términos del artículo 17-A del CFF (Código Fiscal de la Federación) o conforme a la variación cambiaria que hubiere tenido el peso frente al dólar de los Estados Unidos de Norte América durante el periodo comprendido entre la entrada de las mercancías al territorio nacional de conformidad con los supuestos de causación establecidos en el artículo 56 de la Ley Aduanera, o al almacén en el caso de exportaciones, y su retiro del mismo;

así como pagar previamente las demás contribuciones aduaneras y cuotas compensatorias que, en su caso, correspondieran.

En resumen el comercio exterior es la actividad mercantil que trasciende fronteras de un país y que por lo mismo queda sujeta a las normas, usos y costumbres de los países que involucre, así como a los medios y transporte que utilice, a las fuentes de financiamiento que aproveche y a las instituciones y convenios internacionales en cuyo campo quede incluida. Dicha actividad se realizará a través de una aduana, que como órgano de la Administración Pública establecido por el Ejecutivo Federal, controlará el comercio exterior. Está a su vez, será el paso de las importaciones y exportaciones de mercancías reconocidas y reglamentadas en la legislación aduanera.

## **CAPÍTULO SEGUNDO PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR**

### **2.1 FACULTADES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES QUE INTERVIENEN EN EL PROCEDIMIENTO DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO EXTERIOR.**

El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ejecutivo Federal para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el Congreso de la Unión, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. La ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 2º, fracción I, faculta a las Secretarías de Estado para despachar los negocios del orden administrativo encomendados al poder Ejecutivo de la Unión.

Así mismo, la Ley de Comercio Exterior en su artículo 5º faculta a la Secretaría de Economía para establecer las cuotas compensatorias provisionales y definitivas, a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, mismas que serán aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate.

#### **2.1.1 FACULTADES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

Conforme a la Ley de Comercio Exterior, el poder Ejecutivo Federal tiene las siguientes facultades:

- I. Crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación,

- de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- II. Regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías cuando lo estime urgente, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, de conformidad con el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
  - III. Establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría de Economía (en adelante SE) o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente, y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
  - IV. Establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos expedidos por autoridad competente y publicados en el Diario Oficial de la Federación;
  - V. Conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría, sin perjuicio de las facultades que correspondan a otras dependencias del Ejecutivo Federal; y
  - VI. Coordinar a través de la Secretaría de Economía, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como conectar acciones en la materia con el sector privado y
  - VII. Coordinar a través de la Secretaría de Economía, que las Dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que administren o controlen una restricción o regulación no arancelaria se encuentren interconectadas electrónicamente con la Secretaría de Economía y con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A continuación enunciaremos también las facultades de la Secretaría de Economía, como siguiente escalón de nuestra pirámide.

### **2.1.2 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA.**

Además de las facultades constitucionales anteriormente descritas, es de primordial importancia que conforme al artículo 5º de la Ley de Comercio Exterior, destaquemos las siguientes fracciones que hablan de las facultades de la Secretaría de Economía como son las siguientes:

- I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;
- II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como proponer al ejecutivo federal las medidas que resulten de dichas investigaciones;
- III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;
- IV. Establecer las reglas de origen;
- V. Otorgar permisos y asignar cupos de exportación e importación;
- VI. Establecer los requisitos de mercado de país de origen;
- VII. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, así como determinar las cuotas compensatorias que resulten de dichas investigaciones;
- VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas salvaguarda;

- IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes;
- X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;
- XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado ;
- XII. Emitir reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, y
- XIII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.

En ocupación al tema del presente trabajo, ésta Secretaría tiene el firme propósito de investigar detalladamente mediante un proceso las prácticas desleales de comercio internacional que pudieran suscitarse por parte de China y otros países para imponer una medida antidumping. Situación que explicaremos en el siguiente capítulo.

### **2.1.3 FACULTADES DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de las aduanas del país, es la responsable del cobro de las cuotas compensatorias y para el caso de una cuota provisional, acepta las garantías constituidas sobre su pago, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación. Tienen una vigencia de cinco años o el tiempo necesario para contrarrestar la práctica desleal. Conforme al artículo 65 de La Ley de Comercio Exterior “la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público procederá al cobro de las cuotas compensatorias provisionales y definitivas”.

La Administración General de Aduanas es una entidad del Gobierno Federal dependiente del Servicio de Administración Tributaria (SAT, Órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), cuya principal función es la de fiscalizar, vigilar y controlar la entrada y salida de mercancías así como los medios en que son transportados, asegurando el cumplimiento de las disposiciones que en materia de comercio exterior haya expedido la Secretaría de Hacienda y crédito Público, así como proteger la economía del país, la salud pública y el medio ambiente, impidiendo el flujo de mercancías peligrosas o ilegales hacia nuestro territorio.

#### **2.1.4 COMISIONES AUXILIARES.**

La Comisión de Comercio Exterior es un órgano de consulta de forma obligatoria de todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con: 1) crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles; 2) regular, restringir o prohibir la exportación, importación, circulación o tránsito de mercancías; 3) establecer medidas para regular o restringir la exportación o importación de mercancías a través de acuerdos expedidos por la Secretaría o, en su caso, conjuntamente con la autoridad competente; 4) establecer medidas para regular o restringir la circulación o tránsito de mercancías extranjeras por el territorio nacional procedentes del y destinadas al exterior a través de acuerdos; y 5) conducir negociaciones comerciales internacionales a través de la Secretaría. Estas se encuentran descritas en el artículo 6º de la Ley de Comercio Exterior. Así mismo esta Comisión estará encargada de emitir opinión en los asuntos de comercio exterior conforme a lo que se encuentre establecido en la Ley en comento.

Esta comisión, de forma periódica se encuentra obligada conforme a la Ley de Comercio Exterior a revisar las medidas de regulación y restricción al

comercio exterior que se encuentren vigentes, a fin de recomendar las modificaciones a que haya lugar.

Además del itinerario de actividades descrito anteriormente, también podrán celebrar audiencias públicas con los interesados en la materia que corresponda.

Ahora bien, la Comisión mixta para la promoción de las Exportaciones auxiliará al poder ejecutivo federal a coordinar a través de dicha Secretaría, la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados en las actividades de promoción del comercio exterior, así como conectar acciones en la materia con el sector privado como lo establece el numeral 4, fracción VI, de la Ley de Comercio Exterior.

Esta Comisión también se encuentra encargada de evaluar, analizar, proponer y conectar acciones entre sectores público y privado en materia de exportaciones de bienes y servicios.

El Ejecutivo Federal determina las dependencias, entidades y organismos que integran cada comisión y reglamentará su funcionamiento. La Secretaría de Economía estará a cargo de la presidencia y el Secretario Técnico de la Comisión Auxiliar y de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones.

## **2.2 PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.**

El Maestro Luis Malpica de la Madrid explica que: “se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de: 1) discriminación de precios (dumping); 2) que sean objeto de subvenciones

en su país de origen o procedencia, y 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional”<sup>13</sup>.

Por su parte el Doctrinario Andrés Rodhe Ponce puntualiza que conforme a la Ley de Comercio Exterior nos marca, que se consideran prácticas desleales de comercio internacional la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o de subvenciones en el país exportador, ya sea en el de origen o de procedencia, que causen daño a una rama de producción nacional de mercancías idénticas o similares. Las personas físicas o morales que importen mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional estarán obligadas al pago de una cuota compensatoria conforme a las disposiciones que para tal efecto establece la Ley de Comercio Exterior en los apartados correspondientes. “Su objetivo es impedir la concurrencia en el mercado interno de ciertas mercancías, desalentar su importación o contrarrestar la correspondiente práctica desleal”.<sup>14</sup>

Ahora bien, para determinar la existencia de la discriminación de precios o subvenciones, del daño, de la relación causal entre ambos, así como el establecimiento de cuotas compensatorias, es necesario realizar una investigación conforme al procedimiento administrativo previsto en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento. Quien determinará la aplicación de la cuota compensatoria es la Secretaría de Economía.

Este procedimiento en prácticas desleales de comercio internacional, lo analizaremos con detenimiento en el siguiente capítulo.

Luego entonces, “Una práctica desleal deriva de determinarle a una mercancía un valor que no le corresponde de acuerdo con su valor normal en el mercado. Por lo que dicha mercancía puede acaparar la preferencia

---

<sup>13</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el TLCAN. 2ª edición. Porrúa. México, 1998, pág. 37.

<sup>14</sup> RODHE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000, pág. 303.

de los consumidores, gracias a que cuenta con un precio artificialmente competitivo”.<sup>15</sup>

### 2.2.1 EL DUMPING.

El doctrinario Carlos Humberto Reyes Díaz, expresa que el dumping o discriminación de precios es la práctica desleal más común en el comercio internacional. “La palabra “dumping” es un anglicismo que se deriva del verbo “to dump” que significa deshacerse de algo, o hacer a un lado algo desplazarlo, aunque en términos comerciales implica vender a precios muy bajos alguna mercancía”.<sup>16</sup>

Entonces, “la discriminación de precios es una práctica desleal que consiste en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal o bien por efectos de subvención”.<sup>17</sup>

El *dumping* o discriminación de precios es exactamente lo mismo, a diferencia que en nuestra legislación mexicana fue adoptado el segundo término, toda vez que aquel está contemplado inicialmente en el *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), último que sirvió como parámetro para la creación de la Ley de Comercio Exterior promulgada el 27 de julio de 1993.

Por *dumping* se entiende el “resultado de señalar precios diferentes en distintos mercados”, es decir, se trata de una discriminación de precios, término que maneja la Ley de Comercio Exterior, como se dijo anteriormente. Debemos aclarar que el *dumping*, como discriminación de precios internacionales, tiene lugar cuando un bien se vende a los compradores externos a un precio que es más bajo (neto de costos, de

---

<sup>15</sup> REYES Díaz, Carlos Humberto. Comercio Internacional, Jurisdicción Concurrente en Materia de Prácticas Desleales. 2ª edición. Porrúa. México, 2007, pág. 10.

<sup>16</sup> Ibid. pág. 13.

<sup>17</sup> ACOSTA, Felipe. Glosario de Comercio Exterior. Ediciones fiscales ISEF. México, 2002, pág. 43.

transportes, de aranceles y demás) que el precio que se cobra a los clientes domésticos por el mismo bien (o por uno comparable).

Por otra parte, la discriminación de precios o *dumping* está regulada en los artículos 30 a 36 de la Ley de Comercio Exterior y en los artículos 38 al 58 de su reglamento.

El concepto que maneja el ordenamiento en mención, refiere según el artículo 30, en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal. Del concepto legal surgen dos elementos, lo que se entiende por *discriminación de precios y por valor normal*, que a continuación examinaremos.

Discriminación de precios.

Conforme el artículo 38 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, es la diferencia entre su valor normal y su precio de exportación relativa a éste último precio, cuyo margen se puede calcular por tipo de mercancía y por muestra representativa.

a) Cálculo del margen de discriminación de precios por tipo de mercancía. En caso de que el producto investigado comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancía, de suerte tal, que el valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos. Por regla general dice el artículo 39 del reglamento anteriormente citado, los tipos de mercancía se definirán según la clasificación de productos que se reconozca en el sistema de información contable de cada empresa exportadora.

