



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO

EFFECTOS DE LA APLICACIÓN DE CUOTAS COMPENSATORIAS A PRODUCTOS DEL SECTOR
ACERO EN MÉXICO

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRO EN DERECHO (DERECHO CONSTITUCIONAL)

PRESENTA:
JUANA GARCIA AGUILAR

TUTOR PRINCIPAL:
DR. MARÍA ENRIQUETA MANCILLA RENDÓN
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:
DR. FELIPE CRUZ DÍAZ. FES ACATLÁN
DR. GABRIEL GARCÍA MARTÍNEZ. FES ACATLÁN

SANTA CRUZ ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO, OCTUBRE 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Índice general

Índice general.....	II
CAPÍTULO PRIMERO.....	1
ESTADO DEL ARTE. PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL EN EL SECTOR ACERO	1
1. Acuerdo Antidumping. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994	1
1.1 Cuota compensatoria y <i>dumping</i>	17
1.1.1 Discriminación de precios	19
1.1.2 Rama de la producción nacional. Sector acero en México.....	21
1.2 Subvenciones	30
2. Proteccionismo y medidas proteccionistas.....	31
3. Eficacia para efectos de las medidas de protección de competencia desleal.	33
CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO RELATIVO A LAS CUOTAS COMPENSATORIAS	37
2.1 Legislación internacional sobre cuotas compensatorias	38
2.1.1 Marco Jurídico Antidumping.....	40
2.1.2 Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.....	41
2.2 Procedimientos contra prácticas desleales de comercio internacional en Estados Unidos de América y Canadá.....	41
2.2.1 El procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio exterior en los Estados Unidos de América	43
2.2.2 El procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio exterior en Canadá.....	46
2.3 Sistema mexicano de prácticas desleales de comercio internacional	48
2.3.1 Legislación aplicable.....	50
2.3.2 Resoluciones.....	53
2.4. Organismos Internacionales encargados de resolver las controversias derivadas de la determinación de cuotas compensatorias.....	55
2.4.1 Procedimientos de solución de diferencias en los que México ha participado.....	59
CAPÍTULO TERCERO	65

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS EN EL SECTOR ACERO	65
3.1 Impugnación Internacional de las resoluciones impositivas de cuotas compensatorias.....	66
3.2 Resoluciones impositivas de cuotas compensatorias impugnadas ante el Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial de Comercio	67
3.2.1 Controversias relativas a productos siderúrgicos.....	69
3.3 Resoluciones impositivas cuotas compensatorias impugnadas ante el Panel Binacional al margen del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.....	73
3.3.1 Controversias relativas a productos siderúrgicos.....	74
3.4. Medios de impugnación nacionales de las resoluciones que determinan la imposición de cuotas compensatorias	79
3.4.1 Recurso de Revocación	79
3.4.2 Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa	83
3.5 Juicio de Amparo	87
3.7. Efectos de la imposición de cuotas compensatorias al sector siderúrgico en México	89
3.7.1 Indicadores económicos vinculados con la productividad en el sector siderúrgico...	92
CAPÍTULO CUARTO.....	99
EFFECTOS DE LOS REMEDIOS COMERCIALES, APLICADOS A LA INDUSTRIA ACERERA EN MÉXICO.....	99
4.1 La Industria Acerera en el Mundo	99
4.2 Efectos de la regulación mexicana de las prácticas desleales de comercio internacional, en la modalidad de dumping en la industria mexicana.....	101
4.3. Efectividad de los medios de defensa en contra de las prácticas desleales de comercio internacional.....	106
4.4 Efectos económicos de la imposición de cuota compensatoria para los productores nacionales.....	108
Conclusiones.....	113
Recomendaciones y posibles líneas de investigación	116
Fuentes de Consulta	117
Índice de abreviaturas	123

Índice de imágenes, tablas y gráficas

Índice de imágenes, tablas y gráficas	IV
Imagen 1.1 Dumping	20
Imagen 1.2 Proceso productivo del acero	24
Gráfica 1.1. Producción mundial de acero	26
Gráfica 1.2 Producción de acero chino	27
Tabla 1.1 Producción mundial de acero	28
Gráfica 1.3 Producción mundial de acero 2020.....	28
Gráfica 2.1. Procedimientos Antidumping realizados por la UPCI durante el.....	49
periodo de 1987 a 2020	49
Gráfica 2.2 Procedimientos Antidumping realizados por la UPCI durante el.....	51
periodo de 1987 a 2020	51
Gráfica 2.3 Asuntos relacionados con el sector siderúrgico en los que	59
México ha sido parte	59
Tabla 2.1 Procedimientos sometidos al OSD de la OMC1995-2020 en los que	
México ha sido parte	60
Tabla 2.2 Controversias derivadas de la aplicación del Capítulo XIX del TLCAN.	
Asuntos en los que México ha sido parte demandada	61
Tabla 3.1 Controversias derivadas de la aplicación del Capítulo XIX del TLCAN.	
Asuntos en los que México ha sido parte demandada	69
Gráfica 3.1 Asuntos reclamados a México en Panel Binacional.....	75
Tabla 3.2 Modificaciones a fallos determinaciones finales de cuotas	
compensatorias TLCAN	76
Tabla 3.3. Productos relativos a resoluciones impugnadas vía recurso de	
revocación.....	80
Tabla 3.4. Recursos de revocación resueltos por negativa ficta	81
Tabla 3.5 Recursos de revocación resueltos por resolución expresa	82
Tabla 3.6 Asuntos en materia de cuotas compensatorias impugnados ante el	
Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	85
Grafica 3.2 Importaciones a México de productos clasificados en el	90
Capítulo 72 de la LIGIE	90

Grafica 3.3 Importaciones a México de productos clasificados en el Capítulo 73 de la LIGIE	90
Tabla 3.7 Partidas arancelarias.....	91
Gráfica 3.4 Índice de productividad laboral en la fabricación de productos de hierro y acero para industrias manufactureras.	93
Gráfica 3.5. Índice de productividad laboral en empresas constructoras	93
Grafica 3.6. Índice productividad laboral para el sector de comercio al por mayor de camiones y refacciones nuevas	94
Gráfica 3.7. Índice de Precios al Productor & Índice Nacional de Precios al Consumidor.....	95
Gráfica 4.1 Producción mundial de acero para 2020	100
Tabla 1.1 Principales empresas productoras de acero	100
Tabla 4.2. Investigaciones iniciadas por sector.....	103
Tabla 4.3 Cuotas compensatorias impuestas por sector.....	103
Grafica 4.2. Asuntos resueltos durante el periodo de 2014 a 2020.....	104
Tabla 4.4 Producción de acero mexicano	105
Gráfica 4.3 Productos de acero terminados en toneladas métricas, México, Estados Unidos de América y Canadá.....	105

Introducción, problema, hipótesis y metodología.

A partir de la década de 1950 y hasta 1980, observamos una importante proliferación de tratados bilaterales, regionales o incluso multilaterales periodo en el que el intercambio de mercancías y/o servicios cobro especial relevancia, en este sentido, también los instrumentos de restricción al libre comercio se vieron en aumento, tal es el caso de las sanciones al *dumping*, que en el caso nacional se trata de cuotas compensatorias, instrumento que si bien pueden contrarrestar el daño causado a determinados productores nacionales, también pueden resultar en una barrera injustificada al comercio exterior.

Las cuotas compensatorias en el sistema de comercio exterior tienen su origen en el artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, que sienta las bases jurídicas para la determinación de la existencia de prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de *dumping* en México.

En el sistema jurídico mexicano, las referidas prácticas desleales de comercio exterior son reguladas en principio por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 5 de febrero de 1917. 28 de mayo 2021, última reforma, en su artículo 131, por la Ley de Comercio Exterior, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de julio de 1993. 21 de diciembre de 2006, última reforma, la Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, 15 de diciembre de 1995. 12 de diciembre 2021, última reforma y el Código Fiscal de la Federación, *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1981. 12 de diciembre 2021, última reforma, así como las leyes reglamentarias y reglamentos de cada uno de los ordenamientos antes citados.

En este sentido, el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a la Federación la facultad de gravar las mercancías que se importen a México o que se exporten a diversos países, esta potestad es inherente al poder Ejecutivo, con la finalidad de regular el comercio exterior de mercancías, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

Uno de los instrumentos jurídicos para regular el comercio exterior y generar estabilidad en la producción nacional, es precisamente la figura de las cuotas

compensatorias, establecidas en el artículo 67 de la Ley de Comercio Exterior, instrumento que nace de la substanciación de un procedimiento administrativo ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, a través del cual se investiga si un producto ha sido importado en condiciones de discriminación de precios o *dumping* y si dicha práctica ha generado daño o amenaza de daño a la producción nacional.

De manera general una cuota compensatoria, se refiere a aquel monto (cuota) que iguala el precio de un producto extranjero, con uno nacional (compensatoria). Esta medida tiene como finalidad contrarrestar el daño que se causa a la producción nacional por la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios.

De esta manera, por su origen y finalidad las cuotas compensatorias no se imponen con el fin de obtener ingresos para sufragar el gasto público, razón por la cual no son consideradas como un impuesto, sino como un aprovechamiento, en términos de lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley de Comercio Exterior, en relación con el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, las cuotas compensatorias, no buscan sancionar directamente a los importadores o exportadores de las mercancías que estén sujetas a ellas, su finalidad es mucho más compleja, ya que se busca que los productos importados en condiciones de discriminación de precios se encarezcan a efecto de que no desplacen a los productos nacionales.

De esta forma, las cuotas compensatorias, impuestas a la importación en nuestro país, son de orden público, en virtud de que estas buscan fortalecer a la economía del país y a la producción nacional, al imponer gravámenes que contrarresten el daño o la amenaza de daño a una rama de la producción nacional.

En años recientes la industria siderúrgica mexicana ha denunciado en diversas ocasiones la práctica de *dumping* ante la Secretaría de Economía, por parte de diversos exportadores, con la finalidad de que dichas prácticas sean sancionadas.

Es bien sabido que México es un importante productor de acero. De conformidad con lo señalado por la *World Steel Association*, México ocupa el

quinceavo lugar en la producción mundial de acero crudo, por lo cual el acero como materia prima ocupa un importante lugar en la economía de diversas ramas de la producción nacional, tales como la industria automotriz, de la construcción y bienes intermedios, entre otras.

A través del presente trabajo de investigación se busca identificar los efectos de la aplicación de las sanciones a la práctica del dumping en diversos productos del sector siderúrgico, que previo al procedimiento realizado por la Secretaría de Economía se ha determinado a productos de dicho sector durante el periodo comprendido de 2005 a 2020 o bien si dichas medidas se han convertido en un instrumento proteccionista injustificado.

Problema

Las cuotas compensatorias impuestas a productos del sector siderúrgico, cuando son establecidas de conformidad con la legislación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, cumplen con su finalidad de proteger de manera efectiva la economía del Estado y a la industria nacional.

El referido sector siderúrgico se encuentra ampliamente regulado a través de la imposición de cuotas compensatorias y otros instrumentos arancelarios y no arancelarios, por lo que no es posible vislumbrar si dichos instrumentos de control han tenido un resultado positivo para el productor nacional o bien se han convertido en una barrera injustificadas al comercio exterior.

En este sentido, el trabajo de investigación que nos ocupa, busca resolver las interrogantes;

¿Es justificado el empleo de medidas proteccionistas, traducidas en resoluciones determinantes de cuotas compensatorias para productos de la industria siderúrgica en México?

¿Cuáles son las similitudes entre la aplicación de medidas antidumping entre Estados Unidos de América, Canadá y México?

¿Cuáles son las repercusiones del acero chino en los procedimientos antidumping en México?

¿Existen indicadores económicos que reflejen el efecto de la imposición de cuotas compensatorias para la industria siderúrgica en México?

¿Cuál ha sido el impacto de la imposición de cuotas compensatorias a la importación de diversos productos del sector siderúrgico en México para la industria nacional?

Hipótesis de investigación

El modelo jurídico actual de imposición de cuotas compensatorias a productos del en el sector siderúrgico resulta eficiente para combatir las prácticas de dumping y favorecer el crecimiento de la industria nacional del acero.

Objetivo General

Analizar los efectos de las cuotas compensatorias impuestas a productos del sector siderúrgico por parte de las autoridades mexicanas a través del estudio de instrumentos internacionales, la legislación nacional vigente y los procedimientos administrativos a fin de evidenciar su eficiencia para la protección a la producción nacional.

Objetivos Específicos

1. Analizar el panorama general de la práctica de comercio desleal denominada discriminación de precios, en particular para los productos correspondientes al sector siderúrgico en México, estableciendo el marco conceptual básico que aborde el origen, elementos de existencia, así como las sanciones a dicha práctica, como una excepción del libre comercio.
2. Comparar el marco normativo internacional, en materia de cuotas compensatorias, tomando como referencia los modelos normativos de Estados Unidos y Canadá, con la finalidad de vislumbrar una posible

identidad en la tramitación de procedimientos en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

3. Analizar algunos de los índices que ejemplifican la productividad y evolución de precios de productos de la industria acerera nacional, con la finalidad de cuantificar el impacto de la imposición de cuotas compensatorias a la importación de diversos productos del sector siderúrgico en México para la industria nacional.
4. Convalidar si los instrumentos de restricción al libre comercio de bienes del sector siderúrgico, en particular las cuotas compensatorias, han servido como un medio eficiente para mitigar el daño o amenaza de daño derivada de la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios.

Técnicas de investigación

Para el presente trabajo de investigación se emplea la técnica deductivo inductiva, partiendo para ello del establecimiento del marco teórico, así como su vinculación con el problema, que incluye la detección de las variables para la demostración de la hipótesis.

De igual manera y atendiendo a la naturaleza económica de las cuotas compensatorias, figura que exige la actividad del Estado para su determinación, se empleó una metodología hermenéutica crítica, esto a partir de un análisis a indicadores de productividad obtenidos de manera directa por el INEGI de los productores nacionales de productos del sector siderúrgico, con la finalidad última de conocer su efectividad en la protección de la rama de la producción nacional.

Variable Dependiente

- Protección efectiva a la rama de la producción nacional.

Variables Independiente

- Cuotas compensatorias determinadas de conformidad con la normatividad nacional.
- Crecimiento de la industria siderúrgica nacional.

Propósito de la investigación

Identificar y cuantificar el efecto para los productores de bienes del sector siderúrgico de las cuotas compensatorias impuestas a la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios o dumping.

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADO DEL ARTE. PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL EN EL SECTOR ACERO

1. Acuerdo Antidumping. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

El rumbo de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales a nivel internacional sin duda han tenido su génesis entre los grupos que en su momento han detentado el poder, dichos grupos han buscado el beneficiarse mutuamente.

En un principio, las relaciones internacionales surgen únicamente entre los Estados, no obstante, lo anterior, con el paso del tiempo se apertura la posibilidad de que estas interacciones también se realicen entre particulares, organismos gubernamentales, empresas, etc.

A partir del intercambio de bienes y servicios han surgido relevantes teoría a favor y en contra del libre comercio, por lo que respecta a aquellas a favor de instrumentos proteccionistas, encontramos que algunos de los instrumentos que limitan o frenan el libre comercio, son los aranceles y las cuotas, estas últimas tienen los mismos efectos que los aranceles, ya que impiden que las ventajas comparativas de los distintos países determinen precios y productos en el mercado¹.

Toda vez que la problemática abordada en la presente investigación se centra en las prácticas desleales de comercio internacional, en particular la discriminación de precios, comenzaremos señalando algunas de las corrientes teóricas que explican la existencia de la referida práctica. Así pues, comenzaremos señalando que el mercantilismo surge en el siglo XVI, el cual fue definido por Max Weber como la traslación del afán de lucro capitalista a la política. El Estado procede como si estuviera única y exclusivamente integrado por empresarios capitalistas; la política económica hacia el exterior descansa en el principio de aventajar al

¹ Samuelson, Paul A. y NORDHAUS William D., *Economía*, 18^o ed., Mcgraw-Hill, 2006, p. 303.

adversario, comprándole lo más barato posible y vendiéndole lo más caro que se pueda².

Siguiendo lo señalado por Weber, el mercantilismo, descansa sobre la creación del mayor número de oportunidades de venta hacia el exterior, sobre todo en aquellos productos terminados y no así en las materias primas. Este sistema se apoyó en la teoría de la balanza comercial, al señalar que sobreviene el empobrecimiento de un país tan pronto como el valor de la importación supera al de la exportación³.

Para esta corriente el concepto de riqueza se identifica con la cantidad de metales preciosos disponibles en un país, adicionado con la cantidad de súbditos, (mano de obra barata).

Con las medidas previamente señaladas, se buscaba aumentar la cantidad de dinero disponible, lo cual hacía aumentar el precio de las mercancías. Por su parte Hume realizó críticas a este último aspecto del mercantilismo, esto a través de la teoría cuantitativa del dinero, (a más dinero circulante, mayores precios y viceversa), planteando que una reducción de oro y plata harían bajar los precios, lo cual a su vez haría aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones.

Posterior a la teoría del mercantilismo, surge la corriente del pensamiento económico, conocida como fisiocracia, a finales del siglo XVIII, Quesnay, es considerado como uno de sus principales exponentes, la obra del citado autor fue publicada en 1758. De manera general, los fisiócratas, consideraban que el mercado se encuentra regulado por leyes económicas objetivas que operan con independencia de la voluntad humana.

Los fisiócratas identificaban dos grupos de personas, siendo la primera de ellas, la clase productiva, la cual se dedica a la producción agrícola y como segunda la clase estéril, dedicada al resto de las actividades. De igual manera señala que de la agricultura provenía el producto neto, que era la fuente de la vida económica del

² Weber, Max, *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, 8º reimpresión, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, 2012, p. 474.

³ *Ibidem*, p. 476.

país, el valor de este producto será determinado también por la producción agrícola del mercado.

Los fisiócratas rechazaron la política de mercantilismo y señalaron que la creación de riqueza se logra por la adaptación de librecambio de bienes y servicios sin interferencia política⁴.

Por su parte Hume señaló que el crecimiento de los países vecinos a través del fortalecimiento de la producción de bienes destinados a la exportación, no debe visualizarse con recelo, particularmente de aquellos países vecinos, en virtud de que el incremento de la riqueza de estos favorece el fortalecimiento de sus exportaciones, así como la mejora de sus productos.

De igual manera consideró que una industria domestica fuerte prepara o impulsa el comercio, por tal razón, si las naciones vecinas carecen de las capacidades necesarias (infraestructura o preparación) para importarlas, este intercambio no podrá materializarse.

Lo señalado por Hume, resulta de vital importancia, en virtud de que expone la idea del beneficio entre las naciones derivado del comercio de bienes, así como el incremento de beneficios para las naciones, en la medida en que estén en condiciones de exportar mercancías con mayor grado de perfeccionamiento.

Es de destacarse que la importancia de las aportaciones de Hume se centra en que trae , ya que dicho crecimiento trae aparejado un mayor consumo, razón por la que también se impulsa la integración económica.

Algunas de las ideas fundamentales de Hume, fueron retomadas por David Ricardo, al señalar que a pesar de que algunos países tuvieran ventajas al momento de la producción de un bien, el comercio internacional era lo que realmente contribuía a un beneficio mutuo.

Algunos de los postulados de la fisiocracia fueron retomados por Adam Smith, en particular los tendientes al señalamiento de que la creación de riqueza se logra por el libre intercambio de bienes y servicios sin interferencia política⁵, de igual

⁴ Fraser Fisher Paul S. *Estudio y análisis de las leyes en contra de las prácticas desleales de comercio internacional en los tres países de TLCAN y su lugar en la globalización mundial de comercio*, TESIUNAM, 2006, p. 19.

⁵ *Idem*.

manera realizó algunas críticas a esta corriente económica, en su obra *La Riqueza de las Naciones*, esto al plantear que la clave del bienestar social está en el crecimiento económico, el cual se potencia a través de la división del trabajo en la sociedad y la necesidad de repartir el empleo para un bienestar equitativo.

De igual manera señala que cuando una nación, oprime mediante altos aranceles o prohibiciones el comercio de naciones extranjeras, perjudica sus propios intereses en dos vías, la primera de ellas, ya que al aumentar el precio de los bienes extranjeros necesariamente reduce el valor real del producto excedente en su propia tierra y segundo, ya que al conceder una especie de monopolio del mercado nacional a sus propios mercaderes, artesanos y manufactureros, eleva la tasa de beneficio comercial e industrial relativamente al beneficio agrícola⁶.

Smith observó que no es restringiendo las importaciones como un país se puede beneficiar más, sino que es a través del libre comercio como puede maximizar su bienestar⁷, de igual manera señaló que las mercancías con mayor valor agregado son las más convenientes para ser exportadas, en virtud de que se recibirá una mayor cantidad de oro o plata por dicha mercancía que por aquellas correspondientes al sector primario.

También distingue entre las restricciones impuestas a las importaciones de productos entre aquellas que tenían un arancel muy elevado y aquellas mercancías prohibidas, distinguiendo que ejercían contrabando aquellas personas que realizaban dichas actividades, las cuales podían recibir severos castigos.

Aunque Adam Smith consideraba que el comercio internacional debía ser libre, veía que la implementación de algunos aranceles en determinados productos protegería el mercado interno y la industria en aquellos casos en los que ésta no

⁶ Smith Adam, *La riqueza de las naciones*, Trad. Carlos Rodríguez Braun, Ed. Alianza Editorial Madrid, 1994 p. 653 y 654

⁷ Gómez Chiñas, Carlos, De Adam Smith a List, del libre comercio al proteccionismo, Aportes: Revista de la Facultad de Economía-BUAP, Año VIII, Num. 24. Fecha de consulta 15 de agosto de 2022. <http://www.eco.buap.mx/aportes/revista/24%20Año%20VIII%20Número%2024,%20Septiembre-Diciembre%20de%202003/07%20De%20Adam%20Smith%20a%20List%20%20C2%BFDe%20libre%20comercio%20al%20proteccionismo-Carlos%20Gomez%20Chinas.pdf>

era competitiva, de igual manera consideraba que entre más susceptibles fuera la economía de un país mayores medidas restrictivas debía adoptar.

La principal aportación de Adam Smith, la encontramos en su teoría de la ventaja absoluta, en la que sustancialmente señala que un país no debe producir aquello que le costara más caro que comprar en el exterior, dado que los países tienen diferentes niveles de eficiencia en los distintos bienes que producen. Por tal razón lideró la política de *laissez-faire*, por medio de la cual todos los países que participaran en el libre comercio podrían obtener ganancias de éste, es importante mencionar que el propio autor reconoció excepciones justificadas en la aplicación de la citada teoría al referir a aquellas industrias que debieran ser protegidas al ser consideradas como estratégicas.

Ahora bien, siguiendo de manera cronológica la línea teórica trazada, haremos referencia a la ventaja comparativa, la cual es formulada por David Ricardo a partir del sustento teórico de la ventaja absoluta, su postulado básico es que, aunque un país no tenga ventaja absoluta en la producción de ningún bien, le convendrá a cada país especializarse en aquellas mercancías para las que su ventaja sea comparativamente mayor o su desventaja comparativamente menor⁸, por lo que cada país exportará los productos en los que se haya especializado. En términos generales es la capacidad de un país de producir un bien, empleando menos recursos que otro.

En este sentido, el modelo de David Ricardo toma como base la diferencia entre el nivel industrial de los países. El modelo propuesto por dicho autor únicamente emplea la productividad de la fuerza laboral para explicar las diferencias en el comercio internacional, por lo que las ventajas comparativas resultan de la diferencia de un solo sector económico, que es el trabajo.

La teoría clásica del comercio internacional tiene sus raíces en la obra de Adam Smith que plantea la interacción entre comercio y crecimiento económico. En este sentido, los distintos bienes deberán producirse en aquel país en que sea más bajo su costo de producción y desde allí, exportarse al resto de las naciones. Por

⁸ Ibáñez Hernández Isacar Emanuel, *Análisis jurídico del acuerdo México-China en materia de medidas de remedio comercial*, TESIUNAM, 2010, p. 11.

tanto, define la denominada ventaja absoluta como la que tiene aquel país que es capaz de producir un bien utilizando menos factores productivos que otros, es decir, con un coste de producción menor⁹. Defiende además el comercio internacional libre y sin restricciones para alcanzar y dinamizar el proceso de crecimiento económico, y este comercio estaría basado en el principio de la ventaja absoluta. Asimismo, cree en la movilidad internacional de factores productivos.

Por su parte Friedrich List, economista alemán, si bien apoyaba el libre comercio dentro de natal Alemania, también reconoce que existen justificaciones válidas a las restricciones al comercio exterior, tales como tarifas más altas para las importaciones de bienes fabricados con el fin de proteger a las industrias domésticas recién aparecidas. En la actualidad, esta posición se conoce como *defensa de tarifas de la "industria incipiente"*.¹⁰

El referido autor, hace hincapié, en que dichas medidas debían ser temporales, con la finalidad de que en el momento en que un determinado país llegará a la madurez industrial, éste podía volver al libre comercio.

En este sentido, se tiene que el referido autor, reconoce que existen justificaciones válidas a las restricciones al comercio exterior, a través del empleo de aranceles de carácter temporal. Esta protección al mercado doméstico permitiría en las empresas un crecimiento acelerado.

De igual manera, List, realiza una crítica a la teoría clásica, de Adam Smith, al puntualizar que ésta, solo era apropiada para Inglaterra, pero inapropiada para los países subdesarrollados¹¹, ya que éste consideró que el comercio tiene lugar entre países de igual economía e igual nivel de desarrollo.

Las teorías antes referidas nos proporcionan una visión respecto de los beneficios del comercio, en particular hacemos énfasis al señalamiento de Adam Smith y su teoría de la ventaja absoluta, en lo que respecta a que un país no debe producir aquello que le costara más caro que comprar en el exterior, razón que

⁹ Ibañez Hernández Isacar Emanuel, *Análisis jurídico de la relación comercial China-México*, TESIUNAM, 2015, p. 11

¹⁰ Brue L., Stanley, Grant, Randy R., *Historia del pensamiento económico*, 7^o ed. Trad. Guadalupe Meza, México, Staines, Cengage Learning, p. 199.