Ahora bien, cuando el margen de discriminación de precios se calcule por tipo de mercancía, dice el precepto citado, el margen del producto investigado se determinará como el promedio ponderado de todos los márgenes individuales que se hayan estimado. Esta se calculará conforme

a la participación relativa de cada mercancía en el volumen total exportado del producto durante el periodo de investigación.

b) Cálculo del margen de discriminación de precios por muestra representativa. Si la Secretaría de Economía, estima que, el número de tipos de mercancía o la cantidad de transacciones a investigar sea excepcionalmente grande, el margen de discriminación de precios podrá determinarse sobre la base de una muestra representativa. En ambos casos termina diciendo el artículo 41 del Reglamento, las muestras deberán seleccionarse conforme a criterios estadísticos generalmente aceptados.

Valor normal.

A fin de comprender más lucidamente los anteriores elementos del concepto de la discriminación de precios o *dumping*, debemos analizar que es el *valor normal*. Al respecto diremos que puede determinarse el valor normal en dos casos, cuando se realizan ventas en el país de origen y éstas permitan una comparación válida y la segunda es, cuando no se realicen ventas en el país de origen y por lo mismo éstas no permitan una comparación válida. En el primer caso (ventas en el país de origen) el valor normal de las mercancías exportadas a México, dice el párrafo 1 del artículo 31 de la ley, es el: "Precio comparable de una mercancía idéntica o similar que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.

Ahora bien, las mercancías idénticas, expresa el artículo 37 del Reglamento, son los productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto investigado; y, mercancías similares, son los productos que, aún cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

En el concepto de valor normal que nos da nuestra legislación, enunciamos qué se entiende por *operaciones comerciales normales* al respecto establece el artículo 32 de la Ley de Comercio Exterior, las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

En el segundo caso, cuando no se realicen ventas en el país de origen de una mercancía idéntica o similar o cuando tales ventas no permitan una comparación válida se considerará, expresa el párrafo segundo del artículo 31 de la ley comento, como valor normal, en orden sucesivo, el precio de exportación a un tercer país o el valor reconstruido en el país de origen, de acuerdo a lo siguiente:

- I. El precio comparable de una mercancía idéntica o similar exportada del país de origen a un tercer país en el curso de operaciones comerciales normales. Este precio podrá ser más alto, siempre que se a un precio representativo, o
- II. El valor reconstruido en el país de origen que se obtendrá de la suma del costo de producción, de gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales en el país de origen.

En el caso especial de las empresas comercializadoras, el costo de adquisición se tomará como costo de producción; el artículo 47 del Reglamento contempla diversas formas para calcular las compras de las empresas comercializadoras.

En el caso del *valor normal de un país centralmente planificado: país sustituto*, se tomará como valor normal de la mercancía de que se trate, según lo establece el artículo 33 de la ley, el precio de la mercancía idéntica o similar en un tercer país con economía de mercado, que pueda ser considerado como sustituto del país con economía centralmente planificada para propósitos de la investigación.

Pero el concepto que despejará más la duda sobre dicho artículo es la de entender que por un país sustituto se entiende, un tercer país con economía de mercado similar al país exportador con economía centralmente planificada. Desde luego, ello se realizará de manera cautelosa para que el valor normal en el país exportador, en ausencia de una economía planificada, pueda por lo menos aproximarse sobre la base del precio interno en el país sustituto. Destacaremos que para efectos de seleccionar al país sustituto, se está en obligación de considerarse criterios económicos tales como el costo de los factores que se utilizan intensivamente en la producción del bien que es sujeto de la investigación del mercado mexicano.

La mercancía sobre la cual ha de determinarse el valor normal, entonces, será originaria del país sustituto. Pero puede surgir el caso, en el que no exista un país sustituto, en tal situación la ley enuncia que se tomará la del mercado mexicano.

El valor normal de mercancía exportada por un país intermediario, y no directamente del país de origen, será el precio comparable de mercancías idénticas o similares en el país de procedencia, conforme al artículo 48 del Reglamento.

Sin embargo, establece el segundo párrafo del artículo 34 de la ley de Comercio Exterior, que cuando la mercancía de que se trate sólo transite, no se produzca o no exista un precio comparable en el país de exportación, el valor normal será determinado tomando como base el precio en el mercado del país de origen. En éste caso deberá el precio de exportación, llevarse a la misma base.

En cuanto al *cálculo del valor normal y del precio de exportación* el artículo 40 del Reglamento indica que, tanto el valor normal como el precio de exportación se calcularán conforme a las cifras obtenidas de los promedios ponderados que se hayan observado durante el periodo de investigación.

Cuando el valor normal se determine sobre la base de los precios a que se refiere el artículo 31 de la ley, éstos se ponderarán según la participación relativa que tenga cada transacción en el volumen total de ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país, según corresponda.

En cambio si el valor normal se establece a partir del valor reconstruido, entonces indica el párrafo tercero del artículo 40 del Reglamento, los costos de producción que se hayan estimado para superyodos dentro del periodo de investigación se ponderarán en el volumen total producido.

Por lo que hace a los precios de exportación, se ponderarán según la participación relativa que tenga cada transacción en el volumen total exportado.

Conforme al artículo 32 de la ley, del cálculo del valor normal se excluirán las ventas en el país de origen o de exportación a un tercer país que reflejen pérdidas sostenidas. Se considerarán como tales a las transacciones cuyos precios no permitan cubrir los costos de producción y los gastos generales incurridos en el curso de operaciones comerciales normales en un periodo razonable, el cual puede ser más amplio que el periodo de investigación.

En el supuesto que no se pueda obtener un precio de exportación, o el precio de exportación no sea comparable con el normal, éste se podrá calcular sobre la base del precio a que los productos importados se revendan por primera vez a un comprador independiente en el territorio nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 35 de la Ley en comento.

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

interesada solicite se tome en consideración un determinado ajuste, le incumbirá la carga de la prueba correspondiente.

Cuando algunas mercancías vendidas en el país de origen no sean físicamente iguales a las mercancías exportadas y los precios varíen en función a las características físicas de las mercancías vendidas, en este supuesto, indica el artículo 56 del reglamento, el valor normal se calculará sobre todas las ventas internas una vez que se hayan cancelado las diferencias entre los precios internos derivadas de las diferencias físicas entre las mercancías. Por regla general, continúa ordenando el precepto en comento, los precios de las ventas internas comparables por medio de ajustar la diferencia entre los costos variables de producción de ambos tipos de mercancías.

Las mercancías se consideran, generalmente, como físicamente distintas cuando los sistemas de información contable de cada empresa las clasifique en el código de productos diferentes.

Efectos.

Los efectos del *dumping* pueden dividirse en lo que respecta al país importador (receptor del *dumping*) y al país exportador (ejecutante del *dumping*) y también en lo relativo a los sectores productores y consumidores de los mismos.<sup>18</sup>

En el primero caso, es decir para el sector productor, produce competencia anormal a precios desleales por lo que puede ver reducidas sus posibilidades de negocio e incluso puede originar la liquidación del mismo si el (*dumping*) alcanza sus objetivos totales de anulación.

---

<sup>18</sup> JARAMILLO Gerardo y WITKER Jorge. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo. Editorial Mc Graw Hill Interamericana. México, 1996, pág. 107.

También puede producir necesidades de transformación o adaptación de las industrias, con el consiguiente costo social, incertidumbre en las inversiones, posible emigración interior y otros factores conflictivos.

Por lo que hace al sector consumidor, puede salir inicialmente beneficiado como usuario de unas mercancías que puede adquirir a precios de (*dumping*), puesto que si son bienes de consumo al comprarlas a precios más bajos consigue un efecto similar al de un aumento de renta y si se trata de bienes de producción le permite reducir costos y aumentar sus niveles de venta interior y sus posibilidades de exportarlas.

Sin embargo, a largo plazo, esta situación puede resultar invertida, toda vez que si consigue su aspiración monopolística puede producir una elevación indebida del precio, a pagar por el consumidor, por encima de lo que sería normal en un régimen de libre competencia.

Para que el *dumping* pueda producir sus efectos económicos se requiere:

1. Que las mercancías que se compran sean idénticas o similares.
2. Que las condiciones de competencia sean acusadas y los precios relativamente elevados.
3. Que el perjuicio a la producción nacional sea importante.
4. Que el sector exportador de las mercancías a precios de (*dumping*) tenga suficientemente concentrada la oferta.
5. Que el producto tenga un nivel estándar entre los distintos productores para que no pueda ser objeto de competencia imperfecta.

### **2.2.2 SUBVENCIÓN.**

La subvención es otra de las prácticas de comercio internacional más frecuente, y opera cuando los Estados suministran apoyos fiscales, crediticios, financieros, técnicos o de cualquier índole a exportadores nacionales a fin de colocarlos en condiciones competitivas en los mercados externos. Técnicamente éstos apoyos son conocidos también con el

nombre de subsidios o subvenciones puros a la exportación. “Subsidios son aquellas ayudas, incentivos, o exenciones fiscales totales o parciales que el gobierno federal concede en forma específica a todas las empresas de determinada actividad o, bien, que realicen específicamente operaciones de comercio exterior”.<sup>19</sup>

Los subsidios compensatorios son un medio de ayuda dada a los productores, a los cuales los gobiernos han colocado en alguna desventaja excepcional respecto con sus competidores extranjeros, por ejemplo, porque hayan quedado sujetos a tributación especial en su propio país.

El artículo 37 de la Ley de Comercio Exterior establece: “Para los efectos de ésta ley se entiende por subvención:

- I. La contribución financiera que otorgue un gobierno extranjero, sus organismos públicos o mixtos, sus entidades, o cualquier organismo regional, público o mixto constituido por varios países, directa o indirectamente, a una empresa o rama de producción y que con ello se otorgue un beneficio;
- II. Alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios y que con ello se otorgue un beneficio.

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

Por lo que se refiere al último párrafo del precepto anterior, la Secretaría de Economía emitirá mediante acuerdo publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, una lista enunciativa de subvenciones a la exportación. Tal enumeración tendrá un carácter no limitativo.

Para el cálculo de subvención recibida por la mercancía extranjera exportada a México, dice el artículo 38 de la ley de Comercio Exterior,

---

<sup>19</sup> ACOSTA, Felipe. Op. Cit. pág. 109.

“...se deducirá el total de los impuestos de exportación, derechos u otros gravámenes a que se haya sometido la exportación de la mercancía en el país de origen, destinados a neutralizar la subvención”.

### **2.2.3 DAÑO A UNA RAMA DE PRODUCCIÓN NACIONAL.**

Una vez configuradas las prácticas desleales, discriminación de precios (*dumping*) o subvenciones, es necesario que se provoque un daño o una amenaza de daño y exista una relación causal.

Para poder entender mejor éste tema, en orden de ideas, debemos desdeñar dos conceptos, el de daño y amenaza de daño. En el primer caso, indica el artículo 39 de la ley, que por daño se entenderá: “... un daño material causado a una rama de producción nacional; una amenaza de daño a una rama de la producción nacional; o un retraso en la creación de una rama de producción nacional...”.

El tratadista Daniel Aquino Cruz, considera que; “no necesariamente el daño se produce en un menoscabo de la producción, ventas y empleos, sino que puede consistir en una privación de ganancias lícitas o normales o en un obstáculo al desarrollo de la actividad económica”.<sup>20</sup> De acuerdo a esta interpretación basta con que se dé uno de los elementos del daño para justificar la imposición de una cuota compensatoria.

En términos generales se puede hablar de un daño directo a un porcentaje determinado de la producción nacional, es decir quienes soliciten un procedimiento de investigación deberán ser representativos de cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora.

Por su parte el jurista Carlos Humberto Reyes Díaz opina que; “lo anterior supone la aportación de pruebas técnicas suficientes para determinar la

---

<sup>20</sup> AQUINO CRUZ, Daniel. Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional. Editorial Pac, S.A.de C.V. México, 1997, pág. 143.

existencia de daño, apoyándose en el volumen de importaciones de mercancías en calidad de dumping o subvención, así mismo los precios de los productos idénticos o similares en términos del país de destino”.<sup>21</sup>

En cuanto a la relación causal, indica el artículo 39 de la Ley de Comercio Exterior: “...En la investigación administrativa se deberá probar que el daño o la amenaza de daño a la producción nacional es consecuencia directa de importaciones en condiciones de discriminación de precios o subvenciones, en los términos de ésta Ley...”.<sup>22</sup>

La expresión producción nacional, para efectos de la Ley de Comercio Exterior, en su artículo 40, es en el sentido de abarcar, cuando menos el 25 % de la producción nacional de la mercancía de que se trate.

Cuando unos productores estén vinculados a los exportadores o importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, el término producción nacional podrá interpretarse en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25 % del resto de los productores. Cuando la totalidad de los productores estén vinculados a los exportadores o importadores o sean ellos mismos importadores del producto investigado, se podrá entender como producción nacional al conjunto de fabricantes de la mercancía producida en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción.

Para determinar si los productores están vinculados a los exportadores o a los importadores, la Secretaría de Economía utilizará los criterios generalmente aceptados por la legislación nacional y las normas internacionales.

Felipe Acosta, expresa que “daño a la producción nacional es la pérdida o menoscabo patrimonial o privación de cualesquier ganancia ilícita y normal que pueda sufrir uno o varios productores nacionales, representativos de

---

<sup>21</sup> REYES Díaz, Carlos Humberto. Op. Cit. pág. 25.

<sup>22</sup> AQUINO CRUZ, Daniel. Op. Cit. pág. 143.

una parte significativa de la producción nacional, como consecuencia inmediata y directa de cualesquiera de las prácticas desleales”.<sup>23</sup>

El maestro Luis Malpica de la Madrid, considera que; “cuando la totalidad de productores estén vinculados a los exportadores o a los importadores o sean ellos mismos se podrá entender como producción nacional al conjunto de fabricantes de mercancía producido en la etapa inmediata anterior de la misma línea continua de producción”.<sup>24</sup>

El artículo 63 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior establece que “... para la determinación de la existencia del *daño*, la Secretaria de Economía deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate...”

Ahora bien, en el supuesto que los solicitantes no representen al total de la producción nacional, establece el segundo párrafo del artículo 63 del reglamento, éstos deberán presentar a la Secretaria de Economía, por medio de los formularios que ésta determine, la información de la producción nacional; en todo caso dice el precepto, siempre deberán presentar en la solicitud una estimación confiable y la metodología correspondiente, de las cifras relativas a la producción nacional total considerada.

La Secretaría de Economía deberá asegurarse de que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción nacional total. Para lograr el fiel cumplimiento de esto, deberá allegarse información necesaria de los productores nacionales no solicitantes y estos últimos están obligados a presentar ante dicha secretaria la información que la misma les requiera.

---

<sup>23</sup> ACOSTA, Felipe. Op. Cit. pág. 37.

<sup>24</sup> MALPICA DE LA MADRID, Luis. Op. Cit. pág. 45.

El efecto que se produce por las prácticas desleales se evaluará, como dice el artículo 66 del reglamento, en relación con la producción nacional del producto idéntico o similar, cuando los datos disponibles permitan identificarla separadamente, si no es posible, se evaluará analizando la producción del producto del grupo o gama más restringido de productos que incluya el producto idéntico o similar y del que si se pueda proporcionar toda información necesaria para la prueba de daño.

El artículo 41 de la Ley de Comercio Exterior se establecen criterios para realizar la determinación de daño, “Los cuales se relacionan con el volumen de la importación de mercancías, en relación con la producción y el consumo nacional, el efecto que sobre los productos idénticos o similares en el mercado interno causa o puede causar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales”.<sup>25</sup>

Ahora bien, para determinar la existencia de una *amenaza de daño* a la producción nacional, indica el artículo 42 de la ley, que la Secretaría de Economía tendrá ésta facultad, desde luego tomando en cuenta los lineamientos diversos que para tal efecto le señale la legislación.

Los criterios a considerar por la Secretaría de Economía son: el incremento de las importaciones objeto de las prácticas desleales en el mercado nacional que indique la probabilidad fundada de que se produzca un aumento sustancial de dichas importaciones en un futuro inmediato; la capacidad libremente disponible del exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma que identifique la posibilidad fundada de un aumento significativo de las exportaciones objeto de prácticas desleales al mercado mexicano; si las importaciones se realizan a precios que repercutan sensiblemente en los precios nacionales, haciéndolos bajar o impidiendo que suban, y que probablemente harán aumentar la demanda de nuevas importaciones; las existencias del producto objeto de la investigación; la rentabilidad esperada etc.

---

<sup>25</sup> Ibid. pág. 46.

Además de examinar las importaciones objeto de la investigación, la Secretaría de Economía, revisará otros factores que al mismo tiempo afecten a la producción nacional para determinar si el daño o amenaza de daño alegados son causados directamente por dichas importaciones.

Para la valoración de los elementos en la determinación de daño, cuando las importaciones de un producto procedente de más de un país sean objeto simultáneamente de investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional, Secretaría de Economía: “evaluará acumulativamente el volumen y los efectos de esas importaciones, siempre que las importaciones procedentes de los países investigados compitan entre ellas y con los productos idénticos o similares a los importados que se fabriquen en México”.

La Secretaría de Economía está autorizada, por el propio artículo 67 del reglamento, para dejar de evaluar acumulativamente los efectos de las importaciones de determinada procedencia, sí: “dichas importaciones no son significativas y no tienen efecto adverso identificable sobre la producción nacional. Con el fin de determinar lo anterior, la Secretaria realizará un análisis del comportamiento de tales importaciones y tomará en cuenta los factores económicos relevantes...”

El artículo 44 de la ley, expresa que podrá considerarse que existe daño o amenaza de daño a la producción de un mercado aislado dentro del territorio nacional, siempre y cuando haya una concentración de importaciones en condiciones de prácticas desleales en ese mercado que afecten negativamente a una parte significativa de dicha producción. En este supuesto, el mercado aislado podrá considerarse como tal, sólo si los productores de ese mercado venden una parte significativa de su producción en dicho mercado y si la demanda no está cubierta en grado sustancial por productores situados en otro lugar del territorio.

#### **2.2.4 MEDIDAS SALVAGUARDA.**

Estas medidas son diferentes de las prácticas desleales. Se trata de defensas a la producción nacional.

Las medidas salvaguarda, según expresa el artículo 45 de la ley de Comercio Exterior, son: "...aquellas que, en los términos de la fracción II del artículo 4°, regulan o restringen temporalmente las importaciones de mercancías idénticas, similares o directamente competidoras a las de producción nacional..."

Por su parte la fracción II del artículo 4° de la multicitada ley, manifiesta que el Ejecutivo Federal tendrá las siguientes facultades:

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

El objeto de las medidas salvaguarda, según indica el artículo 45 de la ley en comento, es precisamente prevenir o remediar un daño serio y facilitar el ajuste de los productos nacionales a la apertura.

Existen distintas clases de medidas salvaguarda, que pueden consistir, conforme a la última parte del artículo en comento, en aranceles específicos o *ad valorem*, permisos previos o cupos máximos.

México desarrolla entre otros instrumentos de la política comercial, los aranceles, ubicados en el rubro de las medidas salvaguarda, y para efectos de la Ley de Comercio Exterior, diremos que éstos son, de acuerdo con el artículo 12, las cuotas de tarifas de impuestos generales de importación y exportación.

El *arancel* específico es cuando se expresa en términos monetarios por unidad de medida; el arancel *ad valorem* es cuando se expresa en términos porcentuales del valor en aduana de la mercancía.

En cuanto a los permisos previos y cupos máximos, de acuerdo con el artículo 21 de la ley, es facultad de la Secretaría de Economía sujetar la importación o exportación de mercancías a permisos previos. Se entiende por permiso previo la exportación o importación, dice el artículo 15 del reglamento, el instrumento expedido por la referida Secretaría para realizar la entrada o salida de mercancías al territorio nacional.

Las condiciones para expedir el permiso previo, la Secretaría de Economía, conforme al artículo 21 de la ley son: la de someterlas a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior; publicar en el *Diario Oficial de la Federación* el formato de las solicitudes, así como los requerimientos de información y procedimientos de trámite; resolver la expedición del permiso en un plazo máximo de 15 días; indicar en los permisos las modalidades, condiciones y vigencia a que se sujeten, así como el valor y la cantidad o volumen de la mercancía a exportar o importar y los demás datos o requisitos que sean necesarios.

El *cupo* de exportación o importación, dice el artículo 23 de la ley es: “el monto de una mercancía que podrá ser importado o exportado, ya sea máximo o dentro de un arancel-cupo...”

Para esto la Secretaría de Economía expide un certificado de cupo, que es el instrumento emitido por la misma Secretaría para asignar un cupo máximo o arancel cupo a la exportación o importación.

La administración de los cupos se podrá hacer por medio de permisos previos. Con éste propósito, la Secretaría de Economía, dice el segundo párrafo del artículo 23 de la ley, especificará y publicará en el *Diario Oficial de la Federación* la cantidad volumen o valor total del cupo, los requisitos para la presentación de solicitudes, la vigencia del permiso correspondiente

y el procedimiento para su asignación entre los exportadores e importadores interesados. La determinación, las modificaciones y procedimientos y asignación de los cupos deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior.

La manera normal para la asignación de los cupos será por medio de una licitación pública, a través de una convocatoria contemplada en el artículo 24 de la ley, con la finalidad de que cualquier persona física o moral presente proposiciones para adquirir parte o totalidad del cupo asignado a determinada mercancía de exportación o importación.

Sin embargo la Secretaría de Economía, puede optar por otros procedimientos de asignación internos o éstos, se podrán determinar en traslados o convenios internacionales de los que México sea parte.

La Secretaria de Economía está autorizada por el precepto 25 de la ley, y previa consulta a la Comisión de Comercio Exterior, podrá exigir que una mercancía importada al territorio nacional ostente un mercado de país de origen en donde se indique el nombre de dicho país.

Ahora bien las medidas salvaguarda se impondrán cuando las importaciones causan o amenazan causar daño serio a la producción nacional.

El artículo 46 de la ley, define el daño serio como daño general significativo a la producción nacional. En cuanto a la amenaza de daño serio es, dice, el peligro inminente y claramente previsto de daño a la producción nacional. La determinación de amenaza o daño serio se basa, dice el artículo 46 *in fine* de la ley, en hechos y no simplemente en alegatos, conjeturas o posibilidades remotas.