¹¹¹¹ *Ibidem*.

justifica la política de *laissez-faire*, defendiendo la libertad individual a través de la abstención de la intervención gubernamental en los asuntos económicos del país. En tanto que solo justifica la existencia de la protección a determinadas industrias de manera estratégica, como es el caso de equipos y tecnología que no puedan ser adquiridos de otros países en caso de guerra, sin que se pueda definir cuáles son estas industrias.

Atento a lo anterior, si bien, encontramos contraposición de las teorías de Adam Smith y Friedrich List, lo cierto es que los postulados antes mencionados, resultan coincidentes en el sentido de proponer un comercio estratégico, para determinadas industrias, al establecer medidas de restricción al comercio exterior de carácter temporal, esto con la finalidad de fortalecer o bien de proteger a determinadas industrias.

En razón de lo señalado previamente es dable justificar la existencia de protección a determinadas industrias ante situaciones que pongan en riesgo su estabilidad y desarrollo, tal es el caso de la práctica del *dumping* o discriminación de precios, que fundamentalmente se observa en aquellos casos en los que un exportador o productor exporta al extranjero productos a precios más bajos que a los que vende en el país de producción.

Para continuar con el desarrollo del presente Capítulo, resulta de vital importancia referirnos al origen del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo *Antidumping*), instrumento que regula a nivel internacional la práctica del *dumping*, para ello, comenzaremos haciendo referencia al origen y evolución del referido acuerdo, desde 1947, hasta el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el 1º de enero de 1995.

En primer término y tal y como lo señala Jorge Witker, entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, el comercio internacional creció en menor proporción a la producción. Los principales países industrializados elevaron los aranceles,

introdujeron restricciones cuantitativas y controles de cambio y multiplicaron los acuerdos bilaterales de intercambio compensado¹².

Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos de América comenzaron a debatir los problemas creados por la depresión y a reconducir las economías europeas que estaban en ruina como consecuencia de la guerra, situación que llevó a la Conferencia de *Bretton Woods* celebrada en 1944 en el citado país. Esta conferencia dio origen a la creación del Banco Mundial, así como del Fondo Monetario Internacional. De igual forma, se sentaron las bases para la creación de una organización que regulara la materia estrictamente comercial, en cuanto a intercambio de bienes y productos, la cual fue denominada Organización Internacional de Comercio (OIC), sin que dicha organización fuera puesta en marcha.

Cabe precisar que el 24 de octubre de 1945, es creada la Organización de las Naciones Unidas, con un Consejo Económico y Social, que se convirtió en un importante centro de coordinación de la cooperación económica internacional. En su primera reunión se convocó una Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo con el objeto de redactar una Carta para una OIC y continuar las negociaciones sobre la reducción de los aranceles comerciales mundiales, mismas que dieron lugar a;

- (i) La Conferencia de Londres en 1946, en esta reunión se visualizó la necesidad de crear un Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, esto, para salvaguardar el valor de las concesiones arancelarias hasta la creación formal de la OIC, y
- (ii) El segundo periodo de sesiones que fue celebrado en Ginebra del 10 de abril al 30 de octubre de 1947. En esta conferencia se continuó con la elaboración de la Carta de la OIC, las negociaciones sobre las reducciones arancelarias multilaterales y la redacción de las cláusulas generales de las obligaciones relativas a los aranceles. La segunda y la tercera parte de dicho

¹² Witker Velázquez, Jorge Alberto, *Derecho del comercio exterior*, México, UNAM, 2011, p. 52.

instrumento evolucionaron más tarde para dar lugar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).

(iii) Durante el tercer período de sesiones celebrado en 1948 en la Habana, Cuba, se finalizó el proyecto de la OIC.

En este punto, debemos recordar que la preparación de la Carta de la OIC evolucionó de manera conjunta con las negociaciones sobre el GATT.

La carta de la OIC propuesta no consiguió el apoyo del Congreso de los Estados Unidos de América, por ello se optó por recurrir a un protocolo de aplicación provisional mismo que entró en vigor el 1° de enero de 1948. Este Protocolo, permitió a las partes consolidar los beneficios de las reducciones arancelarias.

De manera previa a la creación de la OIC, las Partes Contratantes del GATT adoptaron una resolución por la que se estableció una Comisión Interina de la Organización Internacional de Comercio. Esta Comisión se creó para actuar como secretaría del GATT, únicamente con carácter temporal, a la espera de la creación de la OIC. Sin embargo, al ser ésta cada vez menos probable, dicha comisión, técnicamente asumió las funciones de secretaría del GATT.

La antes citada Comisión estaba compuesta por los gobiernos con derecho a ser miembros originarios de la OIC. Este órgano operó hasta finales de 1995, momento en que las Partes Contratantes decidieron poner fin al GATT de 1947.

El texto del GAAT de 1948 no fue modificado, sino complementado, mediante acuerdos, denominados plurilaterales, que buscaron continuar con la reducción de aranceles, gran parte de esta disminución arancelaria se logró como resultado de negociaciones multilaterales denominadas rondas.

A continuación, referiremos algunos puntos importantes a saber de las principales rondas de negociaciones comerciales:

1. Ronda de Tokio; Constituye el primer intento de reformar el sistema, la citada Ronda tuvo lugar entre 1973 y 1979, en ella participaron 102 países. Por lo que respecta al GATT, esta negociación buscaba reducir progresivamente los aranceles.

Dentro de los principales acuerdos alcanzados en esta Ronda, encontramos:

- i) El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, a menudo denominado Código de Normas, que obligaba a sus signatarios a garantizar que cuando los gobiernos u otros organismos adoptasen reglamentos técnicos o normas, por razones de seguridad, sanidad, protección del medio ambiente, del consumidor, o por otras razones, esos reglamentos y normas y los sistemas de prueba y certificación relacionados con éstos, no crearían obstáculos innecesarios al comercio.
- ii) El Acuerdo sobre Contratación Pública, el cual tenía por objeto garantizar un mayor nivel de competencia internacional en las licitaciones de contratos públicos.
- iii) El Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII se denomina normalmente Código de Subvenciones, pacto que obligaba a los gobiernos signatarios a garantizar que cualquier uso que se hiciera de las subvenciones no debería perjudicar los intereses comerciales de otros signatarios y que las medidas compensatorias establecidas para neutralizar los efectos de esas subvenciones no obstaculizarían de manera injustificada el comercio internacional.
- iv) El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII, o Código de Valoración en Aduana, tenía por objeto establecer un sistema equitativo, uniforme y neutro de valoración en aduana de las mercancías que sirviera de base para el cálculo de aranceles *ad valorem*, en particular. Establecía un conjunto detallado de normas de valoración, especificando un modo convenido para aplicar las disposiciones más generales sobre valoración en aduana establecidas en el Acuerdo General.
- v) El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación reconocía que esos procedimientos podían cumplir objetivos legítimos pero que también su utilización inadecuada podría obstaculizar el comercio internacional; y,
- vi) El Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI, conocido comúnmente como Acuerdo *Antidumping*, mismo que establece las condiciones en virtud de

las cuales podrían establecerse derechos *antidumping* como una defensa contra las importaciones objeto de *dumping*.

2. Ronda de Uruguay; Con la participación de más de 125 países, esta negociación, abarcó la casi totalidad del comercio, esta ha sido la mayor negociación comercial hasta la fecha.

Terminación del GATT de 1947 y el nacimiento del nuevo GATT de 1994.

El 1º de enero de 1995, entró en vigor el Acuerdo sobre la Organización Mundial del Comercio (OMC), acuerdo que sustituyó al GATT de 1947.

En términos generales, el GATT, es a la vez: 1) un acuerdo internacional, es decir, un documento en el que se establecían las normas que regulaban el comercio internacional y 2) un foro de negociaciones comerciales¹³.

Una vez precisado lo anterior, estamos en posibilidad de referirnos al Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo Antidumping), mismo que establece las reglas para un procedimiento a través del cual se puedan aplicar medidas *antidumping*, a las importaciones realizadas en condiciones de discriminación de precios¹⁴.

El Acuerdo *Antidumping* consta de tres partes y dos anexos a saber;

La parte I, comprende los artículos 1 al 15, es la parte fundamental del Acuerdo y contiene las definiciones de los conceptos de *dumping* (art. 2) y daño (art. 3), de igual manera, las disposiciones del procedimiento que deben cumplir las autoridades del país importador¹⁵.

La parte II, se encuentra integrada por los artículos 16 y 17, que señalan, la estructura y funcionamiento del Comité de Prácticas *Antidumping*, así como las normas relacionadas con la solución de diferencias relativas a controversias *antidumping*.

¹³ *El comercio hacia el futuro*, 2ª. ed., marzo 2001, p. 14 https://www.wto.org/spanish/res_s/doload_s/tif_s.pdf. Fecha de consulta 30 de abril de 2022

¹⁴ De conformidad con lo dispuesto por *Hovenkamp, Herbert*, la discriminación de precios sucede cuando una firma hace dos ventas de un producto similar a dos tasas de retorno distintas. Dicho en términos económicos, dos ventas serán discriminatorias cuando involucren dos radios diferentes de precio a costo marginal.

¹⁵ El país importador es aquel realiza la investigación por presuntas importaciones a precio *dumping*.

En tanto que la parte III, contempla al artículo 18, mismo que contiene las disposiciones finales.

Por lo que respecta al Anexo I, del acuerdo en comento, este hace referencia a los procedimientos que deben seguirse en las investigaciones *in situ*¹⁶.

En el Anexo II, se fijan las condiciones para la utilización de la mejor información disponible en los casos en que las partes interesadas no cooperen suficientemente en la investigación.

En términos generales, el Acuerdo *Antidumping* contiene las disposiciones normativas, para la investigación y determinación de sanciones *antidumping*, así como para los procedimientos de investigación subsecuentes a las determinaciones finales es ésta materia.

Es importante mencionar que para la aplicación de los principios contenidos en el Acuerdo Antidumping estos deben ser implementados en la legislación nacional, para su efectiva aplicación, en este sentido el artículo 1 del multicitado Acuerdo señala:

Sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo. Las siguientes disposiciones regirán la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 siempre que se tomen medidas de conformidad con las leyes o reglamentos antidumping.

Atendiendo a lo anterior y tal y como es referido por Carlos Arellano, las normas internacionales rigen en el ámbito internacional por sí mismas, pero, si pretenden tener vigencia interna han de sujetarse a la proyección que de ellas haga en lo interno la norma jurídica interna¹⁷.

A continuación, haremos referencia a las principales teorías relativas a la aplicación del derecho interno y el derecho internacional.

Monismo

¹⁶ Locución latina que significa “en el lugar”.

¹⁷ Arellano García, Carlos, Primer curso de derecho internacional público, 7ª ed. Porrúa, México, 2009, p. 86.

Esta teoría tiene como fundamento el reconocimiento de un único orden jurídico, las normas pueden ser tanto internas como internacionales. Por lo que respecta a la supremacía de las normas, la referida teoría señala que tanto las normas de derecho interno, como aquellas de carácter internacional se encuentran en el mismo rango, por lo que una no es superior a la otra.

De igual manera esta teoría sostiene que el derecho internacional y el derecho nacional integran un mismo ordenamiento jurídico en la forma de una pirámide de Kelsen, de forma tal que el primero es supremo en relación con el segundo, al encontrarse en la punta de la pirámide¹⁸, de igual manera que para que el orden jurídico sea eficaz, éste debe ser válido, constituyendo una norma positiva.

Según Humberto Nogueira, la doctrina monista establece la incorporación automática de las normas internacionales al derecho interno, de igual manera señala que la jurisprudencia de la jurisdicción internacional confirma que ella es una jurisdicción de reparación y no de anulación. En este sentido, si una norma interna es contraria a una norma internacional, el Estado responsable podrá recibir sanciones de distinto tipo: diplomáticas, económicas, obligación de indemnización o de proporcionar una satisfacción adecuada, pero no produce la anulación de la norma afectada, sino que sólo pone en juego la responsabilidad internacional del Estado afectado¹⁹.

El principio de que un orden jurídico tiene que ser eficaz para ser válido, constituye, por sí mismo, una norma positiva. Así pues, el principio de la efectividad, desde el punto de vista internacional, señala que la Constitución de un Estado únicamente es válida si el orden jurídico establecido sobre la base de tal Constitución es eficaz, por lo que la norma positiva del derecho internacional, aplicada a las circunstancias y condiciones del orden jurídico nacional, es lo que

¹⁸ González Domínguez, Pablo, *Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad*, Anu. Mex. Der. Inter vol.17 Ciudad de México ene./dic. 2017. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100717. Fecha de consulta 23 de agosto de 2022.

¹⁹ V Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Doctrinales, Num 193, 1998, p. 626-627.

determina la existencia de la norma fundamental del referido derecho internacional²⁰.

Bajo esta óptica, las normas nacionales se encuentran fundadas en una norma general del derecho internacional, ya que se considera al orden jurídico internacional como aquel bajo el cual se encuentran subordinados todos los Estados, en tales condiciones la norma nacional no será ya un simple supuesto del pensamiento jurídico, sino norma jurídica positiva²¹.

Dualismo

Según Nogueira, el dualismo como doctrina fue fundada por el jurista alemán Triepel, esta teoría sostiene que las personas no pueden nunca ser obligadas ni beneficiadas por las normas de derecho internacional. Sólo el Estado puede ser obligado o favorecido por ellas, en sus relaciones con los otros Estados²².

En tanto que Pablo González refiere que el dualismo sostiene que el derecho internacional y el derecho nacional son dos ordenamientos jurídicos separados, cada uno supremo en sus respectivas esferas de competencia²³.

Se destaca que para esta teoría el ordenamiento jurídico en particular regula diferentes ámbitos, por ejemplo, el derecho internacional regula el actuar de los sujetos de derecho internacionales, como los Estados y organismos internacionales, en tanto que el derecho interno regulara la conducta de las personas, así como de las autoridades estatales.

A partir de lo previamente señalado, el Estado tiene libertad absoluta para definir la forma en que el derecho internacional es incorporado en el derecho nacional, por lo que el derecho internacional no tiene efecto directo ni es supremo al derecho nacional²⁴.

²⁰ Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995, p. 143.

²¹ *Idem*.

²² *Ibidem*. p. 625.

²³ *Op cit*.

²⁴ *Op cit*.

En este sentido, podemos advertir que la teoría dualista sostiene que la validez y aplicación de las normas internacionales dependerá de las normas internas que les den validez a estas.

Teoría de la Transformación

La teoría de la transformación, señala que el derecho nacional y el derecho internacional son sistemas normativos independientes, razón por la que las normas del ámbito internacional no pueden ser aplicadas de manera directa por los órganos del Estado, por lo que la norma debe ser transformada en derecho interno o nacional a través del proceso legislativo que de vida a la ley o reglamento correspondiente.

Para Kelsen, el derecho internacional sólo necesita ser transformado en derecho nacional cuando así lo exige la Constitución del Estado, en tanto que, si la Constitución guarda silencio en este punto, los tribunales estatales tienen competencia para aplicar directamente el derecho internacional y de manera especial, los tratados concluidos de acuerdo con la misma Constitución por el gobierno del Estado de que se trate, con los de otros Estados²⁵.

La implementación de la normatividad internacional a la nacional, se realiza con el propósito de que esta busque establecer los requisitos, lineamientos de aplicación, sujetos, plazos, etc., necesarios para la validez de un procedimiento, como es el caso del procedimiento de investigación *antidumping*, mismo que se encuentra contemplado en el Acuerdo *Antidumping* y es transformado para su aplicación a través de la normatividad nacional, como es el caso de la Ley de Comercio Exterior, su reglamento, la Ley Aduanera y demás normatividad aplicable.

De igual manera conviene destacar el contenido del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala lo siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

²⁵ *Ibidem*, p. 450.

Del contenido del referido artículo se desprende el principio de supremacía constitucional, este principio le otorga a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la cualidad de ley fundamental.

En este sentido, nada que sea contrario a la Constitución podrá ser válido. Por lo que respecta a las autoridades, estas únicamente podrán hacer lo que ésta o las leyes que de ella emanan les facultan de manera expresa.

El principio de supremacía opera tanto en relación con el funcionamiento de un poder u órgano, como a las funciones y atribuciones a las que se encuentra facultada.

Podemos concluir que los tratados internacionales en México, además de constituir la Ley Suprema de la Unión, gozan de validez en virtud de que la propia norma interna les ha otorgado ese carácter.

Para la aplicación de la normatividad internacional en contra de prácticas desleales en nuestro país, se requiere necesariamente de su adaptación al derecho interno mexicano, con la finalidad de que esta última incorpore las disposiciones y principios de la norma internacional.

Debemos señalar que en el tema que nos ocupa, el artículo 1 del Acuerdo *Antidumping*, señala expresamente lo siguiente:

Sólo se aplicarán medidas antidumping en las circunstancias previstas en el artículo VI del GATT de 1994 y en virtud de investigaciones iniciadas y realizadas de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo. Las siguientes disposiciones regirán la aplicación del artículo VI del GATT de 1994 siempre que se tomen medidas de conformidad con las leyes o reglamentos antidumping.

De lo anterior se advierte que solo se determinarán medidas antidumping en las circunstancias previstas por el citado Acuerdo Antidumping. Las investigaciones correspondientes deberán ser iniciadas y substanciadas de conformidad con lo dispuesto en el propio acuerdo.

Resulta evidente que en caso de que la Ley de Comercio Exterior, su reglamento o cualquier otra disposición que resulte contraria a los lineamientos del Acuerdo Antidumping, deberán ser ajustadas al texto del propio acuerdo.

Para efectos del presente trabajo de investigación, la teoría de la integración, es aquella que justifica la implementación del Acuerdo Antidumping, a la Ley de Comercio Exterior, su reglamento y demás instrumentos normativos supletorios, estableciendo los lineamientos mínimos para la de substanciación del procedimiento, así como requisitos, sujetos, plazos, entre otros.

1.1 Cuota compensatoria y *dumping*

De conformidad con lo señalado por Elvia Arcelia Quintana, las cuotas compensatorias, son las prestaciones en dinero que debe pagar el importador al introducir en territorio nacional mercancías objeto de *dumping* o subvenciones, en tanto que 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 prestación²⁶.

Asimismo, resulta conveniente señalar, la definición de cuota compensatoria que brinda Andrés Rohde Ponce, quien señala que la naturaleza de las cuotas compensatorias es, como su nombre lo indica, compensar las condiciones de importación de las mercancías, hasta ponerlas en la situación en que se encontrarían sin la presencia de la práctica desleal, es decir, no tienen la esencia de ser sanciones²⁷.

De las anteriores definiciones, se desprende que el *dumping* constituye una discriminación de precios, ésta es palpable cuando un producto es vendido en el país importador a un precio inferior, al precio al cual es vendido en el mercado del país exportador, por lo tanto, una cuota compensatoria es una cantidad en dinero, aplicada a las mercancías objeto de *dumping*²⁸ o subvenciones, las cuales son establecidas cuando es necesario restringir su ingreso al mercado interno.

²⁶ Quintana Adriana, Elvia Arcelia, *El comercio exterior en México*, 2ed., Porrúa UNAM, México 2003, p. 339.

²⁷ Rohde Ponce, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, ediciones ISEF, México, 2008, pp. 304.

²⁸ El término *dumping* proviene del verbo ingles *to dump*, que significa saltar. De conformidad con el Acuerdo Antidumping, es la práctica desleal de comercio exterior que consiste en introducir al territorio nacional mercancías de procedencia extranjera en

Para Krugman, el *dumping* se considera una práctica comercial desleal, que surge de forma natural en un modelo de competencia monopolista y costes del comercio en el que las empresas de ambos países se comportan de la misma manera. Las políticas contra el dumping suelen ser utilizadas para discriminar a las empresas extranjeras en un mercado y crear barreras al comercio²⁹.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Comercio Exterior, el dumping se define como la importación en condiciones de discriminación de precios misma que consiste en la introducción de mercancías al territorio nacional a un precio inferior a su valor normal. El concepto antes mencionado se encuentra estrechamente vinculado con lo dispuesto por el Acuerdo *Antidumping*, como ha sido previamente señalado.

Cabe precisar que la finalidad de las cuotas compensatorias, es la de ubicar a las mercancías en cuestión, en el nivel de precios en el que debiera comercializarse sin la existencia de una práctica desleal, por lo que su finalidad no es sancionatoria.

La determinación y aplicación de las citadas cuotas compensatorias es realizada por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, (UPCI), a través de una investigación realizada conforme al procedimiento administrativo previsto en el Acuerdo Antidumping, Ley de Comercio Exterior y el reglamento de esta última.

Para llegar a concluir la existencia de dumping en relación con un determinado producto, no basta una comparativa simple de precios, sino que es necesario un análisis complejo para estar en posibilidad de determinar la diferencia entre el precio del producto objeto de investigación, en operaciones comerciales normales, es decir, cuando está destinado al consumo en el mercado interno del

condiciones de discriminación de precios o por debajo del valor normal que tienen en el país de origen o de un tercer país en el transcurso de operaciones comerciales normales. De conformidad con lo señalado por Carlos Humberto Reyes, debemos entender por operaciones comerciales normales, las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

²⁹ Krugman, Paul R., Obstfeld, Maurice, *et al*, *Economía Internacional: teoría política*, 9ª edición, Madrid España, Pearson Educación, 2012, p. 201.

país exportador, denominado valor normal y el precio de transacción al que el productor extranjero venda el producto a un importador en el país de destino o importación, con el fin de poder realizar una correcta comparación.

En este sentido y con la finalidad de contrarrestar los efectos negativos de la referida práctica comercial, podemos señalar que la esencia del procedimiento *antidumping*, substanciado por la UPCI, es realizar un procedimiento de naturaleza administrativa, que tiene como objeto el análisis de los diversos aspectos vinculados con el Acuerdo Antidumping, así como en la legislación nacional, con la finalidad de determinar la existencia o no, de la referida práctica desleal.

1.1.1 Discriminación de precios

La discriminación está presente en diversas disciplinas, por ejemplo, en el ámbito de la mercadotecnia, es la práctica más frecuentemente utilizada.³⁰ Esta práctica suscita polémica entre expertos de competencia económica, economistas y abogados, para el caso particular del trabajo de investigación que nos ocupa, abordaremos este tema desde el punto de vista de la práctica del *dumping*.

En términos generales, la discriminación de precios sucede cuando una firma hace dos ventas de un producto similar a dos tasas de retorno distintas. Dicho en términos económicos, dos ventas serán discriminatorias cuando involucren dos radios diferentes de precio a costo marginal.³¹

Miltiades Chacholiades, en su libro *Economía Internacional*, señala que el *dumping* es “una discriminación de precios internacionales y se presenta cuando un monopolista (o competidor imperfecto) cobra un menor precio a los compradores extranjeros que a los compradores domésticos por un bien igual (o comparable)”³².

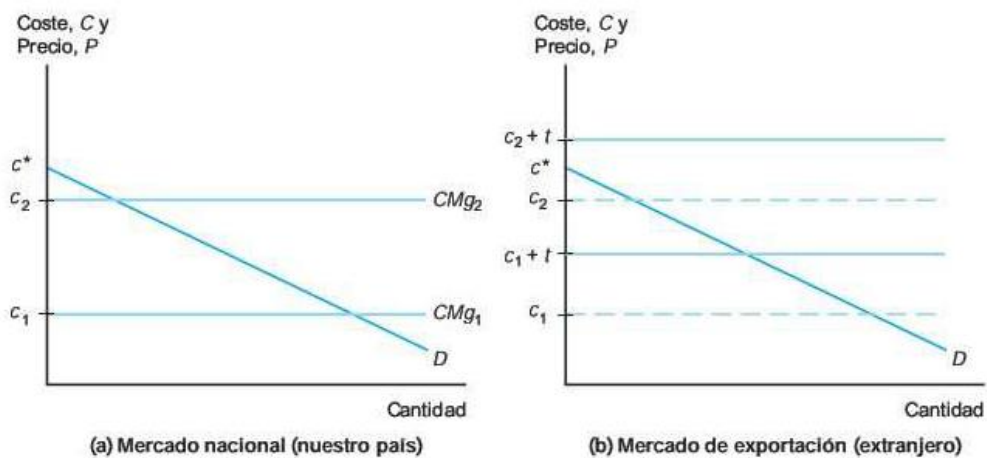
³⁰Hal R. Varian, *Price Discrimination, Handbook of Industrial Organization*, vol. 1, ed. Richard Schmalensee and Robert Willig, North-Holland, Elsevier, Oxford, 2005, p. 598.

³¹Hovenkamp, Herbert, *Federal Antitrust Policy. The Law of Competition and Its Practice*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota, 1994, p. 516.

³²Chacholiades, Miltiades, *Economía Internacional*. Segunda Edición. México. Mc Graw Hill. 1992. Pág. 254.

Para Paul Krugman, el dumping, se puede entender a través de la siguiente grafica;

Imagen 1.1 Dumping



En donde, la empresa 2 no tiene las mismas condiciones en el mercado extranjero, en virtud de haber fijado un precio de exportación inferior a su precio nacional. Esto es considerado como dumping para la empresa 1, y es considerado por la mayoría de los países como una práctica comercial injusta. Cualquier empresa puede apelar a las autoridades locales y solicitar medidas en contra de las empresas que lo hagan. Normalmente estas medidas adoptan la forma de un impuesto *antidumping*, que recae sobre la empresa infractora y será de una cuantía igual a la diferencia de precios entre, $P_1^D - P_1^X$.³³

De conformidad con lo señalado por Jorge Alberto Witker, un producto es objeto de dumping (discriminación de precios DP), cuando éste se introduce en un mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal (VN), cuando su precio

³³ *Ibidem*, pp. 179-180.

de exportación (PE) al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales de un producto similar³⁴ destinado al consumo en el país exportador³⁵, plasmándose de la siguiente manera.

$$DP=VN-PE$$

Una vez precisado lo anterior y en aquellos casos en los que un país cuente con pruebas positivas de que un producto ha sido introducido en condiciones de discriminación de precios, está facultado para la determinación de una cuota compensatoria, que como se ha referido, se trata de una medida de restricción o de regulación que se impone a cualquier producto que sea importado en condiciones de práctica desleal, esta cuota puede ser provisional en aquellos casos en los que el procedimiento de investigación realizado por la autoridad investigadora se encuentre en curso o bien definitiva, una vez concluido el procedimiento de investigación, dicha cuota se aplicará con independencia del arancel que haya sido previamente establecido para el producto en cuestión.