La determinación de daño serio o amenaza de daño serio, de su relación causal con el aumento de las importaciones y el establecimiento de medidas de salvaguarda se realizará, establece el artículo 47 de ley,

mediante una investigación al procedimiento administrativo previsto en la ley en comento, situación que analizaremos en el capítulo tercero.

De conformidad con el artículo 48 de la ley, para la determinación de las medidas salvaguarda, la Secretaría de Economía considerará el incremento de las importaciones, la penetración de éstas en el mercado nacional, los cambios en los niveles de venta, producción, productividad, capacidad instalada, empleo, precios e inventarios, su capacidad para generar capital y otros elementos que se consideren necesarios.

En resumen se consideran prácticas desleales de comercio internacional, la importación de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional, en condiciones de: 1) discriminación de precios (dumping); 2) que sean objeto de subvenciones en su país de origen o procedencia, y 3) que causen o amenacen causar un daño a la producción nacional. El ejecutivo Federal promoverá el comercio exterior, y a través de la Secretaría de Economía vigilará el tránsito de mercancías extranjeras e impondrá las medidas de restricción al mismo,

## **CAPÍTULO TERCERO CUOTAS COMPENSATORIAS Y REMEDIO COMERCIAL.**

### **3.1 CUOTAS COMPENSATORIAS.**

La Ley de Comercio Exterior no define lo que debe entenderse por cuota compensatoria sólo hace referencia en su artículo 62, sobre la facultad de la Secretaría de Economía para determinarlas, 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. Las cuotas compensatorias podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Como vemos en el párrafo anterior, la ley de la materia, contempla también a la cuota compensatoria que establece el Estado mexicano como una consecuencia de una práctica desleal de comercio a fin de evitar que dañe o se continúe dañando la producción doméstica de un país, cuya responsabilidad compete a las autoridades del Estado, y no a los individuos en particular.

El objeto que persiguen las cuotas compensatorias es ese, el de regular y promover el comercio, no afectar a la estabilidad de la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes. Es por lo tanto una medida de regulación a la importación de mercancías.

La maestra Elvia Arcelia Quintana Adriano, expresa que; “en la actualidad “la cuota compensatoria no tiene la finalidad de sancionar las importaciones, sino su objetivo es el de reestablecer el equilibrio de la competencia, y eliminar las fluctuaciones artificiales del comercio provocadas por el empleo de prácticas desleales de comercio, de tal manera que tienen que dar equilibrio a la competencia, de forma que se

desaliente el incremento de las importaciones que causen o amenacen causar un daño a una parte de la producción nacional de un país.”<sup>26</sup>

Por otra parte, es importante señalar la clasificación de las cuotas compensatorias, a fin de estar en posibilidades de enunciar un concepto real y preciso. Aquellas pueden ser: provisionales o definitivas.

a) Provisional: Es la cuota que se establece para ser aplicada a la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional, por todo el tiempo que dure la investigación administrativa.

b) Definitivas: Es la que se establece cuando se acredite que la importación causa o amenaza causar daño o perjuicio a la producción nacional u obstaculizar el establecimiento de industrias, es decir que la Secretaría de Economía la determina en su resolución final, previo procedimiento administrativo.

A continuación, con todos los elementos puestos, podemos formular un concepto del tema de estudio diciendo; que las cuotas compensatorias son prestaciones en dinero que debe pagar el importador al introducir en territorio nacional mercancías objeto de dumping o subvenciones, en tanto exista una resolución administrativa, provisional o definitiva, con validez general, emanada de una investigación contra prácticas desleales de comercio internacional que determine el pago de esa prestación, siendo a su vez aquellas como una medida o instrumento regulatorio y tendiente a promover el comercio determinado por el Estado, quien se encuentra facultado por el legislador para hacerlo, en aras de la economía nacional.

Ahora bien, el Estado mexicano tiene el derecho de percibir un ingreso derivado de las importaciones sujetas a cuota compensatoria, de lo cual encontramos su fundamento jurídico en la Ley de Comercio Exterior y en el

---

<sup>26</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. El Comercio Exterior en México. 2ª edición Porrúa. México, 1998, pág. 404.

Código Fiscal de la Federación, y en éste último se encuentran definidos los ingresos del Estado que pasarán a formar parte de su patrimonio (art 3° del CFF).

Por lo tanto, la cuota compensatoria se creó para servir como un instrumento ágil y flexible que se pueda aplicar en cada caso concreto de importaciones en condiciones de competencia desleal que, desde luego, será diferente uno de otro, según la gama de características con que se realice el comercio exterior.

### **3.1.1 NATURALEZA JURÍDICA DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.**

En este tema un tanto polémico, para precisar si podemos clasificar a las cuotas compensatorias como impuestos, es necesario realizar un análisis en este sentido.

El artículo 31, fracción IV, de nuestra Constitución Federal establece como obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos "...de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". Precisamente en este artículo encontramos el fundamento legal de la obligación tributaria. La ley fijará el *hecho generador* del crédito fiscal y no requiere para su validez la sanción previa de los tribunales. Ahora bien, el hecho generador nace cuando el particular lo realiza, colocándose en la hipótesis jurídica, y por lo tanto deberá sujetarse a la norma.

El crédito fiscal lo define el artículo 4° del Código Fiscal de la Federación como aquel que tenga derecho a percibir el Estado o sus organismos descentralizados que provengan de contribuciones, aprovechamientos o accesorios que el Estado exige a sus servidores públicos o particulares. Para determinar el crédito fiscal se requiere de un proceso de ejecución de la ley que corresponde al Ejecutivo, según la interpretación del artículo 89, fracción I de nuestra Constitución.

El principio de legalidad que debe manejarse para el cobro del crédito fiscal, está sustentado por el mismo artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna. Establece que es obligación del mexicano contribuir al gasto público, que debe encontrarse determinado en la Ley, proporcional y equitativo. Además en la fundamentación del mencionado principio derivamos como características esenciales de éste, que sea un acto del Poder Legislativo, que el legislador cree las situaciones generales abstractas e impersonales presupuestos del tributo, y determine todos los elementos del hecho impositivo, sin dejar lugar a la discreción o arbitrariedad del Ejecutivo, siempre con la firme finalidad de satisfacer al gasto público.

Las contribuciones son legalmente exigibles, en virtud de la obligación tributaria, como se dijo anteriormente, según lo establecido por el citado artículo 31, fracción IV, es por eso que las definiremos.

El tratadista, Humberto Delgadillo define a las contribuciones como "...las aportaciones económicas impuestas por el Estado, independientemente del nombre que se les asigne, como impuestos, derechos, o contribuciones especiales, y son identificadas con el nombre genérico de *tributos* en razón de la imposición unilateral por parte del ente público".<sup>27</sup> Legalmente con base al texto constitucional del citado artículo 31, fracción IV constitucional, entendemos a su vez por *tributo*, la aportación económica que, de acuerdo con la Ley, exige el Estado de manera proporcional y equitativa a los particulares sujetos a su potestad soberana, y que se destinan a cubrir el gasto público.

Es de la clasificación de las contribuciones de donde obtenemos los impuestos, pero también otros ingresos tributarios que pertenecen a aquellas; las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y derechos. En otro sentido, el Estado percibe ingresos, además de los anteriormente enunciados, de los accesorios que tengan su origen

---

<sup>27</sup> DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto. Editorial Limusa, Noriega editores, México, 2003, pág. 225.

en situaciones tributarias, y de los aprovechamientos, que naturalmente no son contribuciones.

Ahora bien, ya entendida la clasificación de donde derivan los impuestos, procedamos a estudiarlos, comenzando por decir que impuesto se deriva de la raíz latina, *impositus*, que expresa: tributo o carga.

Recordemos que los impuestos son una cooperación económica que aportamos al Estado para sufragar los gastos públicos, o en palabras de Rodríguez Lobato: *“impuesto es la prestación en dinero o en especie que establece el Estado conforme a la Ley, con carácter obligatorio, a cargo de personas físicas y morales para cubrir el gasto público y sin que haya para ellas una contraprestación o beneficio especial, directo o inmediato”*.<sup>28</sup>

Otro concepto sobre impuesto lo proporciona Refugio Fernández cuando nos expresa que: *“Las prestaciones en dinero o especie establecidas en la ley unilateralmente por Estado, a cargo de las personas físicas y morales, para sufragar los gastos públicos cuando se encuentran en la misma situación jurídica o de hecho prevista por la misma.”*<sup>29</sup>

De los anteriores conceptos podemos realizar la siguiente definición; el impuesto pertenece a la clasificación de las contribuciones, y por lo tanto es una obligación tributaria que se encuentra a cargo de personas físicas o morales, quienes deben pagarle al Estado, comúnmente en dinero lo que habrá de servir para cubrir el gasto público, siempre que aquellas se encuentren en la hipótesis jurídica o de hecho que señale la Ley.

Para efectos de estudio y análisis de los impuestos, conforme al criterio manejado por el Servicio de Administración Tributaria, tomado de los teóricos en la materia, han determinado cinco elementos básicos:

---

<sup>28</sup> LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 4° edición. Editorial Harla. México, 1997, pág. 37.

<sup>29</sup> FERNANDEZ MARTÍNEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. Editorial Mc Graw Hill. México, 1998, pág. 132.

1. El sujeto del impuesto.
2. El objeto del impuesto.
3. Base.
4. Tasa, tarifa o cuota.
5. La forma, medio y fecha de pago.

A continuación de explican:

Sujeto.

En lo referente al sujeto del impuesto lo primero que debe determinarse al aplicar un gravamen, es el sujeto, encontrando un sujeto principal, pero también puede haber responsables solidarios.

Objeto.

El objeto del impuesto puede ser, por ejemplo, un consumo, la transferencia de un bien o la percepción de un ingreso.

El objeto del gravamen se determina como aquello que se pretende gravar. En cada Ley existe un objetivo implícito.

La base.

Es la cantidad monetaria sobre la que se calcula el impuesto. Puede ser el valor total de las actividades o el monto de los ingresos percibidos, menos la cantidad correspondiente a las deducciones autorizadas.

Tasa, tarifa o cuota.

Una vez que el mismo contribuyente sujeto del impuesto ha determinado la base para efectos del impuesto, sólo deberá aplicar la tasa, tarifa o cuota, en su caso, para conocer el impuesto causado.

Forma, medio y fecha de pago.

Se establece que en la legislación deberá también definirse la forma de pago (forma oficial), así como los medios y la fecha de pago.

Por otra parte tenemos los elementos de la cuota compensatoria y analizándolos podemos decir que es un impuesto indirecto o extra fiscal, aunque estamos en el entendido que su finalidad no es la de contribuir al gasto público, aunque de alguna manera tenga ese destino el pago que se realice a favor de la cuota; pero básicamente su finalidad es, como se dijo en el punto anterior, la de reprimir, disuadir o desalentar importaciones que impliquen prácticas desleales del comercio<sup>30</sup>. Ahora bien la clasificación es la siguiente:

Sujetos.

**Sujeto pasivo:** Son las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

**Sujeto activo:** Secretaría de Economía quien se encarga de determinar las cuotas compensatorias y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien de acuerdo con la ley, es la encargada de aplicar y cobrar las citadas cuotas compensatorias.

Objeto.

El objeto de las cuotas compensatorias es el de impedir la importación de mercancías en condiciones de competencia desleal. (es el hecho generador señalado por la Ley de Comercio Exterior).

---

<sup>30</sup> QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. Op. Cit. pág. 410.

Base de la cuota compensatoria.

La base de la cuota compensatoria : unidad fiscal; no esta determinado el margen del dumping y el monto del subsidio. (Cuantía sobre la que se determina el impuesto a cargo del sujeto).

Cuota.

No está determinada (base o cuota del impuesto de gravamen).

Se desconoce, sólo se dará al presentarse el hecho concreto generador de la práctica desleal.

Realmente, podemos apreciar que en la cuota compensatoria no encontramos estos últimos elementos que a diferencia del impuesto si están determinados, lo cual nos marca ya una de las diferencias para comenzar a definir que la cuota compensatoria no es un impuesto y por lo tanto tampoco una contribución, toda vez que como lo hemos venido analizando los anteriores requisitos (sujeto, objeto, base, tarifa) son piezas elementales del impuesto.

En otro estudio, según lo expresa el artículo 2º, fracción I, del Código Fiscal de la Federación: "Impuestos son las contribuciones establecidas en la ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma.." ; en tanto que el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior reza de la siguiente manera " Las cuotas compensatorias serán consideradas como aprovechamientos en los términos del artículo 3 del Código Fiscal de la Federación."

Sin lugar a dudas esto resuelve el dilema de la naturaleza de las cuotas compensatorias, toda vez que los dos artículos son bastante claros, y se apoyan el uno al otro, indicando que definitivamente las cuotas compensatorias son aprovechamientos y no impuestos, es decir no pertenecen a la clasificación de las contribuciones, y por lo tanto serán

manejadas conforme a la Ley de ésta manera, además recordemos que como ya se dijo en el punto seis de este trabajo, que en el artículo 3º del CFF se encuentran definidos los ingresos del Estado que pasarán a formar parte de su patrimonio ya que tiene el derecho de percibir un ingreso derivado, en este caso, de las importaciones sujetas a cuota compensatoria, lo cual quiere decir, insisto, que está en la categoría de *aprovechamientos*.

Pues bien, vamos a analizar la causa del problema de la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias, lo cual nos será útil, en virtud de que entenderemos la conclusión a la que hemos llegado, pues antes La Ley Aduanera consideraba a las cuotas, como impuestos, de tal suerte que así estaban claramente clasificadas en su artículo 35, fracción I, inciso “c”.

Por su parte la Ley Reglamentaría del Artículo 131 de nuestra Carta Magna, que anteriormente regía el Comercio Exterior en nuestro país, las consideraba simplemente como una forma de regulación del comercio exterior; lo cual formaba un conflicto dado que la ley Aduanera lo tenía considerado como impuesto, pero si analizamos bajo los elementos esenciales del principio de legalidad, veremos lo siguiente:

En primer lugar, no podemos decir que reúne el requisito de que sea un acto de Poder Legislativo; pero se pretende justificar a través de la delegación de facultades que el Congreso de la Unión le confiere al ejecutivo.

En segundo lugar, el legislador cree las situaciones jurídicas generales, abstractas e impersonales de los presupuestos del tributo.

Y en tercer lugar, que el Legislador determine todos los elementos del hecho impositivo sin dejar lugar a la discreción o arbitrariedad del Ejecutivo.

Es justo aquí es donde encontramos la discrepancia, pues en el momento en que la Secretaría de Economía llegare a determinar la aplicación de las

cuotas compensatorias en ese mismo momento se podrían impugnar por el importador, llegando a revocarse.

Lo anterior se ve confirmado por el punto de vista de la Suprema Corte de Justicia, que dice que no es suficiente que el tributo esté establecido por el legislador, sino que además es fundamental “que los caracteres esenciales del impuesto y la forma: contenido y alcance de la obligación tributaria, estén consignados de manera expresa en la Ley, de tal modo que no quede margen para las arbitrariedades de las autoridades extractoras” (artículo 14 constitucional), evitando la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan apoyo legal.

El problema sobre la naturaleza jurídica de las cuotas compensatorias se presentó por desconocimiento y falta de comunicación entre quienes intervinieron en la formulación, revisión y aprobación tanto en las reformas fiscales, dentro de las cuales se introdujo la reforma a la Ley Aduanera en su artículo 35, fracción I, inciso “C”, como la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución en materia de comercio exterior y, posteriormente esta situación quedó sustituida con la Ley de Comercio Exterior vigente.

Las reformas a la Ley Aduanera fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación en diciembre 31 de 1985. La Ley reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior se publicó en enero 13 de 1986, y la vigente Ley de Comercio Exterior publicada el 28 de julio de 1993.

En estricto derecho la Ley reglamentaria del artículo 131, derogaría el inciso “c” de la fracción I del artículo 35, y las cuotas compensatorias tendrían por naturaleza jurídica las de ser una norma de regulación exclusivamente. Pero siendo la Constitución Política Mexicana la norma suprema de la Nación y contemplando dentro de ella el principio de legalidad, y habiendo analizado que la Ley reglamentaria del artículo 131, en el artículo en cuestión no reúne los elementos esenciales, viola la

Constitución, al aplicar las cuotas compensatorias a los importadores, quienes fácilmente las podrían impugnar pues además se acogerían a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La velocidad con que actúa y se mueve la actividad comercial, no permite que el comercio exterior se someta a la rigidez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Fiscal de la Federación exigen antes a los impuestos y en la actualidad a los aprovechamientos.

Ahora bien como ya dijimos la cuota compensatoria sirve para satisfacer el gasto público pero no es su fin primordial sino el de ser simplemente un instrumento ágil y flexible que se pueda aplicar al caso concreto de importaciones en condiciones de prácticas desleales de comercio exterior. De ahí que se considere acertado que primero la Ley Reglamentaria del artículo 131 Constitucional, la contemplara como una medida de regulación o restricción que puede y debe aplicar la SE constitucionalmente. Sin embargo, la Ley Aduanera debía ser reformada en su artículo 35, fracción I, inciso “c”, en su título tercero, capítulo primero que se refiere al impuesto al comercio exterior, el citado inciso “c”.

De tal modo, era necesario determinar la naturaleza jurídica de la cuota compensatoria, evitando su fácil impugnación a través del amparo, al ser violatorio el “impuesto al comercio exterior” de los artículo 31, fracción IV, de nuestra Carta Magna que determina el principio de legalidad.

En la actualidad la cuota compensatoria no es una sanción encaminada a privar de un derecho al importador de bienes objeto de dumping.

### **3.1.2 FIN DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS Y REMEDIO COMERCIAL.**

Como ya hemos visto las prácticas desleales de comercio internacional conocidas como dumping y subvención tienen como característica general la de proporcionar una ventaja comercial indebida a favor de los

comerciantes del país del que se importa la mercancía objeto del dumping y subvención lo que resulta en un detrimento o daño causado a los productores nacionales del país importador, que puede traducirse en una disminución potencial del volumen de producción de las ventas, de la participación en el mercado, de los beneficios de la productividad del reconocimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada, de los factores que repercutan en los precios internos, de los efectos negativos en el flujo de caja, del empleo, de los salarios, del crecimiento, capacidad de reunir capital o la inversión (esta enumeración es enunciativa) debido a esto el mercado se ve afectado y distorsionado a tal grado que se les causa, a los productores del país importador, una pérdida o menoscabo patrimonial, o bien se les priva de una ganancia lícita, inclusive puede obstaculizar el desarrollo de la industria existente o del establecimiento de nuevas industrias en un grado superlativo puede provocar el cierre de las plantas productoras de la mercancía.

En virtud de lo anterior resulta lógico y coherente afirmar que las cuotas compensatorias cumplen la misión de regular el mercado, compensando las condiciones de competencia perfecta que se vieron afectadas por las prácticas desleales mencionadas.

Su finalidad es la de normalizar las condiciones de competencia del mercado, mediante la compensación de los factores distorsionantes ocasionados por las prácticas desleales.

El 1 de junio de 2008 se suscribió el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial (Acuerdo), mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2008 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del mismo año.

En Dicho acuerdo, se eliminan las cuotas compensatorias, como medidas antidumping. Sin embargo actualmente vivimos las “medidas de transición”, que únicamente nos dan tiempo para echar en práctica algunas estrategias y

planes de acción que nos permitan proteger a nuestros productores nacionales, en tanto se eliminan las cuotas compensatorias en diciembre del 2011. Punto que trataremos con detalle en el cuarto capítulo, materia del presente trabajo.

### **3.2 PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL.**

El procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional se iniciará:

- **De oficio:** En circunstancias especiales, cuando la Secretaría tenga pruebas que le sean suficientes sobre la discriminación de precios o de subvenciones, del daño y de la relación causal.
- **A solicitud de parte:** Esta podrá ser presentada por organizaciones legalmente constituidas, pudiendo ser personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que estén importando o pretendan importarse en condiciones de practicas desleales de comercio internacional.

Así mismo y con base a los requisitos anteriormente descritos, también es indispensable destacar que los solicitantes o el solicitante, deberá representar cuando menos el 25% de la producción total de la mercancía idéntica o similar, o directamente competidora, producida por la rama de producción nacional.

Ahora bien, dicho lo anterior, lo siguiente es enunciar que la solicitud de mérito, deberá realizarse por escrito ante la Secretaría de Economía, bajo protesta de decir verdad respecto de aquellos argumentos que le sirvan para fundamentar la necesidad de aplicar cuotas compensatorias.

Además de cumplimentar los puntos anteriores en la solicitud que inicia el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de

comercio internacional, debe acompañarse a la misma un formulario expedido por la Secretaría de Economía que se encontrará las exigencias previstas por el artículo 75 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

Por lo que hace al procedimiento de investigación de las prácticas de desleales de comercio internacional versará sobre la existencia de discriminación de precios o de subvención y el daño causado o que pueda causarse a la producción nacional.

Dicha investigación comprenderá un periodo que cubra las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubieren realizado durante un periodo de por lo menos seis meses anterior al inicio de la investigación, únicamente modificable por la Secretaría de Economía.

Dentro de la investigación en comento, se considerará como parte interesada a los productores solicitantes, importadores y exportadores de la mercancía objeto de investigación, así como las personas morales extranjeras que tengan un interés directo en la investigación de que se trate y aquellas que tengan tal carácter en los tratados o convenios comerciales internacionales.

### **3.2.1 RESOLUCIÓN DE INICIO.**

A partir de la presentación de la solicitud la Secretaría debe dentro de un plazo de 25 días, para aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación a través de la resolución respectiva o bien dentro de un plazo de 17 días, requerir a la solicitante mayores elementos de prueba o datos, mismos que deberán proporcionarse dentro de los 20 días siguientes contados a partir de la recepción de la prevención.

De igual forma “si la solicitud es oscura o irregular, la Secretaría deberá, por una sola vez, prevenir al solicitante para que aclare, corrija o complete, para

lo cual se le devolverá, indicándole en forma concreta sus defectos e imprecisiones...”.

Una vez transcurridos los 20 días anunciados en el párrafo anterior, la Secretaría le dará curso a la solicitud en comento, o bien la desechará, según proceda.