1.1.2 Rama de la producción nacional. Sector acero en México.

Para definir que es una rama de producción nacional, debemos comenzar por señalar a que se refiere el termino rama industrial, el cual, hace referencia propiamente al sector industrial. Cada rama de la industria produce bienes similares, de ahí que cada conjunto de este tipo de empresas sea conocido por una misma nomenclatura oficial.³⁶

³⁴ El concepto de producto similar es señalado por el artículo 2.6 del Acuerdo Antidumping, así como por la fracción II del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que describe como mercancías similares, los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

³⁵ Witker Velásquez, Jorge Alberto, *Derecho del Comercio Exterior*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, p. 117.

³⁶ Palomo, Ricardo, *Enciclopedia de Economía, finanzas y negocios*. Ed. CISS, Grupo Wolkers Kluwer, 2010, pp. 8, 812.

Tradicionalmente se suele catalogar a los productores de bienes y servicios en función de su actividad en tres grandes sectores productivos: el primario, el secundario y el terciario.

Por lo que respecta al sector primario, este contempla todas las actividades económicas que suponen una transformación de los recursos naturales en productos primarios no elaborados, es decir, en bienes empleados como materias primas por el resto de los sectores de actividad, es decir, forman parte de las mismas actividades tales como el cultivo de plantas, la cría de animales, la avicultura, la caza, la silvicultura, la explotación de la madera, la pesca y acuicultura.

Por actividades secundarias, se entienden, aquellas actividades relacionadas con la transformación de alimentos y materias primas en bienes elaborados a partir de procesos industriales. Tal es la variedad de actividades de este tipo que se agrupan a su vez en ramas de actividad, denominadas ramas industriales, así, en la normatividad nacional,³⁷ podemos distinguir los siguientes sectores productivos:

- I.** Agricultura;
- II.** Ganadería;
- III.** Pesca;
- IV.** Minería de minerales metálicos y no metálicos excepto petróleo y gas;
- V.** Generación, transmisión y suministro de energía eléctrica;
- VI.** Industria alimentaria;
- VII.** Industria de las bebidas y del tabaco;
- VIII.** Textil y confección. - Cuando se incorporen mercancías del Anexo III del Decreto IMMEX, exclusivamente para la elaboración de bienes que se clasifiquen en los Capítulos 50 a 63 y en la subpartida 9404.90 de la Tarifa (Fabricación de insumos textiles, confección de productos textiles y prendas de vestir);
- IX.** Fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos;
- X.** Industria de la madera;
- XI.** Industria del papel;
- XII.** Impresión e industrias conexas;
- XIII.** Fabricación de productos derivados del petróleo y del carbón;
- XIV.** Industria química;
- XV.** Industria del plástico y del hule;
- XVI.** Fabricación de productos a base de minerales no metálicos;
- XVII.** Industrias metálicas básicas;
- XVIII.** Fabricación de productos metálicos;

³⁷ Ver Anexo 3.2.12 de las Reglas y Criterios de la Secretaría de Economía, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2012.

- XIX.** Fabricación de maquinaria y equipo;
- XX.** Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos;
- XXI.** Fabricación de equipo de generación eléctrica y aparatos y accesorios eléctricos;
- XXII.** Fabricación de equipo de transporte y sus partes;
- XXIII.** Fabricación de muebles y productos relacionados;
- XXIV.** Abastecimiento, almacenaje o distribución de mercancías;
- XXV.** Clasificación, inspección, prueba o verificación de mercancías;
- XXVI.** Operaciones que no alteren materialmente las características de la mercancía, de conformidad con el artículo 15, fracción VI del Decreto IMMEX, que incluye envase, lijado, engomado, pulido, pintado o encerado, entre otros;
- XXVII.** Integración de juegos (kits) o material con fines promocionales y que se acompañen en los productos que se exportan;
- XXVIII.** Reparación, retrabajo o mantenimiento de mercancías;
- XXIX.** Lavandería o planchado de prendas;
- XXX.** Bordado o impresión de prendas;
- XXXI.** Blindaje, modificación o adaptación de vehículo automotor;
- XXXII.** Reciclaje o acopio de desperdicios;
- XXXIII.** Diseño o ingeniería de productos;
- XXXIV.** Diseño o ingeniería de software;
- XXXV.** Servicios soportados con tecnologías de la información;
- XXXVI.** Servicios de subcontratación de procesos de negocio basados en tecnologías de la información, y
- XXXVII.** Otras actividades.

Por último, las actividades terciarias, se refieren a aquellas actividades de servicios que tratan de satisfacer las necesidades de los agentes económicos, familias y empresas. No producen, por tanto, bienes tangibles, como el sector industrial o el primario.³⁸

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto por el Acuerdo Antidumping en su artículo 4, la expresión rama de producción nacional se refiere al conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre estos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos.

En tales condiciones, podemos señalar que una rama de producción nacional es una empresa o conjunto de ellas que fabrican un mismo bien o producto,

³⁸ *Ibidem*, pp. 8 y 815.

correspondiente a un determinado sector, primario, secundario o terciario, cuya área de producción es necesaria para la economía nacional.

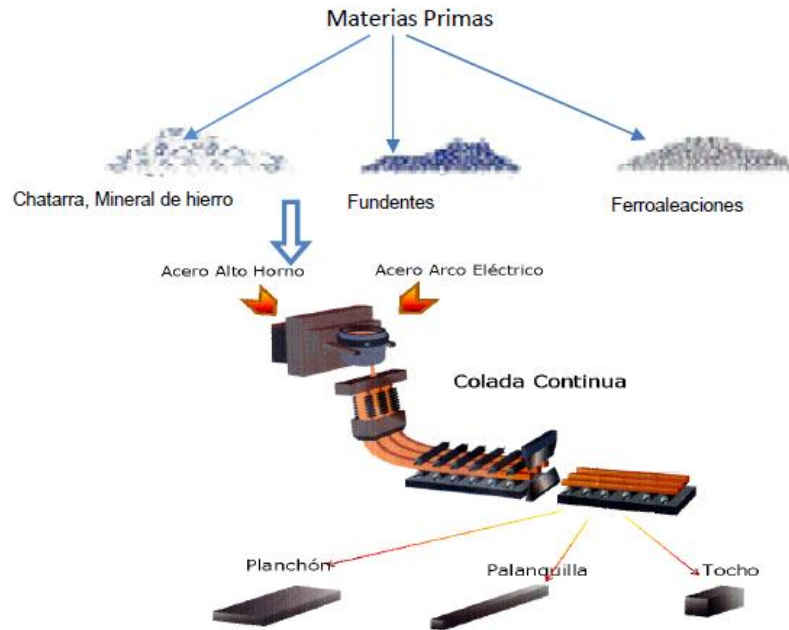
Aspectos relevantes del acero

Una vez identificado el concepto de rama de la producción nacional, haremos referencia a algunos datos relevantes del acero en México, en primer término, debemos mencionar que la cadena siderúrgica está compuesta por tres eslabones, en primer término, encontramos a las materias primas, en segundo lugar, a los productos intermedios y en tercero a los productos terminados. El primer eslabón contempla la extracción de minerales metálicos y la obtención de acero; el segundo eslabón congrega productos intermedios que corresponde a bloques de acero y laminaciones primarias; en el tercer eslabón convergen los productos derivados de la laminación que en su fase terminada se convierten en los principales insumos para la cadena metalmeccánica³⁹.

Lo antes señalado se puede ejemplificar con los siguientes diagramas

Imagen 1.2 Proceso productivo del acero

³⁹ Camacho Carvajal, Luis Felipe, *Reflexión sobre la industria del acero en el mercado globalizado*. Apuntes del CENES, vol. 30, No. 55, 2011. Fecha de consulta 1º de agosto de 2022. <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548754007.pdf>



Fuente: Secretaría de Economía, con información de ArcelorMittal.

Los productos de la industria siderúrgica comprenden una gran variedad de productos, los cuales son producidos a partir de diversos procesos productivos⁴⁰, los principales son los que se señalan a continuación, mismos que de acuerdo con la Secretaría de Economía son los siguientes:

- I. Alto horno-convertidor al oxígeno, para obtener arrabio y acero;
- II. Reducción directa por horno eléctrico para la producción de hierro esponja y acero;
- III. Skin Pass, mediante el cual se produce lámina rodada en caliente;
- IV. Compact-strip production, para la obtención de planchón delgado para la fabricación de lámina ultra delgada;
- V. Trefilado, para que el alambre obtenga distintos grosores y mayor resistencia;
- VI. Rolado, se obtiene tubos, placas, perfiles, vigas y ángulos; y
- VII. Acabados Superficiales.

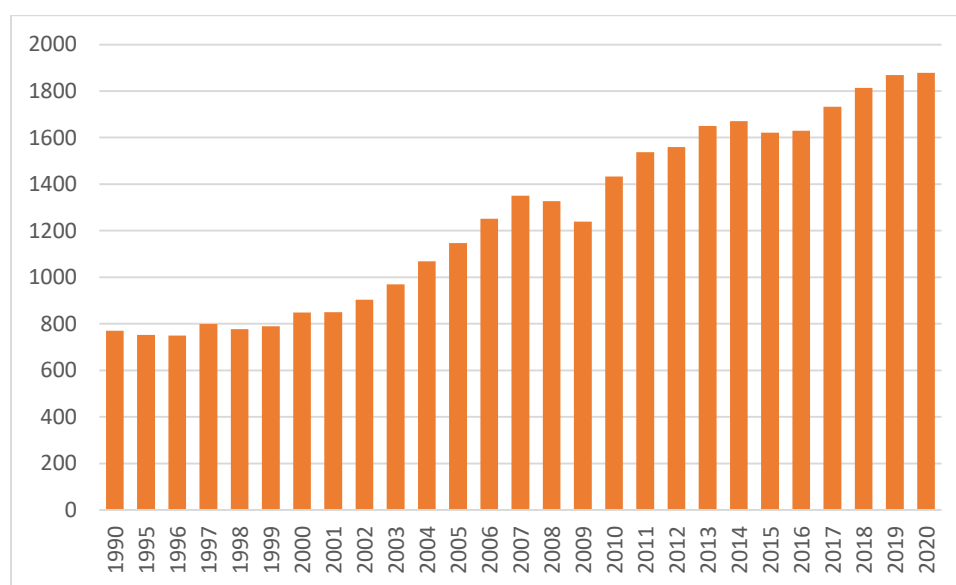
El acero mexicano y crecimiento de las importaciones de acero chino

⁴⁰ Cfr. Monografía del Sector Siderúrgico de México 2011. http://www.2006-012.economia.gob.mx/files/Monografia_Sector_Acero.pdf. Fecha de consulta 01 de agosto de 2022.

Con la finalidad de comprender la evolución de la producción del acero en los países más representativos de la industria siderúrgica, expondremos de manera breve la evolución mundial en la producción de acero, el cual sin duda ha estado impulsado por la consolidación de estrategias comerciales, ejemplo de ello es el descomunal crecimiento de la industria siderúrgica China, la cual lo ha llevado a ser el principal exportador de productos del referido sector.

A partir de las cifras reportadas la *World Steel Association*, es posible visualizar el crecimiento constante en la producción de acero⁴¹ a nivel mundial, cuyo promedio es cercano al 4 por ciento anual, tal y como se observa a continuación.

Gráfica 1.1. Producción mundial de acero

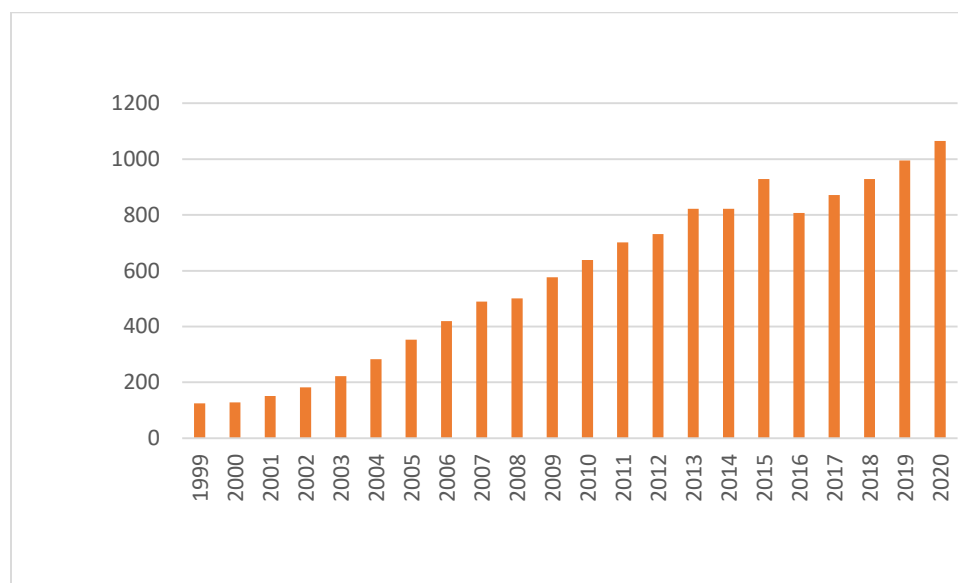


Fuente: Elaboración propia a partir de información de información de la *World Steel Association*.

De igual manera, se observa que, por lo que respecta a la producción de acero de China esta ha mostrado un crecimiento constante.

⁴¹ Las referencias realizadas a la producción de acero fueron en base a las cifras reportadas por la *World Steel Association* y son relativas al acero bruto. Este tipo de acero es la primera forma sólida (o utilizable): lingotes, productos semiacabados (palanquillas, tochos, desbastes) y acero líquido para fundición. Fuente: Anuario Estadístico del Acero. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023. <https://worldsteel.org/steel-topics/statistics/steel-statistical-yearbook/>

Gráfica 1.2 Producción de acero chino



Fuente: Elaboración propia a partir de información de información de la *World Steel Association*.

La producción siderúrgica china muestra un incremento porcentual promedio del 11 por ciento anual, parte de ello se explica según lo señalado por Luis Felipe Carbajal, ha sido el resultado de la consolidación de procesos de privatización, la incursión de nuevas tecnologías, factores medio ambientales en la producción y alianzas estratégicas, entre otras⁴².

De igual forma debemos señalar que la participación de China en la producción mundial de acero pasó de ser del 15.15 por ciento en 2000 a 56.7 por ciento para el año 2020.

En atención a lo anterior, resulta evidente que China es el mayor productor de acero a nivel mundial, lo que lo ha llevado a ser un país altamente exportador en la referida industria. En tanto que México ocupa el quinceavo lugar en la producción mundial de acero, esto de conformidad con lo señalado por la *World Steel Association* en la información proporcionada para 2020, tal y como se muestra a continuación:

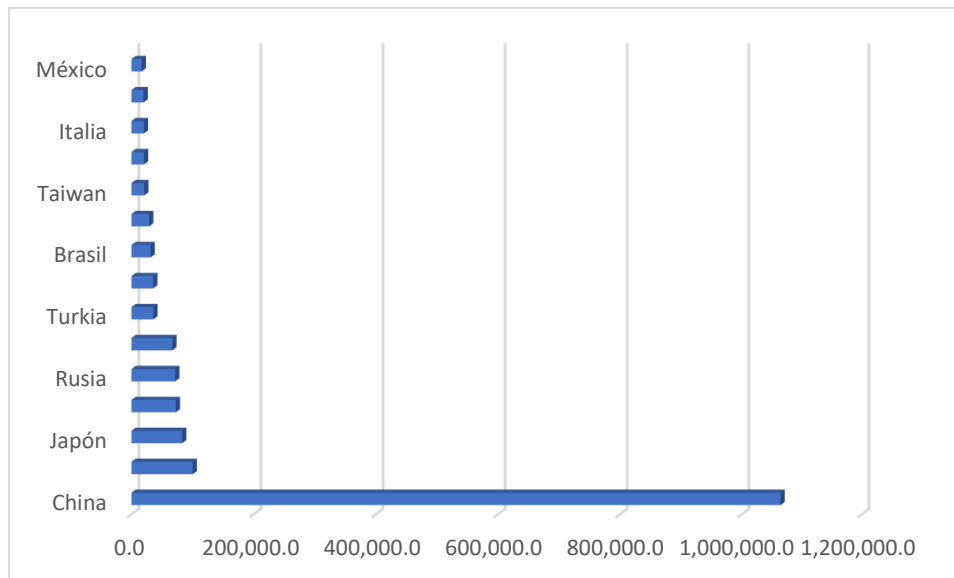
⁴² *Ibidem*, p. 6

Tabla 1.1 Producción mundial de acero

No.	País	Producción mundial de acero 2020
1	China	1,064,732.0
2	India	100,256.5
3	Japón	83,186.5
4	EUA	72,732.1
5	Rusia	71,621.0
6	Corea del Sur	67,078.8
7	Turkia	35,810.3
8	Alemania	35,680.0
9	Brasil	31,414.9
10	Irán	28,990.1
11	Taiwan	20,958.9
12	Ucrania	20,616.4
13	Italia	20,379.1
14	Vietnam	19,900.0
15	México	16,802.6

Fuente: Elaboración propia con información de *World Steel Association*

Gráfica 1.3 Producción mundial de acero 2020



Fuente: Elaboración propia con información de *World Steel Association*

El exceso de producción de acero de China, fue advertida por la *BBC News Mundo*, mediante su publicación de fecha 30 de marzo de 2015, en la que se destaca que China produce la misma cantidad de acero que el resto del mundo combinado, lo anterior, en virtud de que, el acero que China no solo se destina a su mercado interno, sino que es exportado al mundo, lo que impacta negativamente en el mercado siderúrgico mundial.

De igual manera la referida publicación puntualizó que desde Estados Unidos a la Unión Europea y Corea del Sur este exceso de oferta china está generando serios problemas⁴³.

Derivado de la elevada producción de acero, particularmente de China, las industrias que conforman la producción nacional de diversos productos de acero han presionado a la UPCI para el inicio de procedimientos por prácticas dumping, tal es el caso del comunicado que durante 2015, Altos Hornos de México, (AMHSA)⁴⁴ emitió, en el que dicha empresa señaló que suspendería una inversión por la cantidad de \$3,900 millones de pesos, además de reducir gradualmente su plantilla en 20%, es decir 4,500 empleos directos, ante la caída en los precios en la industria siderúrgica, situación que generó el inicio de diversos procedimientos administrativos que concluyeron con la imposición de cuotas compensatorias.

Asimismo, es de mencionarse que a la par de los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, que han resultado en la imposición de una multitud de cuotas compensatorias aplicadas a este sector, se encuentran diversas medidas tanto arancelarias como no arancelarias, que el Estado mexicano ha favorecido a efecto de limitar la importación de mercancías correspondientes al sector siderúrgico, tal es el caso de las que se enumeran a continuación:

⁴³ https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150327_china_inunda_acero_barato_ac. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

⁴⁴ <https://expansion.mx/negocios/2015/06/03/ahmsa-suspende-inversion-de-3900-mdp-y-recortara-empleos>. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

1. Medidas restrictivas de carácter arancelario. Incremento de aranceles al 15% para más de 200 fracciones arancelarias que tenían una tasa Ex, 3% y 5%⁴⁵, modificación efectuada mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de septiembre de 2019.

Es importante señalar, que tal y como lo menciona Krugman, el efecto directo de un arancel es hacer que los bienes importados sean más caros dentro de un país que fuera⁴⁶.

2. Medidas restrictivas de carácter no arancelario. Mediante publicación de fecha 05 de diciembre de 2013, la Secretaría de Economía implementó la presentación obligatoria de Avisos Automáticos de Importación para 117 fracciones arancelarias relacionadas con ferroaleaciones, productos intermedios, láminas sin alear, alambazón, lingotes y productos terminados de aceros aleados, láminas de aceros aleados, tubos y perfiles sin costura⁴⁷.

1.2 Subvenciones

Para definir el término subvención, debemos hacer referencia expresa al Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, ratificado por el senado el 13 de julio de 1994, que en el artículo 1.1 señala, que existe subvención cuando:

Exista una contribución financiera de un gobierno o de cualquier organismo público en el territorio de un Miembro, en los siguientes casos;

⁴⁵ Información publicada en el Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573163&fecha=20/09/2019. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 126.

⁴⁷ Información publicada en el Diario Oficial de la Federación https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324494&fecha=05/12/2013. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

- i) Cuando la práctica de un gobierno implique una transferencia directa de fondos, por ejemplo, donaciones, préstamos y aportaciones de capital o posibles transferencias directas de fondos o de pasivos.
- ii) Cuando se condonen o no se recauden ingresos públicos que en otro caso se percibirían, tales como bonificaciones fiscales;
- iii) Cuando un gobierno proporcione bienes o servicios que no sean de infraestructura general;
- iv) Cuando un gobierno realice pagos a un mecanismo de financiación; y
- v) Cuando haya alguna forma de sostenimiento de los ingresos o de los precios en el sentido del artículo XVI del GATT de 1994.

De lo citado, se entiende por subvención, aquella contribución financiera, donaciones, préstamos, aportaciones de capital, incentivos fiscales o la facilitación de bienes o servicios, proporcionados por el Estado en favor de una empresa o rama de la producción.

2. Proteccionismo y medidas proteccionistas

El proteccionismo se refiere al desarrollo de políticas económicas para proteger los productos del propio país, imponiendo limitaciones a la importación de productos extranjeros similares o iguales mediante la implementación de aranceles e impuestos a la importación, encareciendo así dichas mercancías.

Siguiendo lo señalado por Robert Carbaugh, los sectores sesgados hacia el proteccionismo, son aquellas empresas que compiten contra las importaciones, sindicatos que representan a los trabajadores y proveedores de las empresas de esas industrias⁴⁸.

La política proteccionista ha conocido distintos periodos de auge y decadencia a lo largo de la historia. De manera general, en situaciones de economía de guerra o de autarquía, el proteccionismo se aplica de manera tajante. En

⁴⁸ Carbaugh, Robert J., *Economía Internacional*, 12^a. ed., trad. Pilar Mascaró Sacristán, México, Cengage Learning Editores, 2009, p. 144.

situaciones de crisis económica, ciertos niveles de protección a los propios productos evitan una caída de precios y en consecuencia la afectación de algún sector de la economía nacional.

Al respecto, Krugman señala que los conflictos de intereses dentro de las naciones suelen influir más en la determinación de la política comercial que los conflictos de intereses entre naciones.⁴⁹

En comercio internacional se le nombra proteccionismo al conjunto de medidas de política económica, que busca reducir o impedir los flujos de importación de mercancías en un país para defender su producción interna.

Algunas de estas medidas, consisten en la imposición de un arancel al ingreso de las mercancías, otras son la imposición de cupos de importación. Existen también medidas no arancelarias que son de carácter administrativo, sanitarias o incluso de carácter laboral, que materialmente funcionan como barreras de ingreso de bienes extranjeros.

Es dable señalar que si bien, el ideal es contar con un comercio si barraras o libre mercado, en un mundo dinámico, en el cual se encuentran presentes constantes cambios tecnológicos, así como en las preferencias y necesidades de los consumidores, deben existir determinados ajustes, con el fin de mejorar la eficiencia de la industria, en este sentido, tal como lo señala Carbaugh, los aranceles y las otras barreras al comercio son vistos como herramientas que evitan que la economía pase por un ajuste, lo que resultaría en un estancamiento económico⁵⁰.

En virtud de los antes expuesto, se tiene que la OMC ha desarrollado el Acuerdo Antidumping, así como el relativo a las subvenciones para la protección y en su caso sanción en contra de las denominadas prácticas desleales de comercio internacional, tanto en la modalidad de subvenciones, como en el caso de discriminación de precios o dumping.

Si bien las medidas antes señaladas buscan sancionar prácticas nocivas para el bienestar financiero de determinadas industrias, dichas sanciones también

⁴⁹ *Ibidem*, p. 5.

⁵⁰ *Ibidem* p. 136.

son percibidas por aquellos que apoyan el libre mercado como negativas, en virtud de que estas podrían ir en detrimento del consumidor final, al limitar las opciones de abastecimiento o bien incrementar el producto nacional a un costo mayor que el de importación.

Atento a lo anterior, observamos que la industria siderúrgica tanto a nivel nacional como internacional busca la protección de sus intereses comerciales a través de los procedimientos desarrollados para estos efectos en virtud de la importante producción de productos siderúrgicos a nivel internacional, como lo es el caso de China.

3. Eficacia para efectos de las medidas de protección de competencia desleal.

Como ha sido mencionado en el presente capítulo, uno de los objetivos que persigue el presente trabajo de investigación, es identificar la eficacia de la imposición de medidas antidumping a determinados productos del sector siderúrgico, con la finalidad de identificar si dichas medidas han sido eficaces para desalentar el ejercicio de la referida práctica negativa al comercio exterior, por lo que, en primer término, debemos identificar conceptualmente a que se refiere el término eficacia.

De manera general el término eficacia hace referencia a la capacidad de lograr el efecto que se desea a espera⁵¹, en tal virtud, la eficacia se refiere a la capacidad que permite lograr un objetivo determinado.