La Secretaría de Economía publicará la resolución correspondiente en el Diario Oficial de la Federación, salvo para el caso de desecamiento, y la notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Dentro de los 28 días contados a partir del día siguiente a aquel en que se publique la resolución de inicio, las partes interesadas deberán presentar los argumentos, información. Esta resolución de inicio además de lo que en párrafos anteriores mencionamos, también contendrá; 1) una Convocatoria a las partes interesadas y, en su caso, a los gobiernos extranjeros, para que comparezcan a manifestar lo que a su derecho convenga; 2) el periodo probatorio y; 3) el día, la hora y lugar en que tendrá verificativo la audiencia pública y la presentación de los alegatos.

Las partes interesadas en una investigación deberán enviar a las otras partes interesadas copias de cada uno de los informes, documentos y medios de prueba que presenten a la autoridad en el curso del procedimiento, salvo la información confidencial.

### **3.2.2 RESOLUCION PRELIMINAR.**

Dentro de un plazo de 90 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación de prácticas desleales en el Diario Oficial de la Federación, la Secretaría de Economía dictará resolución preliminar, mediante la cual podrá:

- Determinar cuota compensatoria provisional, previo cumplimiento de las formalidades del procedimiento y siempre que hayan transcurrido

por lo menos 45 días después de la publicación de la resolución de inicio de la investigación en el Diario Oficial de la Federación;

- No imponer cuota compensatoria provisional y continuar con la investigación administrativa; o
- Dar por concluida la Investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios o subvención, del daño alegado o de la relación causal entre ambos.

La resolución preliminar además de las exigencias descritas, deberá contener lo siguiente:

- La autoridad que emite el acto;
- La fundamentación y motivación que sustenten la resolución;
- El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares;
- El o los nombres o razón social y domicilios del importador o de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento; El país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate;
- La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda imponerse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención, indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa del Impuesto General de Importación;
- La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando;

- El periodo de investigación; y
- Los demás que considere la Secretaría.

Ahora bien, en la hipótesis de que se haya aprobado la existencia de prácticas desleales de comercio internacional la resolución preliminar además de los datos señalados anteriormente, también deberá contener los siguientes:

- El valor normal y el precio de la exportación obtenidos por la Secretaría, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada;
- Una descripción de la metodología que se siguió para la determinación del valor normal y el precio de exportación y, en su caso, del monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada;
- El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación;
- Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional;
- La explicación sobre el análisis que realizó la Secretaría de cada uno de los factores indicados en los artículos 41 y 42 de la Ley de Comercio Exterior, así como los otros factores que haya tomado en cuenta , los cuales deberá identificarlos y explicar en detalle la importancia de cada uno de ellos en la resolución respectiva;

- En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento para determinarlo;
- El monto de la cuota compensatoria provisional que habrá de pagarse;
- La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro oportuno de las cuotas compensatorias.

La resolución de mérito en caso de que no hayan variado las razones que motivaron el inicio de la investigación sobre las prácticas desleales de comercio internacional, deberá contener la mención de que continúa la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda.

De igual forma en caso de que se compruebe la inexistencia de prácticas desleales de comercio internacional, deberá contener la mención de que concluye la investigación sin imponer cuotas compensatorias, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución.

### **3.2.3 RESOLUCION FINAL.**

Concluida la investigación administrativa de mérito, la Secretaría enviará a la Comisión de aranceles y controles al comercio exterior un proyecto de la resolución, así mismo que se basará en las pruebas que hubieren aportado los denunciantes e importadores de la mercancía, y el expediente respectivos, a efecto de que opine sobre el sentido de la resolución, y en su caso el monto de la cuota compensatoria.

La resolución final deberá dictarse dentro de los 120 días, contados a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la resolución de inicio de la investigación, a través de la cual la Secretaría de Economía deberá: 1) imponer cuota compensatoria definitiva; 2) revocar la

cuota compensatoria provisional; o 3) declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

Posteriormente la resolución en comento, deberá ser publicada también en el Diario Oficial de la Federación y ser notificada a las partes interesadas de que se tenga conocimiento.

Conforme al artículo 80 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior la resolución final deberá contener las siguientes exigencias:

- La autoridad que emite el acto;
- La fundamentación y motivación que sustenten la resolución;
- El o los nombres o razón social y domicilios del productor o productores nacionales de mercancías idénticas o similares;
- El o los nombres o razón social y domicilios del importador o de los importadores, exportadores extranjeros o, en su caso, de los órganos o autoridades de los gobiernos extranjeros de los que se tenga conocimiento; El país o países de origen o procedencia de las mercancías de que se trate;
- La descripción detallada de la mercancía que se haya importado o, en su caso, pretenda imponerse, presumiblemente en condiciones de discriminación de precios o que hubiera recibido una subvención, indicando la fracción arancelaria que le corresponda de la Tarifa del Impuesto General de Importación;
- La descripción de la mercancía nacional idéntica o similar a la mercancía que se haya importado o se esté importando;
- El periodo de investigación; y

- Los demás que considere la Secretaría.

Además de las anteriormente descritas con fundamento en el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, la resolución final deberá estar integrada de la siguiente forma:

- I. En caso de que se confirme la existencia de prácticas desleales de comercio internacional:
  - a) El valor normal y el precio de exportación obtenidos por la Secretaría, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada;
  - b) Una descripción de la metodología que se siguió para la determinación del valor normal y del precio de exportación, y, en su caso, del monto de la subvención y de su incidencia en el precio de exportación, de conformidad con los Capítulos II y III del Título V de la Ley de Comercio Exterior, así como los artículos aplicables del Capítulo II del Título IV del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, salvo que se trate de información que una parte interesada considere confidencial o comercial reservada;
  - c) El margen de discriminación de precios, las características y el monto de la subvención, así como la incidencia de ésta en el precio de exportación;
  - d) Una descripción del daño causado o que pueda causarse a la producción nacional;
  - e) La explicación sobre el análisis que realizó la Secretaría de cada uno de los factores indicados en los artículos 41 y 42 de la Ley de Comercio exterior, así como de los otros factores que haya tomado en cuenta, los cuales deberá identificarlos y explicar en detalle la importancia de cada uno de ellos en la resolución respectiva;

- f) En su caso, el precio de exportación no lesivo a la producción nacional y una descripción del procedimiento para determinarlo;
- g) El monto de las cuotas compensatorias definitivas que habrán de pagarse;
- h) La mención de que se notificará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el cobro de las cuotas compensatorias definitivas.

Deberá contener un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la resolución, y en caso de que se compruebe la inexistencia de las prácticas desleales de comercio internacional, la mención de que concluye la investigación administrativa sin imponer cuotas compensatorias, con la fundamentación y motivación que corresponda, así como un resumen de la opinión de la Comisión sobre el sentido de la Federación de las resoluciones preliminares y finales.

### **3.2.4 AUDIENCIA CONCILIATORIA.**

Esta audiencia, se encuentra inclinada a proponer fórmulas de solución y concluir la investigación de prácticas desleales de comercio internacional, las cuales de resultar procedentes, serán sancionadas por la propia Secretaría de Economía e incorporadas en la resolución respectiva que tendrá el carácter de resolución final.

Esta audiencia, podrá celebrarse en el curso de la investigación administrativa, pudiendo ser solicitada por las partes interesadas ante la Secretaría para celebrarse.

Desde luego, la resolución de la que se habló anteriormente, será notificada a las partes interesadas y publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.2.5 APLICACIÓN DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS.**

Es facultad y corresponde a la Secretaría de Economía el determinar las cuotas compensatorias, las cuales serán equivalentes, en el caso de la discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; en el caso de las subvenciones, serán equivalentes al monto del beneficio.

Las cuotas compensatorias están inclinadas a desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional por lo que podrán ser menores al margen de discriminación de precios o al monto de la subvención, desde luego siempre y cuando cumplan con el objetivo para el cual fueron creadas.

Como ya vimos en el segundo capítulo de la presente tesis, las cuotas compensatorias son consideradas legalmente como aprovechamientos en términos del artículo 3º del Código Fiscal de la Federación, siendo ésta su naturaleza jurídica, por lo que en dicho capítulo estudiamos y analizamos con detenimiento. Por lo anteriormente expuesto, es de considerarse que el impuesto es obligatorio cuando nos colocamos en la hipótesis legal prevista por nuestra normatividad tributaria, cumpliendo con los sujetos de derecho que en el intervienen, claro que la finalidad del impuesto es la contribución al gasto público, en tanto que la cuota compensatoria como aprovechamiento, si bien es cierto que es una hipótesis jurídica prevista en la normatividad del Código Fiscal de la Federación, también lo es que pese a que no es su objetivo contribuir al gasto público como el impuesto, si tiene ese destino pero su finalidad es la de reprimir, disuadir o desalentar importaciones que impliquen prácticas desleales del comercio internacional.

Ahora bien, siguiendo con el punto que nos compete, la Secretaría de Economía debe calcular márgenes individuales de discriminación de precios o de subvenciones para aquellas productoras extranjeras que aporten la información suficiente para ello; estos márgenes individuales

servirán de base para la discriminación de cuotas compensatorias específicas.

Es a la Secretaría de Economía a la que compete determinar una cuota compensatoria con base en el margen de discriminación de precios o subvenciones más alto obtenido con base en los hechos de que se tenga conocimiento en los siguientes casos; 1) Cuando los productores no comparezcan en la investigación; 2) Cuando los productores no presten la información requerida en tiempo y forma, entorpezcan significativamente la investigación, o presenten información o pruebas incompletas, incorrectas o que no provengan de sus registros contables, lo cual no permita la determinación de un margen individual de discriminación de precios o subvenciones; 3) Cuando los productores no hayan realizado exportaciones del producto objeto de investigación durante el periodo investigado.

Los hechos de que se tenga conocimiento, serán entendidos para los términos de párrafos anteriores, por aquellos en los que la Secretaría tenga conocimiento mediante pruebas y datos aportados, desde luego en tiempo y forma por las partes interesadas, sus coadyuvantes, así como por la información obtenida por la autoridad investigadora.

Así mismo, como ya hemos visto que es la Secretaría de Economía a quien corresponde imponer la cuota compensatoria, en los términos antes enunciados, es de vital importancia saber quien cobrará ese aprovechamiento.

En virtud de lo anterior, es menester dirigir nuestra mirada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toda vez que está es quien procede al cobro de las cuotas compensatorias. Esta dependencia puede aceptar garantías constituidas conforme al Código Fiscal de la Federación, solo en tratándose de cuotas compensatorias provisionales.

Si la resolución final de la Secretaría, confirma la cuota compensatoria provisional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargará de requerir el pago de la misma o bien hacer efectivas las garantías anteriormente enunciadas.

Si en la resolución final dictada por la Secretaría, se modificó o revocó la cuota compensatoria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cancela o modifica las garantías en mención, o en su caso, devuelve con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado por dicho concepto o la diferencia respectiva.

Por lo que hace a la vigencia de las cuotas compensatorias definitivas, será únicamente durante el tiempo y en la medida necesaria para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional. Estas cuotas deben revisarse cada año, bien a petición de parte o de oficio por la Secretaría.

La Secretaría dictará una resolución que declare el inicio y la conclusión de la revisión de la cuota de mérito, las cuales notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento y serán publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Las resoluciones que emita la Secretaría en los términos de un procedimiento de revisión, forzosamente deben pasar a revisión por la Comisión para su opinión.

La Secretaría de Economía eliminará las cuotas compensatorias definitivas en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, salvo que en ese lapso la Secretaría inicie un procedimiento de revisión anual por que lo haya solicitado la parte interesada o bien lo haya iniciado de oficio, en el que se analice tanto la discriminación de precios o monto de las subvenciones, como daño.

Además de la hipótesis anterior, la Secretaría no procederá a la eliminación de la cuota definitiva a menos de que también, se haya iniciado un examen

de vigencia de la cuota compensatoria de oficio, para determinar si la supresión de la cuota compensatoria daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal.

En el supuesto de que no se den las dos hipótesis anteriores, la propia Secretaría de Economía mandará publicar en el Diario Oficial de la Federación un aviso sobre la eliminación de dicha cuota, y notificar a las partes interesadas de que tenga conocimiento.

Para la próxima expiración sobre la vigencia de las cuotas compensatorias, será la Secretaría quien al menos 45 días anteriores a su vencimiento, mande publicar en el Diario Oficial de la Federación el aviso correspondiente.

Ahora bien, pese a lo anterior, la Ley de Comercio Exterior es muy clara, toda vez que indica que las partes interesadas pueden al menos antes de 25 días de expirar la cuota compensatoria, expresar por escrito una propuesta el periodo de examen de 6 meses a un año comprendido en el tiempo de la vigencia de dicha cuota.

Y finalmente, consideramos que es también importante concluir el presente capítulo enunciando todas aquellas mercancías que no se encuentran sujetas al pago de cuotas compensatorias o inclusive medidas salvaguarda, siendo las siguientes:

- Los equipajes de pasajeros en viajes internacionales (atendiendo a la legislación aduanera, según sea el caso);
- Los menajes de casa pertenecientes a inmigrantes y nacionales repatriados o deportados, que los mismos hayan usado durante su residencia en el extranjero;
- Las que importen los residentes de la franja fronteriza para su consumo personal (atendiendo a la legislación aduanera, según sea el caso);

- Las que sean donadas para ser destinadas a fines culturales, de enseñanza, de investigación, de salud pública o servicio social, que importen organismos públicos, así como personas morales no contribuyentes autorizadas para recibir donativos deducibles en el impuesto sobre la renta, siempre que formen parte de su patrimonio, previa autorización de la Secretaría; y
- Las demás que la misma Secretaría de Economía autorice.

En resumen, las medidas de Remedio Comercial eliminan las medidas antidumping como lo son las cuotas compensatorias, mismas que se imponían mediante un procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional aún vigente en la Ley de Comercio Exterior.

**CAPÍTULO CUARTO**  
**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL,**  
**MEDIANTE LAS CUALES SE ELIMINARON LAS CUOTAS**  
**COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.**

**4.1 ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS MEDIDAS DE REMEDIO COMERCIAL,**  
**MEDIANTE LAS CUALES SE ELIMINARON LAS CUOTAS**  
**COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.**

La Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto del 2007, el “Acuerdo por el que se da a conocer el protocolo de adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio”. A partir del 11 de diciembre del 2001, China se convirtió en Miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), de acuerdo a los términos y condiciones enunciados en dicho Protocolo de Adhesión.

Previo a la adhesión de China a la OMC, México adoptó cuotas compensatorias sobre diversos productos originarios de dicho país, con el objeto de proteger a sectores importantes para la economía nacional, particularmente sensibles a la competencia de productos chinos que se importan en condiciones desleales de comercio. Dichas cuotas compensatorias no fueron determinadas considerando las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre la OMC, lo que le permitía al país asiático impugnarlas a partir de su adhesión a dicha organización.

Como resultado de lo anterior, el 1 de junio de 2008 se suscribió el Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial (Acuerdo), mismo que fue aprobado por el Senado de la República el 20 de junio de 2008 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre del mismo año.

Entre los puntos relevantes del Acuerdo, están los siguientes: Finalización de medidas antidumping; Derivado de la culminación de la cláusula de Paz a partir del 11 de diciembre del 2007, México eliminará todas las medidas

antidumping mantenidas sobre importaciones de productos originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC y no invocará las disposiciones del Anexo 7 en el futuro para imponer medidas antidumping sobre bienes originarios de China.

La eliminación de las medidas antidumping México deberá, a más tardar el 15 de octubre de 2008, revocar las medidas antidumping de bienes clasificados en las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1 y 2 (953 fracciones arancelarias) a través de los medios legales suficientes, tales como Decretos Presidenciales y Decretos Ministeriales.<sup>31</sup>

Una vez revocadas dichas medidas antidumping, para las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 1 (204 fracciones arancelarias), México adoptará una medida de transición que deberá eliminarse progresivamente, tal como se indica en el mismo Anexo, de modo que queden completamente eliminadas a más tardar el 11 de diciembre del 2011, y la medida de transición no podrá ser prorrogada por ninguna circunstancia.<sup>32</sup>

La suscripción de este Acuerdo no afectará los derechos y obligaciones de las partes conforme al Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En el Anexo 1 se encuentran listadas 204 fracciones arancelarias sujetas a una medida de remedio comercial, que se irá desgravando a lo largo de cuatro años, para culminar el 11 de diciembre del 2011.

En el Anexo 2, se encuentran listadas 749 fracciones arancelarias que no estarán sujetas a ninguna medida de remedio comercial, por lo que

---

<sup>31</sup> Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, el 1° de junio de 2008", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2008.

<sup>32</sup> Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2008.

únicamente se pagará el arancel general contemplado en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación (LIGIE).

Y finalmente el Artículo único transitorio entró en vigor el 14 de Octubre del 2008.

En virtud del gran temor por la afectación en la economía nacional, vivimos las “medidas de transición”, que únicamente nos dan tiempo para echar en práctica algunas estrategias y planes de acción que nos permitan proteger a nuestros productores nacionales, en tanto se eliminan las cuotas compensatorias en diciembre del 2011.

Si analizamos el origen de las cuotas compensatorias, que han sido eliminadas en el acuerdo anteriormente citado, recordaremos que son un medio para contrarrestar los efectos de una práctica desleal de comercio internacional.

Así que retomando, las prácticas desleales son conductas realizadas por empresas productoras situadas en el extranjero que al vender determinadas mercancías a importadores ubicados en el territorio nacional lo hacen en condiciones de discriminación de precios, es decir, a un precio de exportación inferior a su valor normal.

Esto lo conocemos como un dumping pues los subsidios y transferencias que otorga un gobierno extranjero (sus organismos públicos o sus entidades) a los productores, comercializadores o exportadores de mercancías, fortalecen inequitativamente su posición competitiva internacional.

Las personas físicas o morales fabricantes de mercancías idénticas o similares a las que se les están importando en condiciones desleales, podían solicitar el inicio de un procedimiento de investigación siempre que representen, por sí mismos o agrupados, al menos 25 por ciento de la producción nacional de dichas mercancías, procedimiento que ha quedado detallado en el capítulo anterior del presente trabajo de investigación.

La consecuencia es la cuota compensatoria, provisional o definitiva calculada a partir de la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación.

Las cuotas compensatorias provisionales estaban impuestas en una resolución preliminar, y las definitivas, aplicadas en una resolución final por la Secretaría de Economía. Estas cuotas tienen una vigencia de cinco años o el tiempo necesario para contrarrestar la práctica desleal.

Sólo se pueden imponer cuotas compensatorias mediante una investigación sobre dumping o subvenciones mediante un procedimiento establecido en la Ley de Comercio Exterior, su reglamento y los acuerdos en la materia regidos por la Organización Mundial del Comercio.

Por lo anteriormente expuesto, podemos considerar que la eventual eliminación de las cuotas compensatorias sin duda alguna, tiene y aún más, tendrá un efecto irreversible en la industria nacional tomando en cuenta el incremento significativo de las importaciones chinas.

En consecuencia, los productores junto con la Secretaría de Economía, o ésta en forma independiente, debe llevar a cabo acciones alternas que coadyuven en una justa defensa del sostenimiento de la industria mexicana, bajo una cruda y clara realidad de que el gobierno chino no eliminará las subvenciones otorgadas a sus nacionales hasta que prácticamente elimine a sus competidores internacionales y pueda conquistar en forma sencilla los mercados extranjeros, tal y como ha sucedido en los Estados Unidos en algunas mercancías, incluido el desplazamiento de las exportaciones mexicanas a dicho país.

#### **4.2 PROPUESTA DE ACCIÓN EN DEFENSA DE LA ECONOMÍA NACIONAL CONTRA LAS MEDIDAS DEL REMEDIO COMERCIAL, MEDIANTE EL CUAL SE ELIMINARON LAS CUOTAS COMPENSATORIAS PARA LA REPÚBLICA POPULAR CHINA.**

Los empresarios tienen que ser cada vez más eficientes, ágiles y flexibles, pero no están creciendo porque la generación de riqueza desde hace 20 años está estancada, la función de un empresario debe ser el generar riqueza, hacer más con menos y la consecuencia de esto son más empleos para los mexicanos, lo contrario, implica el desempleo en nuestro país, donde el Estado presume de proteccionismo a los pobres y con una visión corta e ineficiente, desincentiva a las empresas nacionales en su actividad económica con la imposición de impuestos y más impuestos, como si buscará castigar el pecado del lucro, tal y como ocurre con El Impuesto Sobre la Renta (ISR).

Como ejemplo del aumento gradual de importaciones de productos chinos, que afectan notoriamente a la economía nacional, existen datos publicados en el Sistema de Información Arancelaria de la Secretaría de Economía que demuestran que las importaciones de ciertos productos chinos; aunque tienen medida de transición temporal, han aumentado considerablemente: Un ejemplo son las camisas deportivas clasificadas en la fracción arancelaria 6105.10.01. En el 2008, la importación de esta mercancía tuvo un valor de 1,918 USD; en el 2009, de 19,093 USD, y finalmente de enero a julio de 2010, de 88,252 USD.<sup>33</sup>

“Armando Martín Dueñas, presidente de la Cámara de la Industria del Calzado del Estado de Guanajuato (CICEG), explicó que pese a la medida, las importaciones de calzado chino en México crecieron 67.16% en lo que va de 2010, pues se estima que de enero a julio de 2009, se importaron 1,860,879 pares de zapatos chinos y de enero a julio de 2010 la cifra se incrementó a 3,110,716.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> <http://www.economia-snci.gob.mx/>. 29 Marzo de 2011. 11:38 AM.

<sup>34</sup> <http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/10/22/calzado-chino-amenaza-a-mexico> 25 de Marzo de 2011. 15:15 PM.

Luis Cuerda Martínez, presidente de la Cámara Nacional de Comercio en Torreón (Canacoto), señala que existe una creciente introducción de productos asiáticos -particularmente de China- al comercio de la ciudad.<sup>35</sup>

El Estado debe apoyar a la economía nacional, y no descobijar a sus productores nacionales, porque además de combatir con la eterna crisis económica mundial y nacional, tenemos que sufrir la impericia de nuestros gobernantes.