Kelsen hace referencia al término eficacia en su obra *la Teoría Pura del Derecho* al señalar que la eficacia de la norma debe agregarse al hecho de la instauración, para que tanto el orden jurídico como un todo, así como cada norma jurídica aislada no pierda su validez.⁵²

Para Bobbio, el problema con el concepto de eficacia, versaba en determinar si la norma es cumplida por las personas a quienes se dirige y, en caso de ser

⁵¹ Diccionario de la Real Academia Española. <https://dle.rae.es/eficacia>. Fecha de consulta 01/11/2022.

⁵² Kelsen, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, trad. Vernengo, Roberto J., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 223.

violada, que se haga valer por los medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto⁵³.

En este sentido, la eficacia de una norma está sujeta a su aplicación y obediencia, en dos sentidos, el primero de ellos hace referencia a los órganos del Estado que la aplican y el segundo, a los sujetos que deben obedecerla, de igual manera, señala que para que una norma sea eficaz, no solo bastan estos dos elementos, sino deben existir los medios coercitivos para castigar al que no la obedezca o cumpla, así pues, no solo se trata de aplicar y obedecer sino también demostrar que existen sanciones para proteger esta aplicación y obediencia, es decir, se requiere de sanciones para apercebir de las consecuencias que pueden existir si no se realiza la conducta esperada.

La efectividad de las sanciones a las prácticas *dumping*, depende no solo de la existencia de las mismas, es decir de su determinación a través de un procedimiento administrativo, sino que dichas sanciones sean los medios idóneos para contrarrestar la referida práctica y más aún, que las sanciones logren mitigar el daño o la amenaza de daño a la rama de la producción nacional.

En este sentido, se tiene que si bien la teoría clásica señala que el comercio internacional debe ser libre de restricciones en su ejercicio, encontramos excepciones justificadas al mismo, en este sentido, tal y como lo señala Smith y List, deben existir restricciones al comercio exterior, tal es el caso de la protección a sectores estratégicos para un Estado o bien la protección de industrias de nueva creación, dicha excepción a la regla general ha justificado la creación de instrumentos de protección a determinadas industrias o ramas de producción.

Así pues, surge la necesidad de crear instrumentos para dar certeza a los Estados sobre prácticas de comercio leal entre las naciones, surgiendo así el Acuerdo Antidumping en el marco del GATT, mismo que fue concretado en la Ronda de Tokio celebrada de 1973 a 1979, el referido acuerdo establece los elementos para la determinación de la existencia de discriminación de precios, así como los lineamientos mínimos para la substanciación del procedimiento de investigación

⁵³ Bobbio, Norberto, Teoría general del Derecho, 2ª ed. trad. Jorge Guerrero R., Ed. Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 2002, p. 22.

ante presuntas prácticas de discriminación de precios realizada por algún país miembro de la OMC en contra de otro país miembro.

A partir de la adhesión de México al GATT en 1986, nuestro país instrumentó los elementos mínimos de dicho acuerdo en su legislación nacional a través de la transformación de dicha normatividad internacional, plasmando los elementos de referencia en su ley de Comercio Exterior y el reglamento, sí como leyes, códigos y reglas suplementarias.

México es un importante productor de acero a nivel mundial, entre otros factores a la ubicación geográfica, al ser un país vecino de los Estados Unidos de América, quien es una de las principales potencias económicas a nivel mundial, por lo que resulta evidente que también, es un importante destino de mercancías del sector siderúrgico importadas en condiciones de discriminación de precios.

Es bien conocido que el principal productor a nivel mundial de acero es China, quien ha aprovechado la enorme disponibilidad de materia prima, mano de obra, nuevas tecnologías e incluso de apoyos gubernamentales para ocupar este importante lugar en la producción de acero y materias primas derivadas del mismo. De igual manera se reconoce que dicha nación ha incrementado de manera importante su participación mundial en la producción de acero, esto al pasar de una participación del 15.15 por ciento para 2000 a más del 50 por ciento en 2020, lo que refleja la desmedida capacidad instalada que dicha nación posee en la producción de materias primas y bienes del sector referido.

La situación del acero Chino, así como la capacidad productiva al algunos otros países productores como la India, Rusia, Ucrania, entre otros, han provocado que la importación de diversos productos siderúrgicos haya sido regulada a través de medidas arancelarias y no arancelarias de carácter temporal, siendo las primeras, aranceles del 15 por ciento sobre el valor de las mercancías, en tanto que respecto de las regulaciones no arancelarias, las más importantes son sin duda las cuotas compensatorias, las cuales buscan sancionar la práctica de discriminación de precios al equilibrar o compensar el precio de las mercancías en su país de origen, con aquel al cual se importan a México.

Sin duda México ha respondido a la exigencia de protección a la industria siderúrgica mediante la implementación de las medidas previamente citadas, sin embargo, al ser este un sector ampliamente regulado conviene analizar si las medidas señaladas, en particular las cuotas compensatorias, han sido efectivas para lograr la reparación, prevención del daño e incluso el crecimiento de los productores nacionales de bienes siderúrgicos, o bien, si estas medidas, no han sido suficientes para lograr el efecto deseado, por lo que durante el desarrollo de los siguientes capítulos analizaremos los efectos de esta medida.

CAPÍTULO SEGUNDO. MARCO JURÍDICO RELATIVO A LAS CUOTAS COMPENSATORIAS

El marco jurídico que se desarrollará en el presente capítulo tiene como objetivo analizar el marco normativo nacional e internacional relativos a la aplicación de cuotas compensatorias, las cuales, como se ha referido de manera previa surgen como una medida de corrección una vez que se ha identificado la practica de *dumping*.

Es importante recordar que la practica de *dumping* o discriminación de precios, ocurre en aquellos casos en los que un producto es vendido en el país importador a un precio inferior, al precio al cual es vendido en el mercado del país exportador.

Como fue referido en el capítulo anterior, la practica de la discriminación de precios efectuada por determinadas empresas exportadoras, beneficia a las empresas importadoras y genera un daño o amenaza de daño a los productores nacionales de un determinado producto. Este comportamiento lascivo ha sido ampliamente identificado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), quien ha busco eliminar dicha practica, a través de la emisión del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994, (GATT), conocido como Acuerdo *Antidumping*, mismo que fue aprobado durante la ronda de Tokio celebrada de 1973 a 1979.

La practica de *dumping* es un tema con varias aristas, esto en virtud de que para los importadores, así como para los consumidores del país importador este tipo de importaciones reduce el costo de los productos adquiridos, no obstante produce daño, amenaza de daño o bien un retraso en la producción nacional del país importador, esto en virtud de que de manera directa se compite con las mercancía idénticas o similares⁵⁴ a las del importador a un menor precio.

⁵⁴ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 37, fracciones I y II del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, las mercancías idénticas son aquellos productos que sean iguales en todos sus aspectos al producto Investigado. En tanto que serán mercancías similares aquellos productos los productos que, aun cuando no sean iguales en todos los aspectos, tengan características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables con los que se compara.

En el presente Capítulo abordaremos el marco normativo relativo al procedimiento que deben realizar las autoridades investigadoras con la finalidad de determinar si existe una practica de dumping que deba ser sancionada. Cabe precisar que en virtud de la estrecha relación comercial existente entre los Estados Unidos de América, Canadá y México, a partir de su cercanía geografica y comercial, además de la existencia de tratados comerciales regionales, como en su momento lo fue el Tratado de Libre Comercio para America del Norte (TLCAN), acuerdo vigente del 1º de enero de 1994 al 30 de junio de 2020, así como su versión actualizada, Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), mismo que entró en vigor el pasado 1º de julio de 2020, se realizara una comparativa que atiende a las diferencias y similitudes en la substanciación de los procedimientos establecidos por estos tres países para la investigación de una presunta practica desleal de comercio internacional, de igual manera se referirá la afectación que el acero chino ha tenido en dichos países.

Lo anterior, tiene la finalidad de evidenciar la posible identidad normativa en la substanciación del procedimiento para investigar y en su caso sancionar la posible practica de *dumping*, en México, Estados Unidos de América y Canadá, esto con la finalidad de identificar de manera particular algunos casos emblematicos de controversias del sector siderurgico, así como aquellos casos en los que la determinación de una cuota compensatoria resultó indebidamente determinada por parte de la autoridad mexicana según el informe que en su momento emitió el Grupo Especial, el Organo de Apelación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) o bien cuando la diferencia fue regional, por el Panel Binacional establecido en el marco del TLCAN, tema que será desarrollado en el capítulo tercero de la presente investigación.

2.1 Legislación internacional sobre cuotas compensatorias

Los cuerpos normativos que integran la legislación en materia de imposición de cuotas compensatorias, si bien resultan diferente para cada país, lo cierto es que

para los 169 países miembros de la OMC⁵⁵, dichas normas descansan sobre el eje central del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en su artículo VI.

Recordemos que la figura de la cuota compensatoria, deriva del conflicto de intereses entre los exportadores extranjeros, que para efectos de todo procedimiento están vinculados con los importadores, pertenecientes a un determinado estado.

Las relaciones dentro del comercio internacional deben existir en un ambiente que permita a la planta productiva de un determinado Estado competir con sus similares, en la medida de lo posible y en igualdad de circunstancias, de igual manera debemos señalar que las investigaciones antidumping se rigen por el principio de deferencia a favor de las autoridades investigadoras a quienes todas las legislaciones nacionales les reconocen amplios márgenes de actuación discrecional, aceptándose que toda medida antidumping es parte de la política económica y específicamente de la política comercial de un país⁵⁶.

Ruperto Patiño señala que uno de los elementos que promueve el incremento del comercio internacional lo es la estabilidad en las condiciones que lo regulan y la seguridad jurídica que puede garantizarle a los agentes comerciales que en él participan respecto de cuáles son las reglas del juego que deben respetar y como habrá de aplicárseles las mismas.

Atento a lo anterior, no debemos perder de vista que los procedimientos que las autoridades investigadoras realicen de conformidad con su derecho interno, tienen la finalidad de determinar un derecho compensatorio que si bien beneficiará al productor nacional, afectará tanto al importador del bien investigado, (empresa comercializadora del producto importado o bien fabricante de bienes que requieren de diversos insumos), limitando la posibilidad de estos a elegir libremente entre diversas fuentes de abasto, así como al consumidor final.

⁵⁵ OMC. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

⁵⁶ Patiño Manfer, Ruperto, *La naturaleza de las investigaciones antidumping*, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Revisión por los Paneles Binacionales, Documentos de Trabajo, No. 4 Ed. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. S.N.E, México 1999, p.4.

En tales condiciones, resulta de vital importancia, que los procedimientos que culminan con la imposición de una cuota compensatoria realmente sean apagados a la normatividad de la materia y que el daño a la rama de la producción nacional sea demostrado en el procedimiento.

2.1.1 Marco Jurídico Antidumping

El marco jurídico en materia *antidumping* se encuentra integrado por un conjunto de leyes y disposiciones normativas, que como se ha referido, encuentran su sustento en el Acuerdo para la aplicación del artículo VI del GATT.

Para el caso de los Estados Unidos de América es la Ley de Antidumping de 1930, en particular lo dispuesto por el Título VII, misma que ha sufrido diversas enmiendas, siendo la más significativa la efectuada en 1994, derivada de los Acuerdos de la Ronda de Uruguay.

Para Canadá, debemos mencionar que la ley aplicable es la Ley de Medidas Especiales de Importación *Special Import Measures Act*, mejor conocida como SIMA, las autoridades encargadas de la aplicación de la ley de referencia son: (i) el Comisario Canadiense de Aduana y Hacienda (CAAH) *Canadian Commissions Oficio Custum and Revenue* y (ii) el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional, *Canadian International Trade Tribunal*.

Para el caso de la legislación mexicana, la normatividad aplicable en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se encuentra integrada por la Ley de Comercio Exterior, su reglamento, así como de manera supletoria el Código Fiscal de la Federación y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de diciembre de 2005. 27 de enero de 2017, última reforma.

De manera adicional, resultan aplicables, aquellos acuerdos ya sea de naturaleza bilateral o regional de los que México sea parte en materia de discriminación de precios. Para efectos del T-MEC, resulta aplicable lo dispuesto por el Capítulo 10, Remedios comerciales, sección B.⁵⁷

⁵⁷ Esta sección nos habla de los Derechos *Antidumpin* y Compensatorios.

2.1.2 Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994

Como fue referido en el Capítulo Primero de la presente investigación, la práctica de la discriminación de precios o *dumping* existe en el momento en que, derivado de una importación de mercancías idénticas o similares a las producidas en el país importador, existen condiciones de discriminación de precios, además de que dicha práctica causa daño o amenaza de daño a un productor nacional o a una rama de la misma.

El artículo VI del GATT de 1994, conocido como Acuerdo Antidumping señala se deberán atender "...determinadas prescripciones sustantivas para imponer una medida antidumping y requisitos detallados de procedimiento relativos a la realización de investigaciones antidumping, y la imposición y mantenimiento de medidas antidumping"⁵⁸.

El principal objetivo de los requisitos procesales del Acuerdo *Antidumping* es asegurar la transparencia del procedimiento, brindando a las partes la plena oportunidad de defender sus intereses, buscando establecer resoluciones que se apeguen al marco normativo planteado por el GATT y tomado como marco de referencia por los países miembros de la OMC, como es el caso de México, para el desarrollo de la legislación aplicable.

2.2 Procedimientos contra prácticas desleales de comercio internacional en Estados Unidos de América y Canadá.

Tanto para Estados Unidos de América, como para Canadá, la primera legislación en la materia fue establecida en 1904 por este último Estado, para proteger a su industria siderúrgica contra importaciones procedentes de Estados Unidos. Posteriormente, Nueva Zelandia en 1905, Australia en 1906, la Unión de

⁵⁸ OMC. Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

Sudáfrica en 1914 y Estados Unidos en 1916 adoptaron legislaciones en la materia⁵⁹. En 1916 que el Congreso de los Estados Unidos de América aprobó una ley específicamente dirigida al *dumping*. Esta ley señalaba que para que ocurra el dumping, se debía demostrar una intención predatoria por parte del exportador. En otras palabras, el exportador debe tener la intención de vender sus productos en dicho país, por debajo del costo de producción para causar un daño importante a una empresa estadounidense existente. Esta ley surgió en una era en la que el gobierno federal también promulgó leyes antimonopolio para evitar que las empresas estadounidenses lleven a cabo prácticas predatorias similares contra sus competidores nacionales.

Como evolución de la legislación de 1916, en 1921 el Congreso flexibilizó los requisitos para permitir la acción federal para mantener fuera a los productos extranjeros no solo si las empresas extranjeras participaban en precios predatorios, sino simplemente si se consideraba que sus productos tenían un precio inferior al de productos estadounidenses similares, independientemente de si eran predadores, el precio era un problema.

La referida Ley de 1921, constituye la base de la ley *antidumping* actual de Estados Unidos. La Ley Antidumping se incorporó a la Ley de Aranceles de 1930 y posteriormente fue modificada por la Ley de Comercio de 1979 y la Ley de Comercio de 1988. Las revisiones facilitaron a las empresas estadounidenses el inicio de quejas por *dumping* y al gobierno de los Estados Unidos restringir las importaciones extranjeras que se venden a precios más bajos que los productos estadounidenses similares⁶⁰.

Esta evolución normativa en materia de combate a la discriminación de precios continuó con La Ronda Tokio del GATT, celebrada entre 1973 y 1979, de la cual resultó en el Acuerdo *Antidumping* del GATT, dicho lineamiento establece las pautas bajo las cuales los países pueden actuar contra empresas extranjeras que

⁵⁹ Finger, Michael, *Dumping and Antidumping. The Rhetoric and the Reality of Protection in Industrial Countries*, The World Bank Research Observer, vol. 7, núm. 2, julio de 1992.

⁶⁰ REGULATION.GOV. Publicado por el departamento de transporte el 28 de febrero de 2018. <https://www.regulations.gov/comment/DOT-OST-2017-0043-0014>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

realicen prácticas de precios lesivos que resultan en un daño importante a una industria determinada en el país importador como ha sido previamente referido.

2.2.1 El procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio exterior en los Estados Unidos de América

El sistema de imposición de cuotas compensatorias en los Estados Unidos de América se realiza a través del procedimiento administrativo realizado por la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, *United States International Trade Commission*, (Comisión), así como de la Secretaría de Comercio (en adelante autoridad administrativa), dicho procedimiento se encuentra contenido en el *TITLE 19—CUSTOMS DUTIES, del United States Code, 2011 Edition, From the U.S. Government Publishing Office*, tal y como se señalará a continuación:

Inicio de una investigación antidumping

Todas las acciones ejercidas conforme a las leyes *antidumping* requieren dos resoluciones: una determinación de autoridad administrativa en la cual señale si un producto extranjero ha sido vendido en Estados Unidos de América a menos del valor normal y una determinación de la Comisión sobre la existencia o no de perjuicio substancial. Ambas investigaciones se llevan simultáneamente.

De conformidad con lo dispuesto por el apartado II sobre derechos *antidumping*, del Subtítulo IV, Capítulo 4, del Título 19 de la Ley Arancelaria de 1930, el inicio de un procedimiento administrativo está supeditado a que la autoridad administrativa determine el tipo de mercancía extranjera que es exportada, o si es probable que se venda en los Estados Unidos de América a un valor inferior al justo y la Comisión determine que una industria en los Estados Unidos; (i) está gravemente lesionada, (ii) está amenazada de daño material, o (iii) el establecimiento de una industria en el país de referencia se retrasará materialmente, motivo de las importaciones de las referidas mercancías.

De conformidad con la Sección 1671a. del *TITLE 19, United States Code, 2011 Edition*, se iniciará una investigación de derechos antidumping siempre que la

autoridad administrativa determine, a partir de la información disponible, que se justifica una investigación formal con la finalidad de resolver si existen los elementos necesarios para la imposición de un derecho compensatorio.

Conforme a la antes referida sección, existen dos maneras en las que las autoridades de los Estados Unidos de América pueden iniciar una investigación *antidumping*: (i) a solicitud de parte, o bien, (ii) derivado de los resultados de programas de monitoreo respecto de las importaciones de determinadas mercancías durante un periodo que no excederá de un año, esto en los siguientes casos:

- a. que exista una orden de investigación *antidumping* en vigor con respecto a esa clase o tipo de mercancía;
- b. cuando a juicio de la autoridad, existan motivos para creer o sospechar que existe un patrón extraordinario de *dumping* perjudicial persistente de uno o más países; y
- c. a juicio de la autoridad, este patrón extraordinario está causando un grave problema comercial para la rama de producción nacional.

Las personas facultadas para solicitar el inicio de una investigación son las que se refieren a continuación, [Sección 1677, (9), C, D, E y F];

1. Un fabricante, productor o mayorista en los Estados Unidos de un producto nacional similar.
2. Un sindicato certificado o bien un grupo de trabajadores que sea representativo de una industria dedicada a la fabricación, producción o venta al por mayor en los Estados Unidos de un producto nacional similar, y;
3. Una asociación comercial o empresarial cuya mayoría de miembros fabrican, producen o venden al por mayor un producto nacional similar en los Estados Unidos.

La referida solicitud se presentará de manera conjunta a la autoridad administrativa y a la Comisión. Una vez recibida la petición, la autoridad

administrativa notificará al gobierno de cualquier país exportador, entregando una versión pública de la petición a un representante de dicho país.

La emisión de una resolución de inicio, respecto de una investigación, deberá realizarse por la autoridad administrativa, en un término de 20 días (prorrogable hasta por 40 en circunstancias especiales), esto, solo en caso de que la petición contenga los elementos necesarios, así como la información razonablemente disponible en la que el peticionario sustente las acusaciones.

Una vez realizado el análisis antes referido y si la autoridad administrativa determina que existen elementos para creer o sospechar un patrón extraordinario de *dumping*, la autoridad administrativa iniciará una investigación para determinar si la mercancía en cuestión se vende o es probable que se venda en los Estados Unidos de América a menos de su valor razonable, en caso contrario emitirá una notificación negativa, en la que se señalen las razones de su determinación.

Determinaciones

Una vez admitida la solicitud, será la Comisión, la autoridad encargada de pronunciarse respecto de la determinación de inicio, la preliminar, así como de la final, tal y como se señala a continuación;

Para la emisión de una resolución de inicio, la Comisión tendrá un periodo de 45 días posteriores a la fecha de presentación de la petición o bien posteriores a que la fecha en la se reciba la notificación de inicio de autoridad administrativa.

De conformidad por lo dispuesto por la Sección 1673b, para la determinación preliminar la Comisión debe evaluar si existen indicios razonables de daño, a partir de los cuales, una industria en los Estados Unidos de América se encuentra gravemente lesionada, existe una amenaza de daño material, o bien que el establecimiento de una industria en el referido país se ve amenazado.

La resolución preliminar deberá ser emitida dentro de los 140 días posteriores a la fecha en que la autoridad administrativa inicie una investigación bajo

la sección [1673a (c)] a petición de parte, o bien si la referida investigación fue iniciada por la autoridad administrativa, [1673a (a)].

La determinación final, se dictará de conformidad con lo previsto por la Sección 1671, dentro de los 75 días posteriores a la fecha de la determinación preliminar antes referida. En esta determinación, la Comisión resolverá si una industria en los Estados Unidos de América fue gravemente lesionada, o está amenazado de daño material, o si el establecimiento de una industria en los Estados Unidos se retrasó con motivo de las importaciones, o ventas de la mercancía investigada, en cuyo caso la autoridad administrativa emitirá una determinación afirmativa, aplicando un derecho compensatorio, en tanto que, si la autoridad determina que no existen los elementos antes precisados, la resolución será negativa y ordenará la suspensión retroactiva de los efectos de la resolución preliminar.

2.2.2 El procedimiento administrativo de investigación contra prácticas desleales de comercio exterior en Canadá

Como fue referido, el sistema de imposición de cuotas compensatorias en Canadá, se encuentra contenido en la Ley de Medidas Especiales de Importación, *Special Import Measures Act*, (SIMA por sus siglas en ingles). La referida ley es aplicada por la Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, *Canada Border Services Agency* (CBSA), así como por el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional (Tribunal), quienes son responsables de su administración, según lo señalado en la Parte 1 del referido ordenamiento.

La Dirección de Programas de Comercio y Antidumping de la CBSA, lleva a cabo investigaciones y determinará si las mercancías importadas a Canadá son objeto de *dumping*, en tanto que el Tribunal es responsable de decidir si las referidas mercancías han causado daño o amenazan a la industria canadiense, o bien si han provocado un retraso en el establecimiento de una industria en Canadá.

El Presidente de la CBSA (en adelante el Presidente), ya sea a petición de parte, o sin haberla recibido, debe presentar el caso de daño al Tribunal.

Inicio de una investigación antidumping

De conformidad con lo dispuesto por la referida Ley de Medidas Especiales de Importación, en la Parte 4, la CBSA inicia una investigación cuando la denuncia es realizada por la industria canadiense (cuya producción colectiva debe representar al menos el 25 por ciento de la producción canadiense) y existen pruebas suficientes de *dumping* y del daño causado por la presunta práctica desleal.

El aviso de esta decisión se publica en la Gaceta de Canadá, además de que se deberá enviar una notificación por escrito al Tribunal, a los importadores y exportadores conocidos, así como al gobierno extranjero interesado.

Una investigación puede no ser iniciada porque la denuncia no ha sido presentada por la industria canadiense o en su nombre, o por la ausencia de pruebas suficientes de *dumping*.

Determinaciones

Una vez publicada la determinación de inicio, el Tribunal debe iniciar una investigación preliminar para determinar si las pruebas aportan una indicación razonable de que el *dumping* de las mercancías ha causado daño o amenaza con causar daño a la industria canadiense, esta decisión se publica en la Gaceta de Canadá, además de ser notificada al denunciante, importadores y exportadores conocidos y al gobierno extranjero interesado⁶¹.

El Tribunal, de conformidad con la Parte 7 del SIMA, debe emitir una resolución preliminar dentro del periodo de entre 60 y 90 días posteriores del inicio de una investigación. Cuando la evidencia revele indicios razonables de daño, el Presidente realizará una determinación o resolución preliminar al respecto y la investigación de la CBSA seguirá su curso hasta en tanto se finalice o se emita una determinación final sobre la mercancía investigada.

⁶¹ Fraser Fisher Paul S., *Estudio y análisis de las leyes en contra de las prácticas desleales de comercio internacional en los tres países de TLCAN y su lugar en la globalización mundial de comercio*, TESIUNAM, 2006, p. 102.

En los casos en los que el Tribunal determine que las pruebas no revelan indicios de daño, se dará por terminada la investigación y se pondrá fin a ésta.

La emisión de la resolución final se realiza de conformidad con las Partes 10 y 11 del SIMA, dentro de los 120 días posteriores a la emisión de la determinación preliminar. El Tribunal debe emitir una decisión o constatación sobre si el *dumping* o la subvención de las mercancías han causado daño o retraso o amenaza con causar daño a la Industria canadiense. Las determinaciones finales, emitidas por el Tribunal tendrán una vigencia de cinco años.

La referida determinación final podrá emitirse en cualquiera de los sentidos que a continuación se refieren:

A. Se podrá determinar que no existe lesión o daño, en cuyo caso se reembolsará al importador todos los derechos provisionales cobrados.