No es considerable contemplar únicamente un plan de acción, para el contrabando o la impugnación de las cuotas compensatorias, realmente la estrategia es estudiar distintas estrategias donde el dinero de los mexicanos que es capturado a través de contribuciones legalmente estipuladas y que forma parte de la Hacienda Pública administrada por nuestros gobernantes, y en el ejercicio de nuestra soberanía constitucional, queremos y exigimos sea empleado para proteger a la producción nacional a nuestros empresarios mexicanos que generan las fuentes de empleo para el sostenimiento digno de nuestras familias, recursos que finalmente regresamos en virtud del ciclo tributario, pagando las contribuciones.

Pues bien, debemos considerar que verdaderamente China no respeta los derechos laborales y vende sus mercancías a precios que no cubren ni sus costos de producción. es un competidor desleal que da subsidios a sus industrias y tolera abiertamente la ilegalidad.

Finalmente, China es un competidor desleal, que no va a desaparecer y no podemos cambiar la realidad, existe y debemos hacer cambios estructurales de fondo, donde el Estado y los productores nacionales con su experiencia en el mercado planteen estrategias apoyados de los peritos en cada materia para desarrollarlas y aplicarlas.

---

<sup>35</sup> BARRIENTOS TORRES, Cristal, Excélsior, México, 1 Septiembre 2003. A,p. 6

Por lo anteriormente expuesto surge la necesidad de proponer:

En primer lugar que el Estado asigne un presupuesto para apoyar a todos aquellos sectores que tienen una mayor comercialización, para que cuando llegue la apertura y se eliminen completamente las cuotas compensatorias, ya puedan competir con más fuerza.

Detectando aquellas actividades que el gobierno mexicano quiera impulsar en las exportaciones de productos o servicios, escoger cinco o seis sectores en los que vamos a especializarnos y crear una política pública en torno a ellos. En China, por ejemplo, el gobierno sigue dando subsidios y beneficios a las empresas que producen en su país con insumos nacionales, dando facilidades de pago del IVA (Impuesto al Valor Agregado) y del ISR (Impuesto Sobre la Renta), apoyos en materia laboral y seguridad social. Si nuestro competidor se planteó y cumplió sus estrategias, fortaleciendo la economía de su mercado, entonces México debe ser visionario y realista, teniendo el ejemplo de nuestro hermano extranjero, bien podemos retomar ideas productivas y entonces peharemos en condiciones similares a las de nuestro socio competidor chino.

En México se deben generar aranceles o impuestos de protección para la producción nacional.

En segundo lugar es necesario, ser más estrictos con las revisiones arancelarias, y consiste en todo el proceso legal y protocolario ante las instancias del comercio internacional para tratar de poner algunas barreras relacionadas con impuestos hacia productos que compiten y deterioran la economía mexicana.

Discutir en foro internacional la evidente violación de derechos humanos que existe en China con toda falta de ética laboral, ya que en este país asiático un trabajador se somete a una jornada de 12 hasta 14 horas, duerme y vive en las instalaciones de su planta, sale a la calle cada 15 días y los salarios son una tercera parte de lo que son en nuestro país.

Desde luego que esta situación le atañe a nuestro país, por lo que representa en nuestra humanización con la comunidad china, pero también en obstaculizarlo, sería como quitarle las balas de las armas al enemigo.

En tercer lugar, iniciar acción ante las instancias de comercio exterior en contra de China, ya que está aprovechando la ventaja competitiva y un factor adicional es la propiedad intelectual, donde el producto chino es copiado pero sin pagar los derechos que eso representa, es por eso que se pueden encontrar marcas falsas asiáticas a un precio menor en comparación con otros productos fabricados en Estados Unidos o Japón y peor aún hechos en México.

Por un lado está un bajo costo de mano de obra, una flagrante violación a los derechos humanos, el contrabando y el no pagar derechos de propiedad intelectual por los productos fabricados.

En cuarto lugar, el control y monitoreo de mercancías chinas que entran a nuestro país para evitar el contrabando que fuertemente nos está pegando en el sur del territorio nacional, por el descuido de sus aduanas.

Básicamente fortalecer los mecanismos de revisión en las aduanas para que se cumplan las normas vigentes en nuestro país, exigir al producto importado que cumpla en todos los aspectos legales y calidad.

En quinto lugar, debemos fortalecer la idea de consumir lo nacional, lo Hecho en México y estar conscientes de que al adquirir productos chinos se está poniendo en peligro el empleo, al tiempo que ello propicia la proliferación de una cultura empobrecida.

Los productos chinos, se han convertido en una opción real ante una crisis financiera y la falta de empleo. La gente los compra aunque no sean de calidad ni la mejor opción y mientras tanto el mercado nacional se debilita.

Y en último lugar, México tiene derecho a reclamar todas aquellas subvenciones prohibidas y recurribles que China mantenga para favorecer a sus comercializadores y productores nacionales.

No hay impedimento legal para que los productores nacionales presenten nuevas investigaciones antidumping, aunque el tiempo que llevarían las mismas, incluido el período de análisis de información, implicaría al menos 18 meses para contar con una resolución favorable a sus intereses.

Los artículos 4 al 9 del ASMC (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC) permite que un miembro impugne, en este caso México, las subvenciones prohibidas y recurribles establecidas por China, conforme al mecanismo previsto en dicho Acuerdo.

En resumen, un plan de acción debe encontrarse integrado por varias armas como estrategia y los puntos anteriormente descritos son las que necesitamos para reducir el impacto económico en que se encontrará nuestro país después del 2011.

## CONCLUSIONES.

**PRIMERA.** Está claro que al leer los diarios de mayor circulación y encontrar noticias que por título lleven “productos mexicanos desplazados por chinos” o “quiebra empresa ante el gigante asiático”, o al preguntarnos por qué cada vez hay más productos chinos invadiendo el mercado mexicano; por qué ciertos artículos son peligrosos o de baja calidad, o por qué aumentan las cifras de desempleo formal, estamos observando la expresión del problema planteado en el último Capítulo de este trabajo: la saturación de productos extranjeros en ramas sensibles de la producción nacional.

**SEGUNDA.** La política comercial que nuestro país ha adoptado en los últimos años, en un afán de abrirse al mundo, ha sido una política de apertura poco planificada, sumando la falta de apoyo a los sectores sensibles de la economía nacional.

Por ello, los empresarios deben hacer esfuerzos y buscar las mejores condiciones dentro de sí mismos y desde el gobierno, para que sus empresas se desarrollen en todos los sentidos, para que puedan tener una buena producción en cantidad y calidad, y con esto llegar a la exportación de mercancías como una actividad de uso común.

Los productos de fabricación nacional deben encontrarse en iguales condiciones para competir ante un producto chino que tiene muchas ventajas, como el ser barato.

**TERCERA.** En cumplimiento a las estrategias planteadas en el Capítulo IV de esta tesis, debemos fortalecer la idea del consumo de los productos nacionales, pero al mismo tiempo el productor, nos debe presentar una mercancía en condiciones iguales que nos permita elegir lo nacional.

**CUARTA.** Se propone la existencia de un control y monitoreo de las mercancías más estricto en las aduanas, ser más estrictos con las revisiones arancelarias y acudir a las instancias de comercio internacional para de

colocar barreras arancelarias con relación a impuestos en productos que compiten y deterioran la economía nacional.

**QUINTA.** México tiene derecho a reclamar todas aquellas subvenciones prohibidas y recurribles que China mantenga para favorecer a sus comercializadores y productores nacionales.

**SEXTA.** Es de suma importancia la ejecución de las diversas estrategias planteadas en el presente trabajo, para proteger a nuestra economía nacional y el bienestar de nuestras familias, pues será una consecuencia más de la crisis política y económica en México, una invasión de mercancías de procedencia China, que formará historia en parte del desequilibrio monetario de este país.

**SÉPTIMA.** Con la aplicación de las estrategias propuestas, podremos amenizar el camino para enfrentar con solidez las consecuencias del Acuerdo de medidas de remedio comercial entre nuestra Nación y la República Popular China.

**FUENTES CONSULTADAS.****BIBLIOGRÁFICAS.**

AQUINO CRUZ, Daniel. Las Prácticas Desleales del Comercio Internacional. Editorial Pac, S.A.de C.V. México, 1997.

ACOSTA, Felipe. Glosario de Comercio Exterior. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2002.

CARVAJAL CONTRERAS, Máximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrúa. 9ª Edición. México, 2000.

DELGADO DE CANTÚ, Gloria. Historia de México. Tomo I. Editorial Alambra Mexicana. 2ª Edición. México, 1994.

FERNANDEZ MARTINEZ Refugio de Jesus. Derecho Fiscal. Editorial Mc Graw Hill. México, 1998.

GARCÍA FONSECA, Candido. Elementos de Comercio Exterior. Editorial Trillas. México, 2009.

GONZALEZ BLACKALLER, Ciro y GUEVARA RAMÍREZ, Luis. Síntesis de Historia de México. Editorial Herrero. 12ª edición. México, 1972.

I IJ. UNAM. Diccionario Jurídico. Tomo I. México, 1999.

JARAMILLO Gerardo y WITKER Jorge. Comercio Exterior de México, Marco Jurídico y Operativo. Editorial Mc Graw Hill Interamericana Editores S.A de C.V. México, 1996.

LOBATO, Raúl. Derecho Fiscal. 4ª edición. Editorial Harla. México, 1997.

MALPICA DE LA MADRID, Luis. El Sistema Mexicano contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el TLCAN. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

QUINTANA ADRIANO, Elvia Arcelia. El Comercio Exterior en México. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

REYES DÍAZ, Carlos Humberto. Comercio Internacional, Jurisdicción Concurrente en Materia de Prácticas Desleales. Editorial Porrúa. México 2007.

RODHE PONCE, Andrés. Derecho Aduanero Mexicano. Ediciones Fiscales ISEF. México, 2000.

TARDIFF, Guillermo. Historia General del Comercio Exterior Mexicano. Tomo II. México, 1969.

TREJO VARGAS, Pedro. El Sistema Aduanero de México. Editorial Porrúa. México, 2008.

ZEPEDA SALINAS Erick. Nuevos Regímenes Aduaneros 2003 2ª edición, Ediciones fiscales ISEF. México, 2002.

#### **METODOLÓGICAS.**

ACUÑA ESCOBAR, Carlos, Metodología de la Investigación. Editorial Porrúa. México, 2009.

ARILLAS BAS, Fernando, Metodología de la Investigación jurídica, 2ª edición, Editorial Porrúa. México, 2007.

**LEGISLATIVAS.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa México, 2011.

Ley Aduanera. Editorial, ISEF, México, 2011.

Ley de Comercio Exterior. Editorial, ISEF, México, 2011.

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior. Editorial, ISEF, México, 2011.

Código Fiscal de la Federación. Editorial, ISEF, México, 2011.

*Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2007.

*Decreto Promulgatorio del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, el 1° de junio de 2008*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de octubre de 2008.

*Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de octubre de 2008.

**HEMEROGRÁFICAS.**

BARRIENTOS TORRES, Cristal, Excélsior, nota informativa “Se eliminan las cuotas compensatorias para China México”, 1 Septiembre 2003. A,p. 6.

**ELECTRÓNICAS.**

<http://www.economia-snci.gob.mx/>.

<http://www.cnnexpansion.com/manufactura/2010/10/22/calzado-chino-amenaza-a-mexico>.