B. Se determine lesión o daño, en este supuesto, se pagan derechos *antidumping* o compensatorios sobre todas las mercancías objeto de investigación, que hubieran sido importadas durante el período provisional, es decir, desde la fecha de la determinación preliminar hasta la fecha de la determinación final del Tribunal, y;

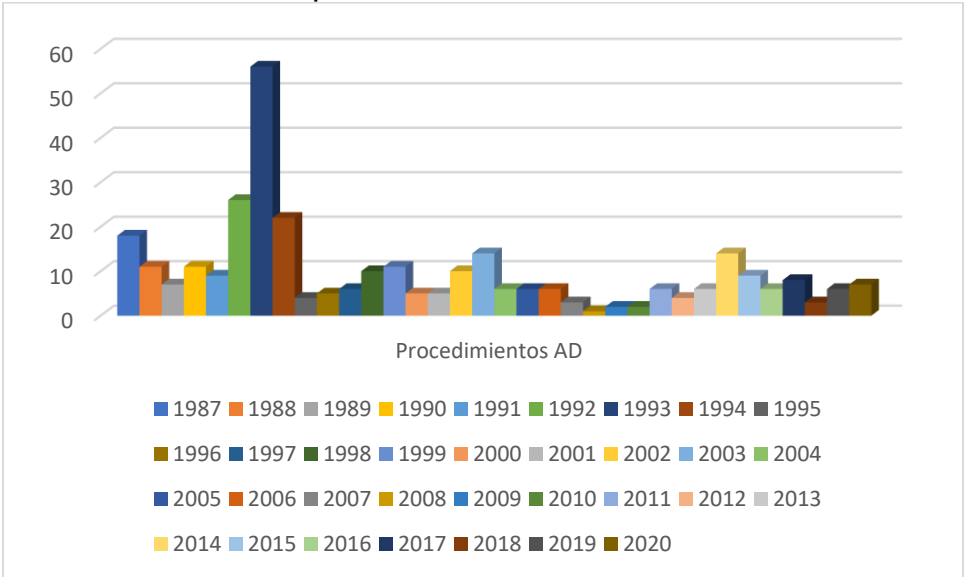
C. Se determine que existe amenaza de daño, en cuyo caso no se pagarán derechos *antidumping* ni derechos compensatorios sobre las mercancías importadas antes de la fecha de la determinación final del Tribunal. Todo derecho provisional pagado sobre las importaciones antes de la referida determinación se devuelve al importador junto con los intereses, solo se pagan derechos sobre todas las importaciones objeto de *dumping* realizadas con posterioridad a la referida determinación final.

2.3 Sistema mexicano de prácticas desleales de comercio internacional

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Comercio Exterior y en particular de las primeras resoluciones derivadas de los procedimientos *antidumping* en 1987, los productores nacionales se constituyeron como usuarios frecuentes del sistema de prácticas desleales de comercio internacional. La tasa de investigaciones en

materia antidumping, fue especialmente representativo durante el periodo de 1992 a 1994, periodo en el cual se presentó un mayor número de procedimientos, alcanzando de manera conjunta un total de 104 procedimientos de un total de 325 hasta 2020⁶², tal como se muestra a continuación;

Gráfica 2.1. Procedimientos Antidumping realizados por la UPCI durante el periodo de 1987 a 2020



Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Secretaría de Economía, UPCI

Cabe precisar que este descenso abrupto de las investigaciones, atiende en gran medida a la devaluación de 1994, así como a la contracción del mercado nacional, en dicho periodo México dejó de ser un receptor atractivo para los excedentes de los mercados internacionales y las investigaciones se redujeron drásticamente.⁶³

Un tema interesante a destacar de acuerdo con Gustavo Baez, es la fase recesiva del ciclo económico, durante el periodo de 1990 a 1993, misma que afectó

⁶² Secretaría de Economía. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618084/Estadisticas_UPCI_230221.pdf. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

⁶³ Báez López, Gustavo, *México y el sistema contra prácticas desleales de comercio internacional*, p. 4, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/32/5/RCE.pdf>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

algunas materias primas o *commodities* a escala mundial, como los productos siderúrgicos, químicos, fertilizantes y celulosa de papel. En estas circunstancias, la oferta no se ajusta de inmediato con la demanda y la contracción de los mercados induce a la exportación de mercancías a precios castigados, inferiores a su valor normal.⁶⁴

La situación referida en el párrafo que antecede, convirtió a México en un destino atractivo para la exportación de excedentes internacionales, situación que también explica el desmedido crecimiento de las investigaciones por *dumping*, durante el periodo de referencia.

Una vez precisado lo anterior y tal como lo señala Oscar Cruz Barney, el sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional está integrado por disposiciones de derecho interno y de derecho internacional en una estrecha⁶⁵ interrelación, en tales condiciones, tenemos que el referido sistema normativo, se encuentra integrado en primera instancia por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como por el Acuerdo relativo a la aplicación del Artículo VI del GATT.

El procedimiento mexicano en contra de prácticas desleales de comercio internacional, se ubica dentro del derecho administrativo, esto en virtud de que, la autoridad que realiza la investigación, es la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), de la Secretaría de Economía.

2.3.1 Legislación aplicable

En México, la normatividad aplicable a las investigaciones sobre prácticas desleales de comercio internacional en su modalidad de *dumping* se encuentra integrado por los siguientes ordenamientos; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Comercio Exterior, así como su reglamento y de manera supletoria, el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la Ley Federal de Procedimiento

⁶⁴ *Ibidem*.

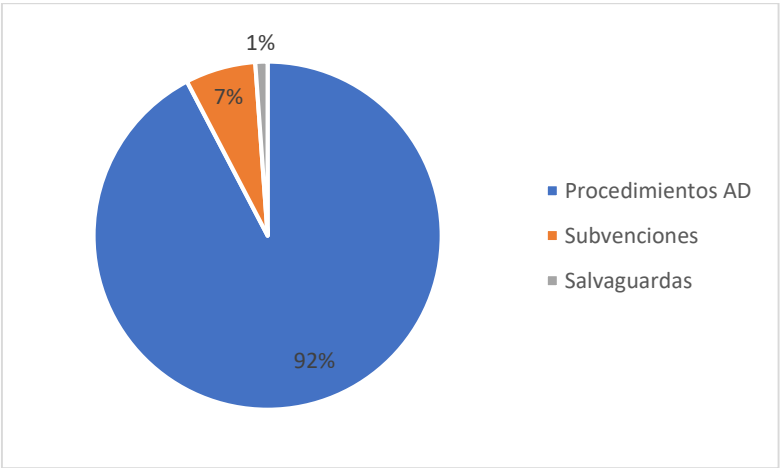
⁶⁵ Cruz Barney Oscar, Las reformas a la Ley de Comercio Exterior en materia de prácticas desleales de comercio antidumping: un primer acercamiento, 2003, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Ensayos Jurídicos, No. 15, p. 19.

Administrativo, *Diario Oficial de la Federación*, 04 de agosto de 1994. 18 de mayo de 2018 última reforma.

Desde el inicio del primer caso de investigación antidumping en 1987, ha sido la Secretaría de Economía a través de la UPCI, quien ha conducido las investigaciones sobre *dumping*.

Desde los primeros casos llevados por la UPCI en 1987 y hasta el año 2020, el número de las investigaciones totales sobre procedimientos *antidumping* han representado prácticamente la totalidad de controversias substanciadas por dicha autoridad, esto en virtud de que se tiene registro de un total de 352 investigaciones, de las cuales 325⁶⁶ corresponden a investigaciones antidumping, tal y como se muestra a de manera gráfica continuación.

Gráfica 2.2 Procedimientos Antidumping realizados por la UPCI durante el periodo de 1987 a 2020



Fuente: Secretaría de Economía, UPCI

En relación a los sectores productivos involucrados, el 41 por ciento de las investigaciones lo representa el sector de metales básicos y sus manufacturas; 25 por ciento el sector químico y derivados del petróleo; y 34 por ciento que representa otros sectores como textiles, manufactureros, agropecuario, entre otros. Respecto del origen de las mercancías, la UPCI ha investigado las importaciones de 53

⁶⁶ *Op Cit.*

países, de los cuales destacan China y Estados Unidos de América con el 24 por ciento del total las investigaciones.⁶⁷

Como fue precisado en el capítulo que antecede, entre otros factores que han influido en la alta incidencia de procedimientos de investigación en el sector siderurgico, se encuentra la alta disponibilidad de las materias primas que poseen los principales países productores y exportadores a nivel mundial, es decir China y Estados Unidos de América.

Derivado de lo anterior resulta evidente que entre las consecuencias de la apertura comercial de México, sin duda se encuentra el incremento en el número de investigaciones *dumping* que han sido sometidas a la UPCI, de ellas, los sectores mas vulnerables sin duda se ha demostrado que son el acero, el sector quimico, así como al sector manufacturero y textil.

Inicio de una investigación antidumping

Una investigación por discriminación de precios podrá ser iniciada de oficio por la UPCI o bien a petición de parte, mediante una solicitud presentada ante la referida autoridad por los productores nacionales o bien por las asociaciones que los representen, esto de conformidad con el artículo 50 de la Ley de Comercio Exterior.

A partir de la presentación de la solicitud la Secretaría de Economía a través de la UPCI deberá, pronunciarse sobre la admisión o desechamiento de la solicitud, dentro del plazo de 25 y 20 días respectivamente, o bien en caso de considerarlo necesario, la citada autoridad podrá generar el o los requerimientos de información que considere pertinentes (artículo 52 de la LCE).

El inicio de una investigación por prácticas desleales de comercio internacional deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

A partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de investigación la UPCI notificará a las partes interesadas para que comparezcan en

⁶⁷Secretaría de Economía. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618084/Estadisticas_UPCI_230221.pdf. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

la citada investigación, cabe precisar que se enviará copia de la solicitud presentada y de los anexos que no contengan información confidencial, esto de conformidad con el artículo 53 de la LCE.

Las partes interesadas a quienes se les proporcionó la información antes señalada tendrán un plazo de 23 días para presentar ante la UPCI los argumentos, y pruebas, que a su derecho convengan.

2.3.2 Resoluciones

Una vez iniciada la investigación, dentro de un plazo de 90 días contados a partir de la publicación de la resolución de inicio en el DOF, la UPCI, en su carácter de autoridad investigadora, deberá emitir la resolución preliminar correspondiente, la cual también deberá ser publicada en el DOF, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57 de la LCE, en la cual podrá:

- (i) Determinar una cuota compensatoria provisional.
- (ii) No imponer cuota compensatoria provisional alguna y continuar con la substanciación de la investigación correspondiente, o
- (iii) Tener por concluida la investigación administrativa en aquellos casos en los que no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios, daño o amenaza de daño inicialmente alegados, así como de la relación causal entre dichos elementos.

La referida investigación por prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de *dumping*, concluye con una Resolución Final, cuyo proyecto es sometido por la UPCI a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior⁶⁸, una vez revisada por la referida comisión, la resolución deberá ser publicada en el DOF

⁶⁸ El artículo 6 de la Ley de Comercio Exterior refiere que la Comisión de Comercio Exterior será órgano de consulta obligatoria de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en relación con la facultad del Ejecutivo Federal para crear, aumentar, disminuir o suprimir aranceles, mediante decretos publicados en el DOF, de conformidad con lo establecido en el artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

dentro de un plazo de 210 días, contados a partir del día siguiente de la publicación de la resolución de inicio de la investigación, esto de conformidad por lo dispuesto por el artículo 59 de la LCE. Esta determinación podrá emitirse en los siguientes sentidos:

- I. Imponer cuota compensatoria definitiva;
- II. Revocar la cuota compensatoria provisional, o
- III. Declarar concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria.

En caso de que se determine la imposición de una cuota compensatoria, esta deberá ser equivalente, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación.

Del ejercicio comparativo previamente realizado, podemos concluir lo siguiente:

- a) Tanto para el sistema de implementación de cuotas compensatorias aplicable a la legislación de los Estados Unidos de América, México y Canadá, la imposición de una cuota compensatoria, se sujeta a un procedimiento administrativo, integrado de manera general por la presentación de una solicitud, por parte de los productores nacionales, o bien las cámaras y/o confederaciones que los representen, a partir de la cual se iniciará un procedimiento, integrado por las siguientes resoluciones a saber: (i) Inicio, (ii) Preliminar y (iii) Final, en esta última se resolverá la imposición o no de un derecho compensatorio a la importación de determinados productos.
- b) Una vez iniciado el procedimiento de investigación en los Estados Unidos de América, México y Canadá, será a través de una publicación en la página de la *International Trade Administration*, el Diario Oficial de la Federación y la *Canada Gazette*, respectivamente, los medios a través de los cuales se darán a conocer las determinaciones, tanto preliminar o en su caso definitiva, de una cuota compensatoria, para que esta surta efectos plenos en relación con la importación de las mercancías correspondientes.

- c) En el sistema jurídico de implementación de cuotas compensatorias mexicano solo se faculta a una autoridad competente, es decir a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, para emitir las resoluciones de inicio, preliminar y final, en tanto que en el sistema estadounidense estas determinaciones son realizadas de manera conjunta por la *United States International Trade Commission*, así como por la Secretaría de Comercio y en el caso de Canadá, es la Dirección de Programas de Comercio y Antidumping de la CBSA, quien lleva a cabo investigaciones y determina si las mercancías importadas al referido país son objeto de dumping, en tanto que el Tribunal Canadiense de Comercio Internacional es el responsable de resolver si las referidas mercancías han causado daño o amenazan a la industria canadiense, o bien han provocado un retraso en el establecimiento de una industria en Canadá.

Cabe precisar que en el caso de México, en contra de las determinaciones de la Secretaría de Economía emitidas por la UPCI, procede el Recurso de Revocación ante la misma autoridad, de conformidad con lo establecido por el artículo 94, fracción V de la LCE, mismo que se substanciará de conformidad con lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, siendo de agotamiento forzoso previo a acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a promover juicio contencioso administrativo a través de las Salas Especializadas de Comercio Exterior del referido órgano jurisdiccional, tal y como será detallado en el capítulo tercero de la presente investigación.

2.4. Organismos Internacionales encargados de resolver las controversias derivadas de la determinación de cuotas compensatorias.

La Organización Mundial de Comercio,⁶⁹ constituye el organismo competente para la resolución de las controversias comerciales entre sus estados miembro. La solución de controversias en el marco de dicha organización está sujeta al Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la

⁶⁹ Organización Mundial del Comercio, [OMC] (s.f.)

Solución de Diferencias (ESD), resultante de la Ronda Uruguay⁷⁰ (1986-1994), tiene como bases fundamentales los denominados Acuerdos de la OMC, documentos que constituyen las normas jurídicas fundamentales en el comercio exterior.

En tales condiciones, en los casos en los que un Estado considere que otro Estado miembro de la OMC, ha infringido el contenido de algún acuerdo y en particular el Acuerdo *Antidumping* del GATT, podrá acudir ante el Mecanismo de Solución de Diferencias (OSD) del referido órgano. Cabe precisar que los acuerdos respecto de los cuales tiene competencia el referido mecanismo son los siguientes⁷¹:

- Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994
- Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994
- Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
- Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
- Anexo sobre Servicios Financieros
- Anexo sobre Servicios de Transporte Aéreo
- Decisión relativa a determinados procedimientos de solución de diferencias para el AGCS

2.4.1. Organismos internacionales encargados de resolver las controversias derivadas de la imposición de cuotas compensatorias

En el presente subtema abordaremos los mecanismos internacionales para la solución de diferencias que se susciten entre los Estados involucrados en la

⁷⁰ González, Anabel, *La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, División de Comercio Internacional e Integración, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile 2006

⁷¹ OMC. Acuerdos referidos en el Apéndice 1 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de diferencias. https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/28-dsu_s.htm#appendice2. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

determinación de una cuota compensatoria, en este sentido, referiremos la forma en la que opera el Órgano de Solución de Diferencias (OSD), organismo perteneciente a la OMC, así como aquellos Paneles Binacionales, establecidos en el marco del Capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁷², esto con la finalidad de analizar aquellos casos en los que México fue el Estado demandado, al considerar que la substanciación de los procedimientos a través de los cuales se determinó la imposición de una cuota compensatoria se realizaron en contravención a la normatividad establecida en el artículo VI del GATT o bien de los acuerdos pactados en el tratado de referencia.

Comenzaremos señalando que, de conformidad con lo establecido por la propia OMC, se plantea una diferencia cuando un gobierno Miembro considera que otro gobierno Miembro está infringiendo un acuerdo o un compromiso que ha contraído en el marco de la OMC.⁷³

De acuerdo de con lo señalado por Fernández Magallón, el sistema de solución de controversias del GATT, se ha desarrollado mediante reglas suplementarias de solución de controversias y procedimientos. El procedimiento de solución de controversias del GATT, descansa en las consultas, la mediación, y la conciliación como último recurso en las sanciones individuales y colectivas.⁷⁴

De igual manera, como es expresado por la OMC, las diferencias que surgen, se refieren esencialmente a acuerdos no cumplidos. Los Miembros de la OMC han convenido en que, cuando estimen que otros Miembros infringen las normas comerciales, recurrirán al sistema multilateral de solución de diferencias en vez de adoptar medidas unilateralmente⁷⁵.

⁷² Se abordan de manera particular las controversias en materia de imposición de cuotas compensatorias, realizadas al margen de dicho acuerdo, en virtud de que el mismo terminó su vigencia en junio de 2020, ante la entrada en vigor del Tratado México, Estados Unidos y Canadá, por lo que aún no existen casos que hayan sido resueltos por dicho organismo.

⁷³ OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm. Fecha de consulta 30 de noviembre de 2022.

⁷⁴ Serrano Magallón, Fernando, *El Mecanismo de solución de diferencias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, en Witker Velásquez, Jorge Alberto, (comp.) Resolución de las Controversias Comerciales el América del Norte, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 75.

⁷⁵ OMC. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

En este sentido, las controversias llevadas ante el OSD, por los países miembros de la OMC, asciende a 598, esto durante el periodo comprendido entre 1995 y 2020,⁷⁶ según cifras de la propia OMC, los miembros reclamantes invocaron la falta o defecto en la aplicación del contenido de los acuerdos previamente referidos, entre ellos del Acuerdo *Antidumping*.

En materia regional, es de mencionarse que el TLCAN, contenía diversos artículos relacionados con la solución de controversias, en particular nos referimos a aquellos relativos al Capítulo XIX. Cabe precisar que, durante la vigencia del referido acuerdo, se substanciaron un total de 126 casos, de los cuales 79 de ellos se refirieron de manera expresa a controversias en materia de *dumping*.

De manera general, podemos advertir que, dentro de los tratados internacionales, los países han previsto como formas alternativas de solución de controversias tanto los medios políticos como los jurídicos, los primeros corresponden a la negociación, los buenos oficios, la mediación y la conciliación, en tanto que para el caso de los segundos corresponden al arbitraje⁷⁷.

En este sentido, el arbitraje se puede clasificar de diferentes maneras: *ad-hoc* o institucional, de derecho o equidad, así como lo hay de derecho público o derecho privado⁷⁸.

Es importante mencionar que el mecanismo establecido en el Capítulo XIX del TLCAN, en particular en el artículo 1904 del citado tratado, contemplaba la creación de un órgano arbitral, con la finalidad de llevar a cabo la revisión, entre otras, de las resoluciones dictadas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en aquellos casos en los que las partes vieran afectados sus intereses por acciones de la autoridad investigadora no conformes con el referido tratado.

⁷⁶ OMC (s.f.)

⁷⁷ Hernández León Carlos, *Paneles Binacionales del Capítulo XIX, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: la aplicación de las disposiciones jurídicas y de los principios generales de derecho en la revisión de las resoluciones finales de prácticas desleales de comercio internacional*, Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, 2006, p. 7.

⁷⁸ La clasificación del arbitraje fue tomada de la lectura del libro *México ante el Arbitraje Comercial Internacional* del Dr. Carlos Rodríguez González-Valadez, se recomienda la lectura del mismo.

Por lo que respecta a los Paneles Binacionales, establecidos con motivo de las diferencias relativas al Capítulo XIX, se realizaron un total de 126 procedimientos, relativos a conflictos en materia de *dumping*, de los cuales México fue demandado en 15 de dichos conflictos. Cabe precisar que solo 7 de estos procedimientos guardan relación con el sector siderúrgico.⁷⁹

Gráfica 2.3 Asuntos relacionados con el sector siderúrgico en los que México ha sido parte



Fuente: Elaboración propia a partir de información de *World Trade Law*

2.4.1 Procedimientos de solución de diferencias en los que México ha participado

Como se ha referido de manera previa, ante la existencia de una resolución definitiva en la que se determine la imposición de cuota compensatoria a un Estado por las exportaciones de algún producto investigado por otro país miembro de la OMC, el Estado afectado tiene la facultad de acudir ante el Órgano de Solución de Diferencias de la referida organización en caso de considerar que no se respetaron los lineamientos del referido Acuerdo *Antidumping*.

Atento a lo anterior y ya que el objeto de la presente investigación se refiere a la identificación de los efectos en la aplicación de cuotas compensatorias a la importación de productos siderúrgicos importados en condiciones de discriminación de precios y si dichas medidas han logrado el objetivo de salvaguardar a la rama de la producción nacional correspondiente del daño o amenaza de daño derivados de esta práctica, debemos mencionar, que de manera general, México ha sido parte

⁷⁹ World Trade Law. <https://www.worldtradelaw.net/databases/nafta19.php>. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.

en 9 procedimientos llevados ante el OSD y en su caso ante el Órgano de Apelación de la OMC⁸⁰, de los cuales 5 de ellos se refieren a controversias derivadas del Acuerdo *Antidumping* y solo 2 de ellos se refieren a productos del referido sector, en tanto que solo en uno de ellos México ha sido fungido como Estado demandado, dichos procedimientos se refieren a continuación:

Tabla 2.1 Procedimientos sometidos al OSD de la OMC1995-2020 en los que México ha sido parte

Procedimiento / Producto Investigado	Reclamante	Demandado
DS132 México – Jarabe de maíz	Estados Unidos de América	México
DS295 México – Medidas antidumping sobre el arroz	Estados Unidos de América	México
DS341 México – Aceite de oliva	Comunidad Europea	México
DS331 México – Tuberías de acero	Guatemala	México
DS344 Estados Unidos – Acero inoxidable (México) 146	México	Estados Unidos de América

Fuente: Elaborado con base en información de la OMC, apartado solución de diferencias, acuerdo Antidumping.

Al respecto y toda vez que solo en el procedimiento con número de expediente DS331 México – Tuberías de acero, México fungió como demandado, haremos una breve referencia al mismo, el cual será abordado con mayor detalle durante el desarrollo del capítulo tercero del presente trabajo de investigación.

DS331 México – Tuberías de acero

Determinación del Grupo Especial

El Grupo Especial sugirió que México revocase las medidas *antidumping*, en virtud de las siguientes consideraciones;

La autoridad investigadora (UPCI), actuó de manera incompatible con las obligaciones que corresponden a México en virtud de las siguientes consideraciones;

⁸⁰ OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023

- a. al valorar que existían pruebas suficientes del dumping y del daño que justificaban el inicio de la investigación y en consecuencia, el hecho de que no rechazó la solicitud ante la inexistencia de pruebas suficientes que justificaran la continuación de la investigación.
- b. no realizar un análisis adecuado al atribuir el daño causado a la rama de producción nacional a una disminución de las exportaciones; y
- c. no respetó la obligación de realizar un examen objetivo de las pruebas positivas de la existencia de daño a la rama de producción nacional, al no analizar los datos representativos y coherentes relativos a la rama de producción nacional en su totalidad, en particular los datos relativos a los indicadores financieros.
- d. por lo que respecta al daño, la UPCI empleó una metodología basada en una muestra limitada e hipótesis injustificadas para calcular el volumen de las importaciones procedentes de fuentes distintas de Guatemala.

De igual manera, México ha sido parte de arbitrajes realizados al amparo del Capítulo XIX del TLCAN en carácter de demandado, tal y como se muestra a continuación;

*Tabla 2.2 Controversias derivadas de la aplicación del Capítulo XIX del TLCAN.
Asuntos en los que México ha sido parte demandada*

Decisiones del Panel Binacional del Capítulo 19 del TLCAN	País exportador	Fecha	Sentido de la determinación
Importaciones de tubos de acero al carbono con uniones longitudinales rectas	Estados Unidos de América	12 de marzo 2008	El panel confirma la determinación de la UPCI
Importaciones de placas de acero laminadas originarias o importadas de Canadá - Devolución	Canadá	02 de agosto 1998	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Importaciones de productos de acero revestido plano de los Estados Unidos - Devolución II	Estados Unidos de América	12 de abril 1998	El panel confirma la determinación de la UPCI
Importaciones de placas de acero laminadas originarias o importadas de Canadá	Canadá	16 de diciembre 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos

Importaciones de productos de acero revestido plano de los Estados Unidos - Devolución	Estados Unidos de América	14 de septiembre 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Hoja de acero laminada en caliente originaria y exportada de Canada	Canadá	15 de junio 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Importaciones de productos de acero con revestimiento plano de los Estados Unidos	Estados Unidos de América	26 de septiembre 1996	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos

Fuente: Elaboración propia a partir de información de *World Trade Law*.

En atención a lo anterior, se observa que de los 7 procedimientos antes precisado, en 5 de ellos el Panel determinó que existieron irregularidades en la substanciación de los procedimientos en materia de *dumping*, realizados por la UPCI.

En este sentido, conviene destacar que del total de los 145 porcedimiento iniciados por la UPCI a productos del sector siderurgico, 100 de ellos concluyeron con la impocisión de una cuota compensatoria, en tanto que de estos cien, solo 5 de ellos fueron modificados por la instancia arbitral antes precisada.

Derivado de lo anterior, resulta evidente que a nivel región, es decir, America del Norte; México Estados Unidos de América y Canadá comparten la preocupación e interes por mantener relaciones comerciales en condiciones de comercio leal, esto es así, ya que dichos estados forman parte de la OMC y en consecueno se encuentran adheridos a los lineamientos generales del Acuerdo Antidumping (artículo VI), por lo que, identificamos que la normatividad interna de cada uno de los referidos Estados adopta los elementos comunes del citado acuerdo, es decir, en los procedimientos mencionados, podemos identificar la existencia de una resolución de inicio, una preeliminar y una final, además de contemplar los elementos básicos para la identificación de practicas desleales en los productos investigados, es decir evaluan si los productores nacionales han sufrido daño o amenaza de daño ante la presencia de la practica de dumping.

Los países señalados, además de estar sujetos al referido Acuerdo Antidumping, tambien comparten un acuerdo regional (en su momento TLCAN y actualmente TMEC), el cual, de igual manera busca sancionar las practicas de materia de discriminación de precios a través de un procedimiento específico

llevado a través de un panel arbitral. Con estos elementos resulta evidente que tanto a nivel global como regional se ha buscado establecer reglas claras ante la citada práctica.

Es importante destacar que en la substanciación de los procedimientos administrativos a través de los cuales se investigan presuntas prácticas de *dumping*, existe la confrontación de los siguientes derechos a saber; por una parte el de la producción nacional y por el otro el del importador y en su caso del consumidor final. En relación con la postura de la producción, Ruperto Patiño refiere que esta posee el derecho al desarrollo económico, así como la posibilidad efectiva que debe tener toda persona en edad laboral, de obtener un empleo digno y socialmente útil, que dicho empleo sea bien remunerado y que, a través de dicha remuneración, se puedan satisfacer los requerimientos fundamentales de bienestar personal y de su familia⁸¹.

A partir de lo anterior, es que surge la confrontación entre los argumentos a favor del proteccionismo relacionado con los costos de los bienes al productor final, y por el otro el de los defensores del libre comercio que pugnan por un comercio libre de aranceles y restricciones al comercio exterior surgiendo el cuestionamiento, de si realmente las cuotas compensatorias impuestas a diversos productos del sector siderúrgico en México, han sido eficaces para proteger a la industria nacional de dicho sector o solo han sido una barrera injustificada al comercio exterior.

No se deja de lado que en contra de las posturas sostenidas por Smith y List, en las que, si bien identifican los beneficios de libre comercio, también señalan excepciones temporales a éste, con la finalidad de favorecer a determinadas industrias, identificamos aquellas posturas que plantean el libre intercambio de mercancías, al considerar que dicha práctica incrementa la competencia de los mercados domésticos y limita las prácticas monopólicas.

⁸¹ Patiño Manfer, Ruperto, *La justicia social como valor del Estado democrático moderno en el mundo globalizado y el libre mercado. El caso México*, UNAM, Serie de Estudios Jurídicos, número 65, 2008, p. 13.

Es importante destacar que en nuestro país la política relativa al comercio exterior se encuentra regida por el artículo 131 constitucional⁸², numeral que confiere al ejecutivo la facultad de conducir la política comercial, con la finalidad de regular la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

A partir del artículo antes citado, se advierte que, si bien el Ejecutivo Federal tiene la facultad de conducir la política nacional, en beneficio de la estabilidad de la producción nacional, lo cierto es que se deben implementar los instrumentos jurídicos con los que se garantice la posibilidad de que los individuos que busquen establecer como medio desarrollo económico la producción o bien la importación de bienes, éstos no deben enfrentarse a barreras al comercio exterior, que hayan sido establecidas de manera arbitraria o bien que no cumplan con la finalidad para la que fueron determinadas.

En el Capítulo tercero de la presente investigación se abordarán aquellos casos, en los que la UPCI, como autoridad investigadora en materia de *dumping* ha determinado cuotas compensatorias a diversos productos del sector siderúrgico en contravención a lo dispuesto por la normatividad nacional e internacional en materia de prácticas desleales de comercio internacional, lo anterior con la finalidad de establecer cuáles de las cuotas compensatorias determinadas en su momento por la referida autoridad han surtido plenos efectos para la protección a la producción nacional.

⁸² El artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere que es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, en este sentido, el Ejecutivo Federal podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país.

CAPÍTULO TERCERO

MEDIOS DE IMPUGNACIÓN NACIONALES E INTERNACIONALES DE LAS CUOTAS COMPENSATORIAS EN EL SECTOR ACERO

El presente capítulo tiene la finalidad de hacer uso de las técnicas de análisis documental y estadístico, respecto de aquellos casos en los que, derivado de la determinación de una cuota compensatoria por la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), perteneciente a la Secretaría de Economía, en su carácter de Autoridad Investigadora mexicana, se ha interpuesto un medio de defensa ya sea por el Estado sancionado, los importadores, productores nacionales o bien por las empresas que conforman la rama de producción nacional.

De igual manera abordaremos los efectos económicos de la imposición de la referida medida sancionatoria a partir del índice de productividad registrado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en algunos de los sectores directamente vinculados con la industria siderúrgica en México, que en el caso que nos ocupa corresponden a los sectores de la construcción, manufacturas y automotriz, comprendido dentro del periodo 2005 a 2020.

Así pues, comenzaremos haciendo referencia a aquellos casos en los que los Estados cuyos productos investigados ante una presunta práctica desleal en su modalidad de *dumping* han sido objeto de la imposición de una cuota compensatoria y éstos han acudido ante el OSD y en su caso ante el Órgano de Apelación ambos de la OMC. Cabe precisar que en el que nos ocupa, es únicamente la representación de los Estados directamente involucrados quien está facultada para iniciar el procedimiento de defensa.

De igual manera haremos referencia a los procedimientos para la implementación de un procedimiento arbitral, a través de un Grupo Especial al amparo del TLCAN, (ahora T-MEC) y por último haremos referencia al procedimiento de impugnación a través de las instancias nacionales, procedimientos en los cuales, son las partes que en su momento estuvieron involucradas en el procedimiento administrativo, quienes se encuentran facultadas para solicitar el establecimiento de un Grupo Especial, para efectos del arbitraje o

bien quienes se encuentran legitimados para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa a interponer juicio contencioso administrativo, previo agotamiento forzoso del Recurso de Revocación.

A partir de los instrumentos anteriormente referidos, precisaremos el porcentaje de cuotas compensatorias, que fueron determinadas de conformidad con la normatividad de la materia, tanto en el ámbito nacional como internacional. De igual manera se busca identificar los efectos económicos de la producción nacional de diversos subsectores vinculados directamente con el sector siderúrgico, esto con la finalidad de identificar cual ha sido el efecto real de las cuotas compensatorias en el indicador vinculado con la productividad de las empresas.

3.1 Impugnación Internacional de las resoluciones impositivas de cuotas compensatorias

Uno de los medios de impugnación internacional existentes ante la presunta ilegalidad en la determinación de una cuota compensatoria, son los paneles binacionales, contemplados en su momento en el TLCAN, en su artículo 1904, párrafo primero, que señalaba sustancialmente que las Partes podrán reemplazar la revisión judicial interna (ante tribunales federales) de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un panel binacional.

En este sentido, es importante mencionar, que serán las Partes que en su momento intervinieron en el procedimiento administrativo que dio origen a la determinación de una cuota compensatoria quienes podrán solicitar el establecimiento del panel binacional, decir, serán los importadores, productores o aquellas empresas que integran la rama de producción nacional, quienes podrán solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre medidas antidumping emitidas por una autoridad investigadora⁸³.

La revisión que los paneles realicen determinará si la actuación de la autoridad investigadora se realizó de conformidad con la normatividad interna en materia prácticas desleales en materia de comercio exterior.

⁸³ Artículo 1904, párrafo segundo del TLCAN.

En el presente trabajo de investigación se abordan como medios de impugnación internacional, los paneles binacionales o en su caso trinacionales que en su momento fueron establecidos al amparo del TLCAN, así como el procedimiento establecido por la OMC, el primero en virtud de la cercanía geográfica y la estrecha relación comercial surgida entre México, Estados Unidos de América y Canadá, a partir de la entrada en vigor del referido tratado comercial en 1994 y en el caso del segundo, en virtud de su alcance y legitimidad en la comunidad internacional, al estar integrada por 164 miembros, los cuales representan el 98% del comercio internacional.⁸⁴

A continuación, haremos referencia al papel de los productores e importadores en estos diversos foros, los estándares de revisión pertinentes, las ventajas y desventajas de las normas procesales, así como los efectos de las decisiones sustantivas aplicables en cada uno de estos supuestos.

3.2 Resoluciones impositivas de cuotas compensatorias impugnadas ante el Órgano de Solución de Controversias de la Organización Mundial de Comercio

Como fue expuesto en el capítulo segundo de la presente investigación, la OMC, posee entre sus facultades la de dirimir las controversias que se susciten entre sus Miembros, esto, en relación a diversos acuerdos, entre los que se encuentran el relativo al Acuerdo Antidumping, para ello cuenta con el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) y en su caso el Órgano de Apelación.

Es de destacar que una de las principales aportaciones de la OMC, es precisamente la posibilidad de dirimir controversias que se susciten entre sus Miembros, es así que el procedimiento de solución de diferencias es la piedra angular del sistema multilateral de comercio y una contribución excepcional de la OMC a la estabilidad de la economía mundial.⁸⁵

⁸⁴ Información obtenida de la página de la OMC, a través de la siguiente liga: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm. Fecha de consulta 27 de enero de 2023.

⁸⁵ OMC. https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/utw_chap3_s.pdf. Fecha de consulta 27 de enero de 2023.

El procedimiento, tal y como lo conocemos al día de hoy surge, mediante el acuerdo de la Ronda de Uruguay, en la cual estableció un procedimiento más estructurado, con etapas claramente definidas.

El ordenamiento jurídico que rige las diferencias planteadas en los Acuerdos comprendidos por la OMC⁸⁶, incorpora de manera directa y clara la obligación para los Grupos Especiales y del Órgano de Apelación de pronunciarse respecto de si la resolución combatida es compatible o no con los acuerdos abarcados⁸⁷.

Como lo señala Tole Martínez, la OMC opera desde un enfoque restrictivo de la norma, por lo que cualquier asunto sometido al Grupo Especial del Órgano de Apelación debe ser resuelto aplicando las disposiciones de los acuerdos abarcados.⁸⁸

Es importante destacar que las empresas en lo particular, no poseen la facultad de acudir ante dicho organismo, es decir, tanto los importadores, productores, así como la producción nacional carecen de la capacidad para iniciar y/o buscar una solución comercial ante la OMC o incluso de participar directamente en una impugnación del OSD de la OMC, es decir, la referida vía de impugnación se encuentra reservada únicamente a la representación de los estados Miembros de la referida organización.

Por lo tanto, las únicas controversias que pueden ser atendidas por el OSD son aquellas controversias comerciales denunciadas por los gobiernos de los Estados parte de la OMC, entre otros casos, aquellos en los que se dictaron resoluciones que determinaron la imposición de una cuota compensatoria.

Una vez establecido lo anterior, debemos precisar que los informes que sean emitidos por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC deben atender a lo establecido en el artículo 17.6 del Acuerdo *Antidumping*, cuyo texto sustancialmente señala lo siguiente:

⁸⁶ Apéndice 1. Acuerdos abarcados. Acuerdos entre los que se encuentra el Acuerdo Antidumping.

⁸⁷ Artículo 7 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias.

⁸⁸ Tole Martínez José Julián, *Solución de Controversias en los TLC Aportes del Derecho de la OMC*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014, p. 505.

- i) Al evaluar los elementos de hecho del asunto, determinará si las autoridades han establecido adecuadamente los hechos y si han realizado una evaluación imparcial y objetiva de ellos, no se invalidará la evaluación, aun en el caso de que el grupo especial haya llegado a una conclusión distinta;
- ii) Interpretará las disposiciones pertinentes del Acuerdo de conformidad con las reglas consuetudinarias de interpretación del derecho internacional público. Si el grupo especial llega a la conclusión de que una disposición pertinente del Acuerdo se presta a varias interpretaciones admisibles, declarará que la medida adoptada por las autoridades está en conformidad con el Acuerdo si se basa en alguna de esas interpretaciones admisibles.

Es importante precisar que las determinaciones que emita el OSD podrán ser controvertidas por el Miembro de la OMC que considere que estas no atendieron los propios lineamientos del Acuerdo Antidumping, ante el Órgano de Apelación, cuya función es la de revisar si las determinaciones de los Grupos Especiales han interpretado y aplicado correctamente el estándar de revisión, dicho órgano puede confirmar, modificar o revertir las acciones de los referidos Grupos Especiales.

3.2.1 Controversias relativas a productos siderúrgicos

Cabe precisar que desde 1995, fecha en la que entro en funciones la OMC, hasta 2020, este órgano ha analizado un total de 140 casos vinculados con el Acuerdo Antidumping. No obstante, solo 12 de ellos corresponden a controversias vinculadas con productos del sector siderúrgico.

Tabla 3.1 Controversias derivadas de la aplicación del Capítulo XIX del TLCAN. Asuntos en los que México ha sido parte demandada

CASO	RECLAMANTE	DEMANDADO	ACUERDO	AÑO
DS179 Estados Unidos – Acero inoxidable 75	Corea	Estados Unidos	Acuerdo Antidumping Artículo 2	1999-2001
DS184 Estados Unidos – Acero laminado en caliente 76	Japón	Estados Unidos	Acuerdo Antidumping Artículos 2, 3, 6 y 9	2000-2001
DS206 Estados Unidos – Chapas de acero 82	India	Estados Unidos	Acuerdo Antidumping Párrafo 8 del artículo 6, artículo 15, entre otros	2000-2002

CASO	RECLAMANTE	DEMANDADO	ACUERDO	AÑO
DS211 Egipto – Barras de refuerzo de acero 85	Turquía	Egipto	Acuerdo Antidumping Artículos 2, 3 y 6	2001-2002
DS213 Estados Unidos – Acero al carbono 88	Comunidades Europeas	Estados Unidos	Acuerdo SMC, párrafo 3 del artículo 21	2001-2002
DS244 Estados Unidos – Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión 98	Japón	Estados Unidos	Acuerdo SMC, párrafo 3 del artículo 11	2002-2004
DS248, 249, 251, 252, 253, 254, 258, 259 Estados Unidos – Salvaguardias sobre el acero 102	Brasil, China, Comunidades Europeas, Japón, Corea, Nueva Zelanda, Noruega Y Suiza	Estados Unidos	Párrafo 1 del artículo XIX del GATT Artículo 2 y párrafos 1 y 4 del artículo 3 del AS	2002-2003
DS331 México – Tuberías de acero 137	Guatemala	México	Acuerdo Antidumping artículo 1, párrafos 1, 2, 4 y 6 del artículo 2, párrafos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 del artículo 3, párrafo 1 del artículo 4, entre otros	2006-2007
DS344 Estados Unidos – Acero inoxidable (México) 146	México	Estados Unidos	Acuerdo Antidumping párrafo 3 del artículo 9	2006-2008
DS436 Estados Unidos – Acero al carbono (India) 189	India	Estados Unidos	Artículos 1.1 a) 1), 2.1, 12.7, 14 d) y 15 del ASMC	2012-2014
DS490, 496 Indonesia – Productos de hierro o acero 218	Taipei Chino, Vietnam	Indonesia	Párrafo 1 del artículo I y párrafos 1 y 2 del artículo XIX del GATT Párrafo 1 del artículo 2, párrafo 1 del artículo 3, párrafos 1, 2 a), 2 b) y 2 c) del artículo 4 y párrafos 2 y 3 del artículo 12 del Acuerdo sobre Salvaguardias	2015-2018
DS513 Marruecos – Acero laminado en caliente (Turquía) 228	Turquía	Marruecos	Acuerdo Antidumping, artículos 3.1, 3.4, 5.10, 6.8 y 6.9	2017-2020

Fuente: Organización Mundial de Comercio

Cabe precisar que de los 12 asuntos previamente referidos, en los que se realizaron reclamaciones relacionadas con el Acuerdo Antidumping, México solo ha sido demandado en el asunto número DS331 México – Tuberías de acero⁸⁹, en el cual, el país reclamante fue Guatemala y en el que sustancialmente se reclamaron los derechos antidumping definitivos impuestos por México a las importaciones de tuberías de acero estándar procedentes de Guatemala, así como la investigación que dio lugar a su imposición, esta resolución fue emitida por la UPCI el 13 de enero

⁸⁹ OMC. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds331_s.htm. Fecha de consulta 20 de enero de 2023.

de 2003, resolución en la que la autoridad mexicana impuso una cuota compensatoria definitiva del 25.87 por ciento a las importaciones de la referida mercancía.

El Grupo Especial que resolvió el señalado asunto fue constituido el 17 de marzo de 2006, en tanto que el informe correspondiente fue emitido el 08 de junio de 2007 y adoptado por la UPCI el 24 de julio de 2007.

En este caso, el Grupo Especial del OSD constató que la Autoridad Investigadora actuó de manera incompatible o en contravención con las obligaciones que corresponden a México, en virtud de que no existían pruebas suficientes del dumping y del daño que justificaran el inicio de la investigación y en consecuencia, resultaba incompatible con el Acuerdo Antidumping el hecho de que se continuara con la investigación.

De igual manera resolvió que la autoridad mexicana actuó de manera contraria a lo dispuesto en los párrafos 1, 2, 4 y 5 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping, numerales que rigen la determinación de la existencia de daño, lo anterior en virtud de lo siguiente:

- i) respecto a la determinación de daño y relación causal, la citada autoridad utilizó injustificadamente datos sobre el daño limitados a tres períodos semestrales de tres años consecutivos;
- ii) no consideró la disminución de exportaciones de las mercancías investigadas como factores de daño a la rama de producción nacional;
- iii) incumplió la obligación de realizar un examen objetivo sobre la base de pruebas positivas de la existencia de daño a la rama de producción nacional, al no reunir y analizar datos representativos y coherentes relativos a la rama de producción nacional en su totalidad, en particular los datos relativos a los indicadores financieros de las empresas que constituyeron la producción nacional.

En este sentido, la UPCI rechazó en su totalidad los datos que había presentado el exportador y utilizó en su lugar los hechos de que se tenía conocimiento,

incumpliendo con lo dispuesto en el artículo 6 del referido acuerdo⁹⁰. También fue omisa en informar al exportador que sus datos fueron rechazados, así como de las razones de esa determinación, esto con la finalidad de brindarle la oportunidad de presentar nuevas explicaciones.

A partir de las conclusiones del Grupo Especial, la Autoridad Investigadora mexicana se vio obligada a emitir una nueva resolución, en la que atendiera las observaciones antes mencionadas, por lo que, mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 24 de enero de 2008, la UPCI emitió nuevamente la resolución que concluye la revisión de la cuota compensatoria impuesta a las importaciones de tubería estándar, originaria de la República de Guatemala, en la que se eliminó la cuota compensatoria que en su momento fuera determinada el 13 de enero de 2003.

Atendiendo a la información previamente referida, podemos concluir que, si bien, en el citado procedimiento DS331 México – Tuberías de acero, la autoridad administrativa mexicana se vio obligada a realizar una nueva valoración de pruebas en el procedimiento y como consecuencia de ello a revocar la cuota compensatoria determinada inicialmente, lo cierto es que dicha resolución constituye un porcentaje muy bajo y no constituye una tendencia en la impugnación de este tipo de asuntos.

De lo anterior se advierte que si bien, el procedimiento establecido por la OMC para la solución de controversias, es un medio de impugnación altamente empleado por los miembros de dicho organismo, el sector siderúrgico ha tenido una participación menor en las referidas impugnaciones, durante la existencia de dicho foro.

⁹⁰ En contravención al párrafo 8 del artículo 6 y el Anexo II del AAD, que señala que en los casos en que una parte interesada niegue el acceso a la información necesaria o no la facilite dentro de un plazo prudencial, la autoridad podrá formular determinaciones preliminares o definitivas, positivas o negativas, sobre la base de los hechos de que se tenga conocimiento.

3.3 Resoluciones impositivas cuotas compensatorias impugnadas ante el Panel Binacional al margen del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Haremos referencia a los asuntos llevados por las partes ante Panel Binacional, en virtud de que el periodo de revisión comprendido en el presente trabajo de investigación es de 2005 a 2020 y ya que durante dicho periodo se encontraba vigente el TLCAN, mismo que en su Capítulo 19 establecía los lineamientos para la revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias, estableciendo que al optar por ésta vía de impugnación, cada una de las partes sometidas a Panel Binacional reemplazaría la revisión judicial de dichas resoluciones, por el referido panel.

Para el desarrollo de los Paneles Binacionales realizados al amparo del TLCAN, se aplica el estándar de revisión relativo los tribunales nacionales que revisan las decisiones sobre derechos antidumping o compensatorios, es decir, se revisa si el procedimiento, así como la emisión del fallo correspondiente se realizaron de conformidad con la legislación local, es decir de conformidad con la legislación mexicana, estadounidense o canadiense.

En tales condiciones, las determinaciones finales de la UPCI, deberán ser efectuadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Comercio Exterior, así como su Reglamento, por lo que el estándar de revisión para los paneles del extinto TLCAN, es el mismo que para tribunales de mexicanos.

Es importante señalar que la finalidad de los Paneles Binacionales al amparo de Capítulo 19 del TLCAN era actuar como un mecanismo temporal e imparcial de revisión ante controversias en materia de *dumping*. Es importante mencionar que la legislación mexicana no contempla la figura de un panel arbitral ante este tipo de controversias.

Así pues, el referido sistema de revisión ante un Panel Binacional constituye una alternativa a la revisión judicial interna de las decisiones definitivas en materia de derechos antidumping y compensatorios, el referido procedimiento arbitral, posee una naturaleza vinculante⁹¹.

⁹¹ De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1904, párrafo 9 del TLCAN, los fallos de un panel en los términos de este artículo serán obligatorio para las Partes implicadas.

Un punto importante a considerar es que conforme a los artículos 1901(3) y 1902 del TLCAN, cada país conservaba sus leyes nacionales vigentes sobre derechos compensatorios y *antidumping*, así como el derecho de aplicarlas a los bienes de las otras partes del acuerdo, por lo que las revisiones binacionales simplemente decidían si las referidas leyes sobre derechos compensatorios y *antidumping* se aplicaron de conformidad con las leyes nacionales del país en cuestión.

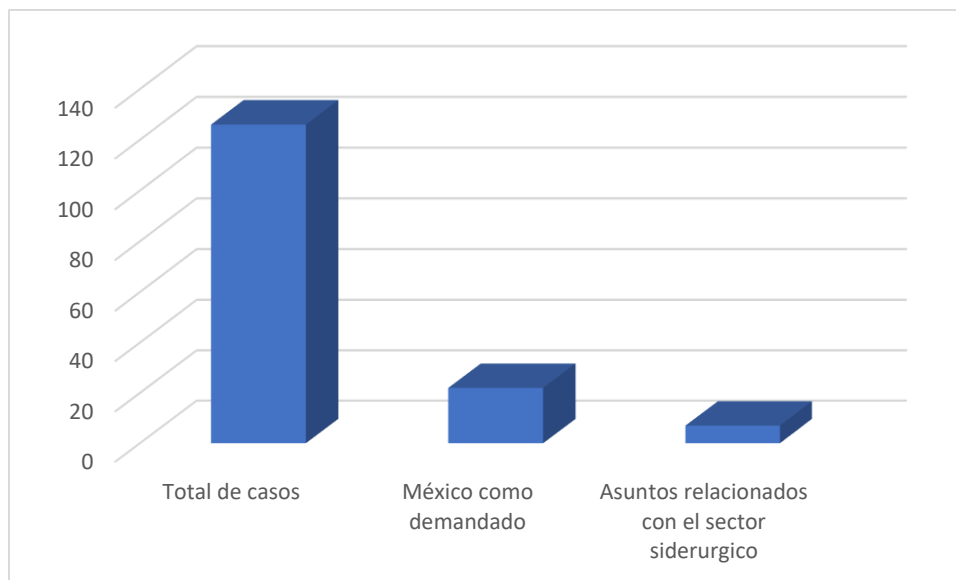
Para iniciar el proceso arbitral, una de las partes debía solicitar una revisión del panel. La solicitud debía hacerse dentro de los 30 días siguientes a la publicación de una determinación final, es de mencionarse, que para solicitar la intervención del panel arbitral al amparo del Capítulo 19 del multireferido TLCAN, era requisito indispensable no estar sujeto a la jurisdicción de los tribunales locales en ninguno de los países en cuestión.

3.3.1 Controversias relativas a productos siderúrgicos

Como fue señalado en el capítulo segundo del presente trabajo de investigación, resulta de vital importancia hacer referencia a aquellos asuntos en los que México ha sido parte de arbitrajes realizados al amparo del Capítulo 19 del TLCAN en carácter de demandado⁹², en este sentido, se observó que durante el periodo de vigencia del referido tratado, fueron llevados ante este mecanismo de impugnación un total 126 asuntos⁹³, de los cuales 22 correspondieron a casos en los que se tuvo a México como país demandado y solo 7 de ellos están vinculados a controversias relativas al sector siderúrgico, tal y como se muestra de manera gráfica a continuación:

⁹³ World Trade Law. <https://www.worldtradelaw.net/document.php?id=nafta19>, fecha de consulta 15 de enero de 2023.

Gráfica 3.1 Asuntos reclamados a México en Panel Binacional



Fuente: World Trade Law

Es importante precisar que de los 7 procedimientos iniciados en contra de México, solo en 5 de ellos el Panel determinó que existieron irregularidades en la substanciación de los procedimientos en materia de *dumping*.

De acuerdo con el artículo 1904, párrafo 8, del TLCAN, el Panel no posee competencia para declarar la nulidad de las Resoluciones Definitivas, sometidas a arbitraje, por lo que el Informe de cumplimiento o devolución que derive del arbitraje solo podrá ser aplicado por la Autoridad Investigadora de la Parte denunciada.

Resulta conveniente precisar que aquellos procedimientos en los que el grupo especial determinó que la UPCI había actuado en contravención a la normatividad de la materia corresponden al periodo comprendido de 1997 a 1998, el cual si bien no corresponde a la delimitación temporal del presente trabajo de investigación, haremos referencia a ellos, con la finalidad de identificar los motivos por los cuales se determinó que la Autoridad Investigadora mexicana no atendió a la normatividad nacional.

En tales condiciones, haremos una breve referencia a los siguientes casos:

Tabla 3.2 Modificaciones a fallos determinaciones finales de cuotas compensatorias TLCAN

Decisiones del Panel Binacional del Capítulo 19 del TLCAN	País exportador	Expediente	Fecha	Sentido de la determinación
Importaciones de placas de acero laminadas originarias o importadas de Canadá - Devolución	Canadá	MEX-96-1904-02	02 de agosto 1998	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Importaciones de placas de acero laminadas originarias o importadas de Canadá	Canadá	MEX-96-1904-02	16 de diciembre 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Importaciones de productos de acero revestido plano de los Estados Unidos - Devolución	Estados Unidos de América	Mex-94-1904-01	14 de septiembre 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Hoja de acero laminada en caliente originaria y exportada de Canada	Canadá	MEX-96-1904-03	15 de junio 1997	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos
Importaciones de productos de acero con revestimiento plano de los Estados Unidos	Estados Unidos de América	Mex-94-1904-01	26 de septiembre 1996	Se ordena a la UPCI la modificación de la resolución para determinados efectos

Fuente: World Trade Law

En el asunto con número de expediente, MEX-96-1904-02, en el cual Canadá denunció la legalidad de la determinación de la UPCI en la resolución final de las investigaciones antidumping y antisubvenciones sobre las importaciones de placa en rollo, comprendidas en las fracciones arancelarias 7205.12.01 y 7208.22.01, originarias de Brasil, Canadá, Corea, Estados Unidos de América, Sudafrica y Venezuela, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1995, la solicitante para la instauración del panel, fue la empresa canadiense Titan.

Es importante mencionar en el caso de referencia, existen dos reclamaciones, la primera de ellas es la relativa a Decisión Final del 17 de diciembre de 1997, en la cual el Panel devolvió a la UPCI su resolución definitiva a fin de que emitiera un nuevo fallo en donde, entre otras cuestiones, reconsiderara el margen de discriminación de precios a todos los exportadores canadienses distintos de Titan, pues se identificó que existían otras exportadoras además la citada empresa, las cuales no fueron consideradas en el procedimiento administrativo, concluyendo

que las exportaciones realizadas por las demás empresas canadienses se realizaron con un margen de discriminación de precios de 108 por ciento.

En tales condiciones, la UPCI emitió una nueva resolución, respecto de la cual nuevamente se presentaron inconformidades de las solicitantes, las cuales fueron evaluadas por el Panel, surgiendo el pronunciamiento de fecha 03 de agosto de 1998, en el cual si bien se determinó nuevamente un margen de discriminación de precios de 108 por ciento para las empresas importadoras diferentes a Titan, también se ordenó a la UPCI dejar sin efecto jurídico la determinación previa, así como el informe correspondiente, al considerar que la referida autoridad, al calcular el nuevo margen, utilizó información que había sido rechazada previamente, al considerarla insuficiente. Adicionalmente, se le negó a Titan la oportunidad de proveer sus costos de adquisición, vulnerando su derecho de defensa en el procedimiento.

En tales condiciones, el Panel ordenó que la UPCI diera la oportunidad a Titan de presentar toda la información necesaria, que le permitiera ser tratada como una empresa comercializadora independiente y que pueda hacer comentarios sobre el análisis que haga la UPCI de dicha información, de igual se le ordenó modificar la Resolución Definitiva, a fin de determinar un nuevo margen de discriminación de precios específico para TITAN, considerando las pruebas presentadas por dicha empresa.

De igual manera señaló que para el resto de los exportadores, se debía determinar un nuevo margen de *dumping*, que estuviera basado en la información disponible en el Expediente Administrativo.

Para dar cumplimiento a la referida determinación, se concedió a la autoridad el plazo de 60 días para acatar la citada determinación.

Caso similar ocurrió con el asunto relativo al expediente Mex-94-1904-01, correspondiente a la decisión del panel binacional relacionado con la revisión de la Resolución Definitiva de Investigación *Antidumping* sobre las Importaciones de Aceros Planos Recubiertos mercancías procedentes y originarias entre otros países de los Estados Unidos de América, fallo emitido por la UPCI y publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1995.

El panel de revisión fue instaurado con la finalidad de revisar la antes mencionada determinación y fue resuelto el 30 de abril de 1997, dicha resolución ordenó a la entonces SECOFI,⁹⁴ ahora Secretaría de Economía, realizar un nuevo cálculo de los márgenes de *dumping*.

La determinación anterior fue controvertida por las empresas *New Process* e *Inland* quienes cuestionaron aspectos del margen de *dumping*. Así el 30 de abril de 1997, el Panel Binacional resolvió la referida controversia, al confirmar el informe de Devolución de la SECOFI, ordenando a dicha autoridad proporcionar a la empresa *New Process* oportunidad para aportar información adicional y hacer aclaraciones con respecto a la propuesta de costos de mano de obra, gastos generales, utilidades y gastos crediticios, para que con base en dicha información se realizara un nuevo cálculo de margen del *dumping* para *New Process* e *Inland*.

Como ha sido referido de manera previa, las resoluciones emitidas por los paneles binacionales están estrechamente vinculadas con el actuar de la Autoridad Investigadora mexicana, que en este caso de la UPCI, lo anterior es así, ya que tal y como lo señala Cruz Barney, el panel binacional no cuenta con atribuciones que le permitan hacer cumplir sus determinaciones sin la intervención de la Secretaría de Economía, que actúa dentro de los indicadores, parámetros y señalamientos del acotado panel.⁹⁵

Es importante mencionar que las decisiones tomadas en los paneles binacionales emitidos al amparo del TLCAN, no constituyen precedentes para casos que sean presentados con posterioridad.

Se destaca también que los procedimientos de esta naturaleza tienen ventajas y desventajas, en este sentido, debemos destacar, que son las partes que intervinieron en el procedimiento originario quienes están facultados para solicitar e intervenir en los multirreferidos paneles binacionales, de igual manera tienen la posibilidad de tener acceso a información confidencial bajo orden de protección, y

⁹⁴ Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de noviembre de 2000, se cambió la denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por el de Secretaría de Economía.

⁹⁵ Cruz Barney Oscar, *El control constitucional de las resoluciones antidumping y los paneles del artículo 1904, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 22

pueden presentar escritos y participar activamente en la substanciación del referido procedimiento.

De lo anterior, podemos observar que el número de casos en los que México, como miembro del entonces TLCAN fue demandado por la emisión de resoluciones definitivas que determinaron la existencia de una práctica desleal en su modalidad de *dumping* relacionado con productos de sector siderúrgica, ha sido tan solo de 5.5 por ciento del total de asuntos sujetos a conocimiento del referido panel binacional.

Como se puede observar de los asuntos que han sido tomados como referencia, se advierte que estos corresponden a la etapa inicial del tratado entre México, Estados Unidos de América y Canadá, periodo en el cual, los efectos del referido libre comercio se comenzaban a vislumbrar en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

3.4. Medios de impugnación nacionales de las resoluciones que determinan la imposición de cuotas compensatorias

Ante la determinación de una cuota compensatoria mediante una Determinación Final, se tienen dos posibles opciones de impugnación, en primer lugar, encontramos al Recurso de Revocación, como medio de acceso al juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para continuar con el Juicio de Amparo, a continuación hacemos referencia puntual a dichos medios de impugnación.

3.4.1 Recurso de Revocación

La legislación mexicana prevé como primer medio de defensa al recurso de revocación, ante la emisión de resoluciones que determinen la imposición de una cuota compensatoria, dicho recurso tiene la finalidad de revisar en sede administrativa, la legalidad de las determinaciones sometidas a revisión por los recurrentes. Cabe precisar que en el caso que nos ocupa, este medio de defensa se encuentra contemplado en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y es substanciado de conformidad con el Código Fiscal de la Federación.

Es de mencionarse que el Recurso de Revocación en esta materia enfrenta la particularidad de ser de interposición obligatoria para el particular antes de estar en posibilidad de acudir a promover juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.⁹⁶

Una vez precisado lo anterior, debemos mencionar que durante el periodo comprendido de 2005 a 2020, la UPCI, ha resuelto un total de 128 recursos de revocación en contra de resoluciones finales de procedimientos de investigación antidumping⁹⁷, procedimientos relacionados con las siguientes mercancías a saber.

Tabla 3.3. Productos relativos a resoluciones impugnadas vía recurso de revocación

Producto Investigado
Aceite Epoxidado de Soya
Aceros planos recubiertos
Ácido esteárico
Alambrón de acero
Artículos para cocinar de aluminio
Bicicletas para niños
Bobinas de papel aluminio
Cables Coaxiales RG
Cables de acero
Calzado
Clavos de acero para concreto
Electrodos de grafito para horno de arco eléctrico
Envases tubulares flexibles de aluminio
Éter monobutílico del etilenglicol
Ferrosilicomanganeso
Fregaderos de acero inoxidable
Gatos hidráulicos de botella
Hexametáfosfato de sodio
Hilados y tejidos de fibras sintéticas y artificiales
Hongos del género agaricus
Hule Polibutadieno estireno en emulsión
Jaladeras de acero y de zamac
Lámina rolada en frío
Lápices
Licadoras de uso doméstico
Metoprolol tartrato
Microalambre para soldar
Neumáticos para autobuses y camiones
Papel bond cortado

⁹⁶ El artículo 95 de la Ley de Comercio Exterior, establece de manera expresa que el recurso de revocación se tramitará y resolverá conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y su agotamiento es necesario para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁹⁷ Información obtenida de la Consulta de Información pública realizada a la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, con número de folio 330025922000467, de fecha 21 de abril de 2022.

Pierna y muslo de pollo
Placa de acero en hoja al carbono
Placa de acero en rollo
Prendas de vestir y otras confecciones textiles
Productos de Presfuerzo
Productos Planos de acero inoxidable
Productos químicos orgánicos
Recubrimientos cerámicos para muros y pisos
Rollos de acero laminados en caliente
Sosa cáustica líquida
Sulfato de amonio
Torres de viento
Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal
Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta
Tuercas de acero al carbón negras o recubiertas
Vajillas y piezas sueltas de vajillas de cerámica incluidas las de porcelana

Fuente: Secretaría de Economía, UPCI

De los recursos anteriormente mencionadas, solo 20 de ellos se encuentran relacionados con mercancías correspondientes al sector siderúrgico, de los cuales, 15 de ellos fueron resueltos mediante negativa ficta, en tanto que los 5 restantes, fueron resueltos a través de resolución expresa, tal y como se muestra a continuación;

Tabla 3.4. Recursos de revocación resueltos por negativa ficta

Producto	Negativa ficta	No. de asuntos
Aceros planos recubiertos	Si	1
Alambrón de acero	Si	1
Cables de acero	Si	1
Clavos de acero para concreto	Si	1
Fregaderos de acero inoxidable	Si	1
Lámina Rolada en Frío	Si	1
Placa de acero en hoja al carbono	Si	2
Placa de acero en rollo	Si	2
Productos de Presfuerzo	Si	1
Productos planos de acero inoxidable	Si	2
Rollos de acero laminados en caliente	Si	2
Total		15

Fuente: Secretaría de Economía, UPCI

Los asuntos en los que la UPCI emitió una resolución expresa, se muestra la siguiente información:

Tabla 3.5 Recursos de revocación resueltos por resolución expresa

Producto	Sentido	No. de asuntos
Aceros planos recubiertos	Confirma	1
Cables de acero	Desecha	1
Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta	Confirma	1
Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal (2 expedientes)	Modifica	1
	Desecha	1
Total		5

Fuente: Secretaría de Economía, UPCI

De la información que antecede, se puede observar que, de los 20 recursos de revocación substanciados ante la Autoridad Investigadora, relacionados con resoluciones definitivas dictadas en procedimiento cuyo producto investigado pertenecía al sector siderúrgico, solo en 1 de ellos, la autoridad realizó la modificación a la resolución definitiva que en su momento determinara una cuota compensatoria definitiva.

En tales condiciones, se advierte que solo el 5 por ciento de las resoluciones que han sido impugnadas vía recurso de revocación han sido resueltos como parcialmente fundados los argumentos de la recurrente y por lo tanto modificado.

Es de mencionarse que la resolución impugnada mediante recurso de revocación y que fue parcialmente modificada o revocada corresponde al recurso promovido por las empresas Tubacero, S. de R.L. de C.V. y Tubesa, S.A. de C.V. en contra de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal originarias de los Estados Unidos de América, del Reino de España y de la República de la India, independientemente del país de procedencia, publicada en el DOF el 20 de abril de 2016.

La controversia en el referido asunto versaba en torno a si la UPCI debía considerar o no la información proporcionada por las recurrentes para los diecinueve códigos o tipos de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal, objeto de investigación, cuando únicamente proporcionaron información

para diez de ellos, esto con la finalidad de llegar a un valor reconstruido para las referidas mercancías.

El referido recurso fue resuelto mediante resolución publicada en el DOF de fecha 12 de agosto de 2016, resolución en la que sustancialmente se determinó que era procedente considerar para el total de los códigos de producto de la mercancías objeto de investigación, la información proporcionada por las recurrente para diez de dichos códigos, al considerar esta información, la Secretaría de Economía estuvo en condiciones de validar el cálculo de valor reconstruido para para la totalidad los códigos para de mercancía, considerados en la investigación y así llegar a un resultado más aproximado al comportamiento de la empresa.

De las consideraciones antes vertidas, podemos señalar que el recurso de revocación en esta materia además de tener la particularidad de ser un medio de defensa obligatorio antes de acudir a juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, constituye un obstáculo al que se enfrentan los particulares en virtud de que la Secretaría de Economía en la práctica emplea el referido recurso como un medio para confirmar la legalidad de sus resoluciones, ya sea mediante negativa ficta o por resolución expresa de los recursos sometidos a su consideración, lo anterior, ya que tal y como fue referido con anterioridad, solo 1 de 20 recursos fue resuelto en el sentido de modificar la resolución recurrida.

3.4.2 Juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La competencia para conocer sobre la impugnación de las resoluciones administrativas emitidas por los organismos perteneciente a la Administración Pública Federal, como lo es el caso de aquellas que sean dictadas por la UPCI, perteneciente a la Secretaría de Economía, se encuentra a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Cabe precisar que el tribunal en cita ha sufrido diversas reformas, normativas, siendo una de las más representativas, la del 31 de diciembre de 2000, en la que se reformó su Ley Orgánica, otorgándole atribuciones para conocer de los juicios promovidos contra las resoluciones dictadas por las autoridades que pongan fin a

un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Con dicha reforma cambió su nombre de Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este sentido, resulta competencia del tribunal en cita conocer de aquellas controversias derivadas de la imposición de cuotas compensatorias⁹⁸, cuando alguna de las partes considere que no estuvo determinada conforme a la normatividad de la materia. Es importante destacar que el tribunal en cita cuenta con Salas Especializadas en materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa⁹⁹.

Es importante mencionar que si bien, las Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior poseen competencia para conocer de los asuntos vinculados con el comercio exterior, son las Secciones de la Sala Superior del tribunal en cita, quienes tendrán la facultad expresa de dictar sentencias definitivas en los juicios en los que se controvierta la imposición de una cuota compensatoria definitiva¹⁰⁰.

Durante el periodo de 2013 a la fecha, el referido tribunal ha conocido un total de 8¹⁰¹ juicios de nulidad en los cuales se impugnó una resolución definitiva, a través de la cual se determinó la imposición de una cuota compensatoria de diversas

⁹⁸ La fracción XI del artículo 3 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dispone que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, ... XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

⁹⁹ Mediante Acuerdo SS/11/2015 de fecha 7 de octubre de 2015, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Reglamento Interior del TFJA para crear la Primera y Segunda Salas Especializadas en Materia de Comercio Exterior, con sedes en la Ciudad de México, Distrito Federal y en San Pedro Garza García, Estado de Nuevo León, respectivamente; así como para modificar la competencia territorial de la Sala Especializada en dicha materia con sede en el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a efecto de que conozca de los asuntos correspondientes a las entidades de Tabasco y Campeche.

¹⁰⁰ La fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica del TFJA establece como facultades de las Secciones, el dictar sentencias definitivas en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior ...

¹⁰¹ Consulta de Sentencias Públicas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa <http://sentencias.tfja.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml>. Fecha de consulta 17 de abril de 2022.

mercancías, a continuación, se muestra el listado de los juicios resueltos por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Tabla 3.6 Asuntos en materia de cuotas compensatorias impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Expediente	Mercancía investigada por la UPCI	Sentido del fallo
3880-13-11-01-1-AC4-1303-14-S1-01-03	Hilados y Tejidos de Fibras Sintéticas y Artificiales, originarias de la República Popular China	Validez
2897-16-EC1-01-1-141-18-S2-08-01.	Sulfato de amonio, originario de Estados Unidos de América y de la República Popular China	Se sobresee, en virtud de que la resolución impugnada fue emitida en Panel Binacional
2652-16-EC1-01-8-2279-18-S2-06-01	Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal originarias de los Estados Unidos de América, entre otros	Validez
407/16-EC1-01-2/AC1/3513/17-S2-06-01	Licuadoras de uso doméstico o comercial originarias de la República Popular China	Nulidad para efectos
16-1389-24-01-01-04-OL-17-8-S2-09-50	Tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal originarias de los Estados Unidos de América, entre otros	Validez
679-16-EC1-01-4-2843-16-S2-10-01	Licuadoras de uso doméstico o comercial, originarias de la República Popular China	Validez
780-17-EC1-01-2-223-19-S2-07-01	Artículos para cocinar de aluminio originarias de la República Popular China.	Nulidad para efectos

Fuente: Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Sentencias públicas.

Es importante mencionar que, de los asuntos antes mencionados, solo aquellos con números de expediente 2652-16-EC1-01-8-2279-18-S2-06-01 y 16-1389-24-01-01-04-OL-17-8-S2-09-50, se refieren a la impugnación de resoluciones finales en las que en su momento se determinó la imposición de una cuota compensatoria a productos del sector siderúrgico, a continuación, haremos una breve referencia a dichos asuntos:

- A. Resolución por la que se resuelve el recurso administrativo de revocación interpuesto por las empresas Tubacero, S. de R.L. de C.V. y en contra de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal

originarias de los Estados Unidos de América, del Reino de España y de la República de la India, independientemente del país de procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2016, este asunto tiene número de expediente 16-1389-24-01-01-04-OL-17-8-S2-09-50.

- B. Resolución por la que se resuelve el recurso administrativo de revocación interpuesto en contra de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal originarias de los Estados Unidos de América, del Reino de España y de la República de la India, independientemente del país de procedencia, Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto del mismo año, al cual recayó el número de expediente 2652-16-EC1-01-8-2279-18-S2-06-01

Es importante mencionar que previo a acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, las empresas promoventes agotaron el recurso de revocación ante la Secretaría de Economía.

Ahora bien, los juicios antes citados corresponden en la especie al mismo asunto, es decir, en ambos asuntos se controvertió la nulidad de la Resolución Final de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta y helicoidal originarias de los Estados Unidos de América, del Reino de España y de la República de la India, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 2016.

Cabe precisar que en ambos asuntos, las empresas actoras argumentaron que la Autoridad Demandada, en ese momento la UPCI, fue omisa en notificarles que en contra de la citada resolución final de fecha 12 de agosto de 2016, se había interpuesto recurso de revocación.

Al emitir sentencia definitiva en los asuntos previamente mencionados, el tribunal resolvió como infundados los argumentos de las demandantes y en consecuencia reconoció la validez de la resolución impugnada.

De lo anterior, se advierte que las referidas controversias versaban sustancialmente sobre una cuestión procedimental y en esencia la resolución impugnada fue la misma, por lo que también podemos vislumbrar que el porcentaje

de resoluciones impugnadas no es representativo para efectos del presente trabajo de investigación, ya que este no muestra una tendencia a la ilegalidad en la emisión de resoluciones determinantes de cuotas compensatorias en el sector siderúrgico.

3.5 Juicio de Amparo

En contra de las sentencias definitivas que contravengan los intereses del demandante que sean emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en materia de cuotas compensatorias, procede el Juicio de Amparo Directo, ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa que resulte competente, mismo que se contemplado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰².

El citado juicio de amparo, constituye la última instancia a agotar para el productor nacional o importador que haya optado por presentar medios de defensa nacionales, además de constituir un medio de control de constitucionalidad de los actos de autoridades mexicanas, sin que este en aptitud de producir efectos para controlar actos de autoridades que no sean mexicanas y que pueden ser supranacionales¹⁰³

El referido juicio de amparo busca la protección de los gobernados, cuando sus garantías individuales sean vulneradas, ¹⁰⁴ y como se ha mencionado procederá cuando la parte interesada no haya obtenido una resolución favorable en el juicio contencioso administrativo, es decir, una vez que se hayan agotado los medios de defensa ordinarios en la materia.

En este sentido, resulta procedente el juicio de amparo, solo en aquellos casos en los que se aleguen vulneraciones a los derechos humanos, durante el

¹⁰² El artículo 170 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el juicio de amparo directo procede: I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

¹⁰³ González Oropeza, Manuel (coord.), *El juicio de Amparo a 160 años de la primera sentencia*, t. I, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2011, p. 270.

¹⁰⁴ *Ibidem*. p. 271

procedimiento administrativo de investigación substanciado por la UPCI, en el curso del recurso de revocación o bien del juicio de nulidad, promovidos previamente por las partes.

En relación con aquellos asuntos en los que alguna de las partes previamente realizó una impugnación ante panel binacional, el juicio de amparo resulta improcedente hasta en tanto no exista una resolución definitiva emitida por la UPCI, derivada del Panel binacional en la que resuelva la revisión que planteada¹⁰⁵.

3.6 Crisis por el exceso de capacidad y producción de acero a nivel mundial

La industria siderúrgica mexicana, sin duda se ha enfrentado a diversas crisis, en gran medida provocada por el exceso de capacidad y elevada producción global en la producción de acero.

En este sentido, debemos diferenciar la producción de acero de la capacidad de producción, esta última puede ser definida como la capacidad que podría usarse para la producción.

No se debe perder de vista que en gobierno chino ha informado sobre recortes de capacidad de producción de acero en 2016, en donde informó del cierre de un total de 90 millones de toneladas de capacidad de producción de hierro y acero.¹⁰⁶

A partir de lo anterior, se advierte, que en efecto, China, además de ser la principal productora de acero a nivel mundial, posee una gran capacidad de producción de acero y productos de acero, lo cual ha venido repercutiendo a nivel mundial, por cuestiones de cercanía geográfica y comercial, haremos referencia a la situación de los Estados Unidos de América, cuya industria acerera, reportó caídas de precios para 2016, además de cierres de plantas siderúrgicas y más de

¹⁰⁵ Cfr. Cruz Barney, Oscar, *El control constitucional de las resoluciones antidumping y los paneles del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.*, Anu. Mex. Der. Inter vol.9 Ciudad de México ene. 2009, UNAM, IIJ, consultado en la siguiente página: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542009000100006, fecha consulta 25 febrero de 2023.

¹⁰⁶ Consejo de Estado de la República Popular China. informe de Labores del Gobierno (2016). Publicado el 17 de marzo de 2016. http://english.www.gov.cn/premier/news/2016/03/17/content_281475309417987.htm. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

15,000 empleos perdidos¹⁰⁷, crisis ante la cual, el gobierno de los Estados Unidos de América, ha emprendido diversas iniciativas, incluida una mayor participación bilateral y multilateral, para abordar el desafío del exceso de capacidad que enfrentan las industrias del acero y otras industrias.

Como parte de estos esfuerzos y en el marco de los países que integran el G20, en 2016 se creó el Foro Global sobre el Exceso de Capacidad del Acero, *Global Forum on Steel Excess Capacity*, (GFSEC por sus siglas en inglés)¹⁰⁸.

El exceso de capacidad en China como resultado de los subsidios y otros apoyos del gobierno chino a sus productores de acero es ampliamente reconocido como el principal desafío para los mercados mundiales del acero.

Atendiendo a lo antes mencionado, no resulta extraño que China sea el principal país investigado y sancionado a través de la imposición de medidas *antidumping*, con la finalidad de frenar el ingreso de productos de acero a los mercados internos de diferentes países.

3.7. Efectos de la imposición de cuotas compensatorias al sector siderúrgico en México

Para comenzar con el desarrollo del presente subtema se hará referencia al efecto que las sanciones antidumping ha tenido en el volumen de las importaciones de diversos productos que han sido objeto de una investigación por parte de la UPCI y que han sido sancionados a través de la imposición de cuota compensatoria.

Así pues, resulta importante señalar que, con la finalidad de ejemplificar el comportamiento de las importaciones previamente referidas, haremos mención a las estadísticas de las importaciones a México de diversos productos, durante el periodo comprendido por la presente investigación, para lo cual haremos referencia al volumen de las importaciones atendiendo a su partida arancelaria.¹⁰⁹

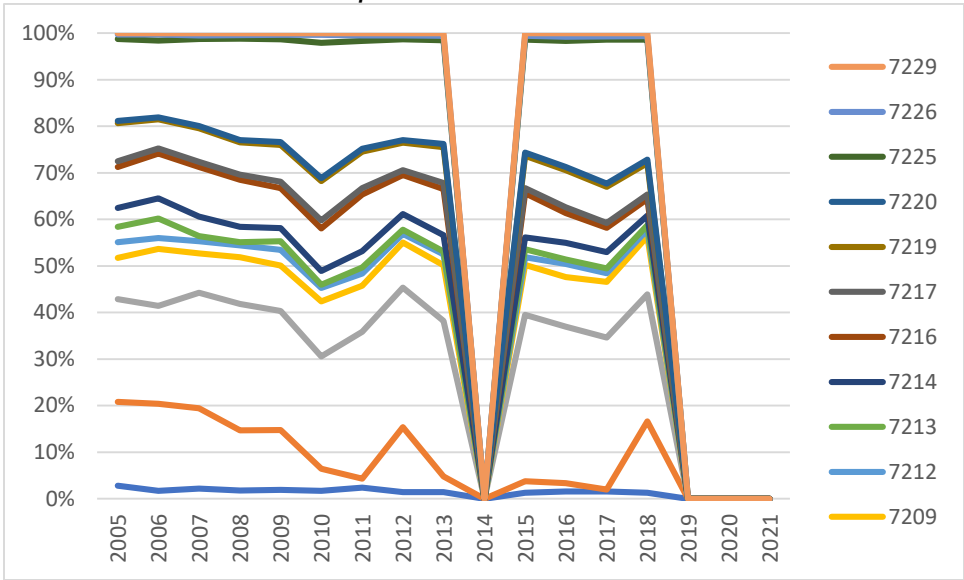
¹⁰⁷ Declaración de la secretaria de Comercio Penny Pritzker y el Representante de Comercio de EE. UU. Michael Froman tras el lanzamiento del Foro Global sobre Exceso de Capacidad de Acero, de fecha 17 de diciembre de 2016. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2016/december/statement-secretary-pritzker-and>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

¹⁰⁸ Información extraída de la siguiente página electrónica. <https://www.steelforum.org/>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

¹⁰⁹ La partida se refiere a la codificación basada en el sistema armonizado, que comprende el capítulo a dos dígitos, así como los dos correspondientes al subcapítulo.

A continuación, se hará referencia a la información estadística de las importaciones a México de diversos productos comprendidos en los capítulos 72 y 73¹¹⁰ de la Ley General de los Impuestos de Importación y de Exportación (LIGIE), *Diario Oficial de la Federación*, 1 de julio de 2020. 07 de junio de 2022, última reforma, los productos considerados se clasifican en las siguientes partidas arancelarias.

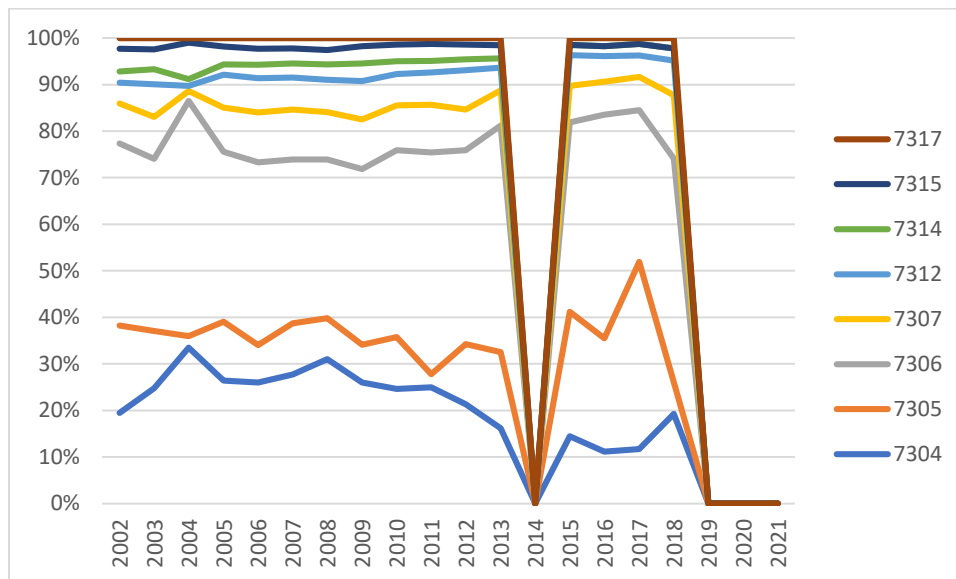
Grafica 3.2 Importaciones a México de productos clasificados en el Capítulo 72 de la LIGIE



Fuente: Elaboración propia a partir de información de *Trade Map de la International Trade Commission*

Grafica 3.3 Importaciones a México de productos clasificados en el Capítulo 73 de la LIGIE

¹¹⁰ Las referencias comerciales analizadas han sido extraídas de la página de Trade Map, organismo multilateral que compila información obtenida por la Organización Mundial del Comercio y Naciones Unidas a través de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. <https://www.trademap.org/Index.aspx>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de *Trade Map de la International Trade Commission*

Las gráficas antes señaladas corresponden a las siguientes partidas arancelarias:

Tabla 3.7 Partidas arancelarias

Partida	Descripción	Partida	Descripción
7202	Ferroaleaciones.	7225	Productos laminados planos de los demás aceros aleados, de anchura superior o igual a 600 mm.
7207	Productos intermedios de hierro o acero sin alear.	7226	Productos laminados planos de los demás aceros aleados, de anchura inferior a 600 mm.
7208	Productos laminados planos de hierro o acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en caliente, sin chapar ni revestir.	7229	Alambre de los demás aceros aleados.
7209	Productos laminados planos de hierro o acero sin alear, de anchura superior o igual a 600 mm, laminados en frío, sin chapar ni revestir.	7304	Tubos y perfiles huecos, sin costura (sin soldadura), de hierro o acero.
7212	Productos laminados planos de hierro o acero sin alear, de anchura inferior a 600 mm, chapados o revestidos.	7305	Los demás tubos (por ejemplo: soldados o remachados) de sección circular con diámetro exterior superior a 406.4 mm, de hierro o acero.
7213	Alambrón de hierro o acero sin alear.	7306	Los demás tubos y perfiles huecos (por ejemplo: soldados, remachados, grapados o con los bordes simplemente aproximados), de hierro o acero.

7214	Barras de hierro o acero sin alear, simplemente forjadas, laminadas o extrudidas, en caliente, así como las sometidas a torsión después del laminado.	7307	Accesorios de tubería (por ejemplo: empalmes (racores), codos, manguitos), de fundición, hierro o acero.
7216	Perfiles de hierro o acero sin alear.	7312	Cables, trenzas, eslingas y artículos similares, de hierro o acero, sin aislar para electricidad.
7217	Alambre de hierro o acero sin alear.	7314	Telas metálicas (incluidas las continuas o sin fin), redes y rejillas, de alambre de hierro o acero; chapas y tiras, extendidas (desplegadas), de hierro o acero.
7219	Productos laminados planos de acero inoxidable, de anchura superior o igual a 600 mm.	7315	Cadenas y sus partes, de fundición, hierro o acero.
7220	Productos laminados planos de acero inoxidable, de anchura inferior a 600 mm.	7317	Puntas, clavos, chinchetas (chinchas), grapas apuntadas, onduladas o biseladas, y artículos similares, de fundición, hierro o acero, incluso con cabeza de otras materias, excepto de cabeza de cobre.

Fuente: Sistema de Información Arancelaria Vía Internet

Las referidas sanciones antidumping, han tenido como efecto el limitar y en algunos casos eliminar las importaciones a México de los productos que en su momento fueron objeto de investigación por parte de la UPCI.

A efecto de ejemplificar el comportamiento de la industria siderúrgica nacional con motivo de la imposición de cuotas compensatorias por parte de la UPCI, haremos referencia a la evolución en términos de volumen de producción de los subsectores de la construcción, manufactura y automotriz/autopartes, mismos que dependen en gran medida de la industria siderúrgica, para ello haremos referencia al Índice de Productividad Laboral del periodo comprendido de 2005 a 2020.¹¹¹

3.7.1 Indicadores económicos vinculados con la productividad en el sector siderúrgico

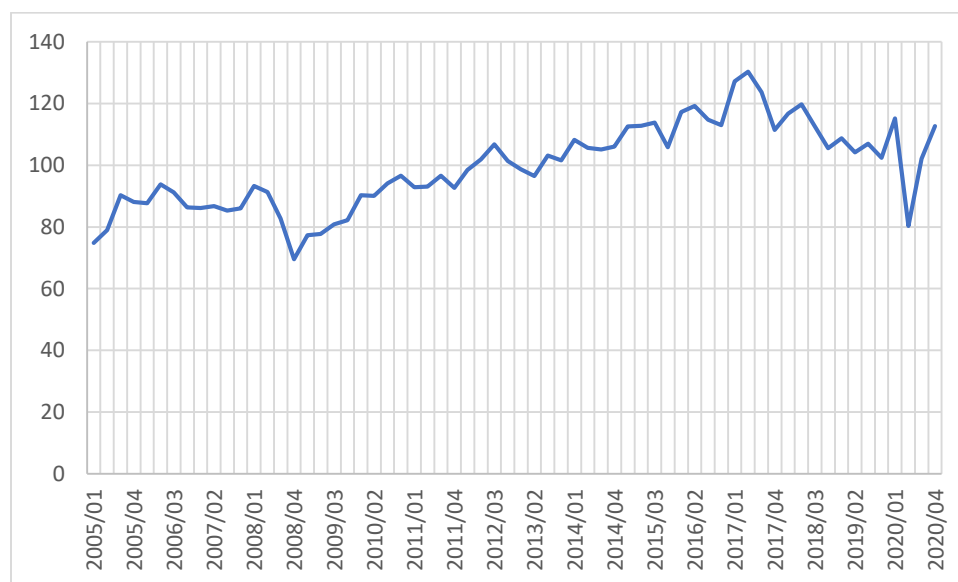
En primera instancia, haremos referencia al Índice de Productividad Laboral, el cual se define como el cociente entre el índice del valor de la producción a precios constantes en un periodo determinado y el índice de horas trabajadas o el índice de

¹¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

personal ocupado total en el mismo periodo¹¹², por lo que, en consecuencia, si la producción crece para un mismo nivel de consumo, el referido índice también se incrementa, indicando que la empresa o en este caso el sector es más productivo.

En la tabla que se muestra a continuación se observa el comportamiento del referido Índice de Productividad Laboral, en relación con la fabricación de productos de hierro o acero por la industria manufacturera, (volumen de producción), para el periodo de 2005 a 2020.

Gráfica 3.4 Índice de productividad laboral en la fabricación de productos de hierro y acero para industrias manufactureras.

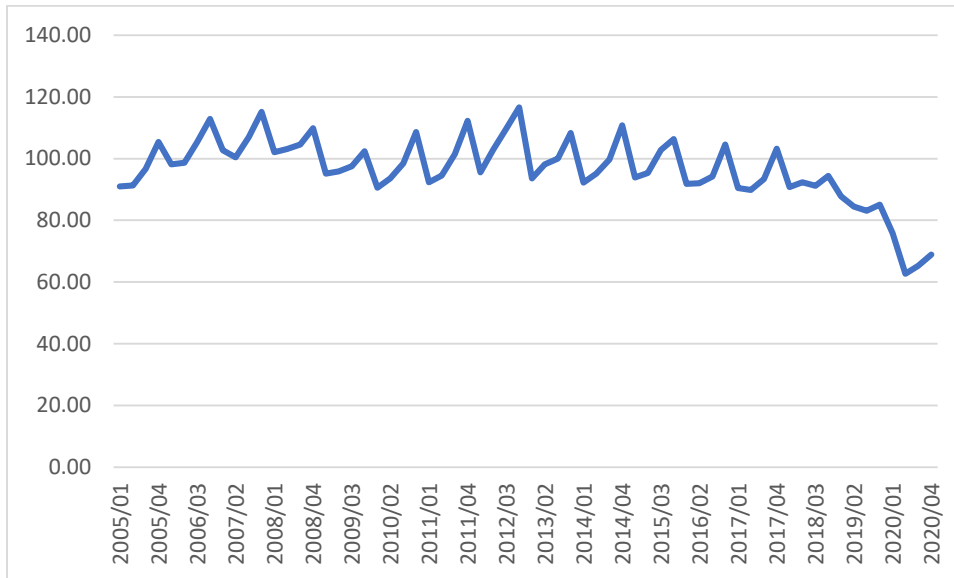


Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De igual manera se muestra el comportamiento del referido Índice de Productividad Laboral en relación con el valor de la producción de empresas constructoras durante el periodo de 2005 a 2020.

Gráfica 3.5. Índice de productividad laboral en empresas constructoras

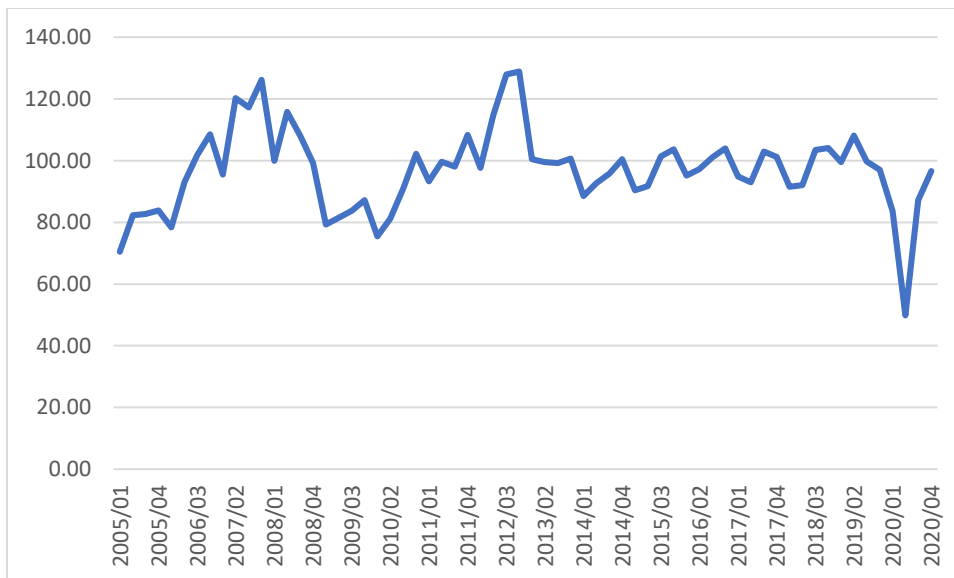
¹¹² INEGI. Comunicado de prensa Núm. 338/21, de fecha 8 de junio de 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ipi/ipi2021_06.pdf. Fecha de consulta 30 de abril de 2022.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por último, haremos referencia al Índice de Productividad Laboral de aquellas empresas dedicadas al comercio al por mayor de camiones y autopartes para automóviles, camionetas y camiones.

Grafica 3.6. Índice productividad laboral para el sector de comercio al por mayor de camiones y refacciones nuevas



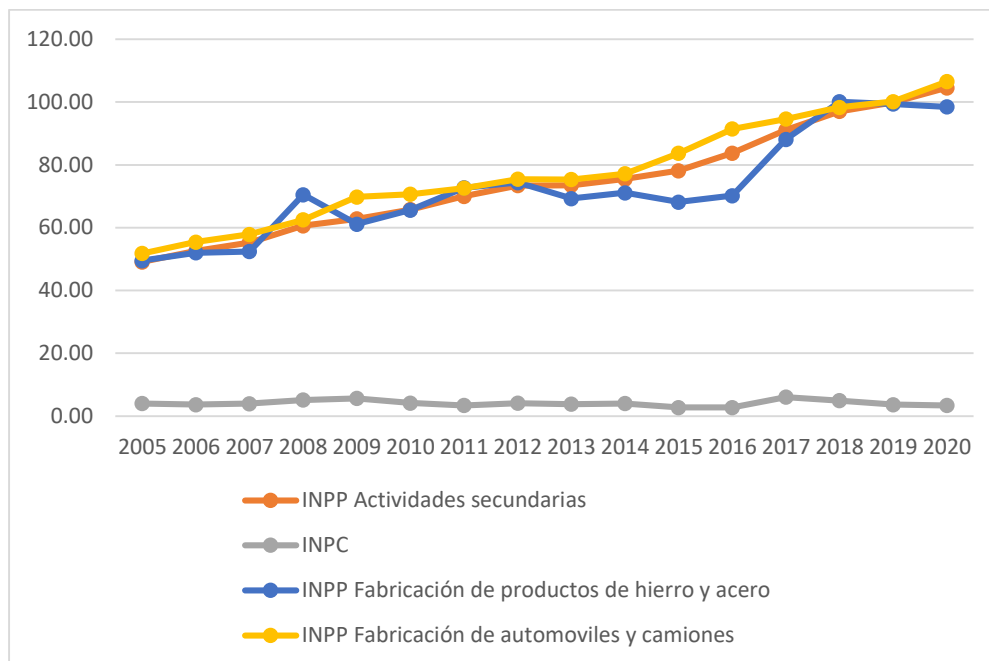
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La información antes referida corresponde al periodo objeto del presente trabajo de investigación y de la cual podemos observar de manera general, que el crecimiento de las industrias que han sido tomadas como referencia durante el periodo que nos ocupa, se ha mantenido constante y en diversos periodos ha mostrado un comportamiento creciente. No obstante, lo anterior, observamos que, durante el primer trimestre de 2020, el índice de producción descendió considerablemente para la industria manufacturera, de la construcción y automotriz, entre otros factores debido a la crisis sanitaria por COVID-19, la cual inicio a finales de 2019.

En tales condiciones, resulta evidente de durante el periodo analizado, en el que México ha aplicado diversas cuotas compensatorias a productos del sector siderúrgico, se han mantenido índices positivos de crecimiento, en la producción de bienes de subsectores estrechamente vinculados con la producción de acero.

Con la finalidad de identificar los efectos de la inflación durante el periodo de 2005 a 2015 y si esta ha tenido un comportamiento similar al crecimiento de la industria de bienes secundarios, automotriz y de la construcción, a continuación se muestra una gráfica comparativa que muestra el comportamiento del Índice de Precios al Productor de las referidas industrias, en relación con el comportamiento general que ha tenido el Índice de Precios al Consumidor, tal y como se muestra a continuación;

Gráfica 3.7. Índice de Precios al Productor & Índice Nacional de Precios al Consumidor



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Cabe precisar que, en virtud de que el Índice de Precios al Productor mide entre otros elementos, la variación de los precios de los productos elaborados por el productor, resulta evidente que los referidos índices relativos a la fabricación de productos de hierro y acero, fabricación de automóviles y camiones y el correspondiente a actividades secundarias, han sufrido un incremento paulatino de precios, durante el periodo objeto de la presente investigación, lo que evidencia que los consumidores finales no han sufrido de incrementos desmedidos en la adquisición de los bienes relativos a dicho sector.

Sobre la base de lo anteriormente expuesto en el presente capítulo, podemos advertir, que las medidas antidumping han dado lugar a una reducción significativa del volumen de importación de las mercancías investigadas, tal y como se demostró en el análisis de importaciones de los capítulos 72 y 73 de la LIGIE.

De igual manera se evidenció que China, sigue siendo el principal productor de acero del mundo, siguiendo lo señalado por Samuel Ortiz, el citado país, es además la principal consumidora y exportadora de acero en el mundo,¹¹³ razón por la que se explica la enorme capacidad productiva de esta industria.

¹¹³ Ortiz Velásquez, Samuel. *La industria del acero en China y Estados Unidos en el siglo XXI: implicaciones para la industria mexicana del acero*. Enrique Dussel Peters

La UPCI, en su calidad de Autoridad Investigadora mexicana ha determinado e impuesto diversas cuotas compensatorias provisionales y definitivas a productos de acero de varios países, esto a partir de la solicitud expresa de los productores de los diversos bienes del sector siderúrgico afectados, así como de diversos reclamos de empresas siderúrgicas locales, ejemplo de ello es el anunciado en 2015 por Altos Hornos de México, en el que se señaló la posibilidad de generar afectaciones en inversiones y en recortes de puestos de trabajo, a causa de una crisis por importaciones en condiciones desleales.

De igual manera se advierte que los medios de impugnación, tanto nacionales, como internacionales si bien, en sus diferentes instancias han atendido a la demanda de seguridad jurídica de las partes, al solicitar la revisión de las resoluciones definitivas que en su momento determinaron la imposición de una cuota compensatoria, lo cierto es que durante el periodo de 2005 a 2020, solo una resolución fue modificada vía recurso de revocación, para el efecto de realizar un ajuste en el valor de las mercancías investigadas, en tanto que en juicio contencioso administrativo, los asuntos impugnados fueron declarados válidos, por lo que las resoluciones en su momento impugnadas continuaron aplicándose conforme fueron dictadas por la UPCI.

Por lo que respecta a las impugnaciones en instancias internacionales, para el periodo que nos ocupa no se encontraron asuntos en los que las partes hubieran controvertido ninguna resolución relativa a productos del sector siderúrgico mediante la solicitud del establecimiento de un Panel Binacional al amparo del entonces TLCAN. En aquellos casos que fueron llevados ante el OSD de la OMC, solo en el asunto con número de expediente DS331 México – Tuberías de acero, el OSD ordenó a la autoridad mexicana, emitir una nueva resolución en la que señalara la ausencia de pruebas suficientes del daño a la rama de la producción nacional, asunto que finalmente fue resuelto con la eliminación de la cuota compensatoria previamente determinada.

(coordinador). América Latina y el Caribe y China. Economía Comercio e Inversión 2019. https://dusselpeters.com/CECHIMEX/20200124_REDALC_CECHIMEX_Economia_comercio_e_inversion_2019_Enrique_Dussel_Peters.pdf. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

En atención a lo anterior, podemos concluir que prácticamente la totalidad de las resoluciones definitivas emitidas por la UPCI, surtieron y surten plenos efectos en la aplicación de la medida compensatoria correspondiente, por lo que con base en el análisis a las importaciones de los capítulos 72 y 73 de la LIGIE, durante el periodo comprendido de 2005 a 2020, así como el relativo a los medios de impugnación nacionales e internacionales, podemos concluir que las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de productos del sector siderúrgico han repercutido eficazmente en la disminución abrupta de las importaciones de los referidos productos, así como en el crecimiento de la rama de la producción nacional en su momento afectada.

CAPÍTULO CUARTO

EFFECTOS DE LOS REMEDIOS COMERCIALES, APLICADOS A LA INDUSTRIA ACERERA EN MÉXICO.

Como ha sido referido, durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, la industria de acero en México, ha sido ampliamente regulada a través de diferentes instrumentos impuestos a la importación de los referidos bienes.

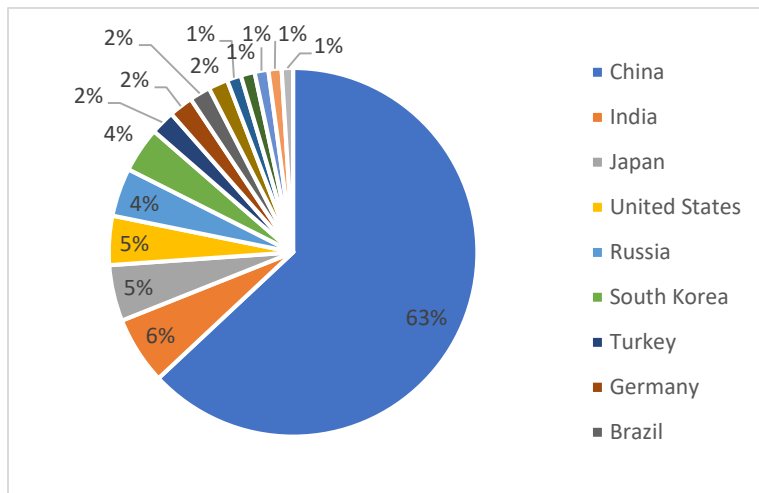
En el presente capítulo estableceremos, con base en la información previamente obtenida cual ha sido la repercusión real de las medidas de control impuestas por el Estado mexicano a la protección del acero, en particular las cuotas compensatorias, esto con la finalidad de identificar el efecto que dichas medidas han tenido en los subsectores de la industria automotriz, de la construcción, así como las manufacturas de hierro y acero.

También determinaremos si la implementación de las referidas medidas ha sido suficiente para fomentar el crecimiento de la industria acerera nacional durante el periodo comprendido del 2005 al 2020.

4.1 La Industria Acerera en el Mundo

La demanda mundial por el acero, se caracteriza por estar altamente globalizada y China sin duda ocupa el primer lugar como productor de acero, al representar el 63 por ciento de la producción mundial para 2020, en tanto que la producción de México representa solo el 1.57 por ciento de la referida producción, tal y como se muestra a continuación.

Gráfica 4.1 Producción mundial de acero para 2020



Fuente: *World Steel Association*

De igual manera, es de mencionarse que la producción del acero se concentra en unas cuantas empresas a nivel global, a continuación, referiremos un listado con las cinco principales empresas productoras, tomando como referencia la producción mundial de acero para 2020.

Tabla 1.1 Principales empresas productoras de acero

No.	Empresa	Volumen en toneladas métricas	Porcentaje de participación
1	China Baowu Group	115.29	10.58%
2	ArcelorMittal	78.46	7.20%
3	HBIS Group	43.76	4.01%
4	Shagang Group	41.59	3.82%
5	Nippon Steel Corporation	41.58	3.81%
Total		1,089.95	100 %

Fuente: *World Steel Association*

A efecto de robustecer lo anterior, es de señalarse el de comunicado de prensa de fecha 26 de enero de 2021, emitido por la *World Steel Association*¹¹⁴

¹¹⁴ World Steel Association. Información publicada el 26 de enero de 2021. <https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Press-release-%E2%80%93-Global-crude-steel-output-decreases-by-0.9-in-2020.pdf>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023

sobre la producción mundial de acero, respecto de la cual se estima que Asia produjo 1.374,9 Mt de acero bruto en 2020. La producción de acero bruto de China en 2020 alcanzó las 1.053,0 Mt, la participación de China en la producción mundial de acero bruto fue del 56,5 % en 2020. En tanto que Estados Unidos de América produjo 138,8 Mt de acero bruto en 2020.

De la información que antecede, se puede advertir que, la producción del acero, se encuentra concentrada preponderantemente en el Continente Asiático, particularmente en China, por lo que resulta evidente que dicho país, al tener la mayor disponibilidad de recurso en la producción de acero, también está en posibilidad de continuar ejerciendo prácticas desleales, las cuales han sido sancionadas, tanto por México, como por otras naciones.

4.2 Efectos de la regulación mexicana de las prácticas desleales de comercio internacional, en la modalidad de dumping en la industria mexicana.

Con la finalidad de evidenciar la problemática que México enfrenta, derivado las prácticas desleales de diversos países productores de acero, en particular China, quien es el principal productor de acero a nivel mundial, haremos referencia a las acciones que el gobierno mexicano a través de la Secretaría de Economía ha llevado a cabo para mitigar los efectos de dicha práctica.

Como ha sido señalado de manera previa en el desarrollo de la presente investigación, el acero en México se encuentra altamente regulado para su importación tanto por medidas arancelarias, como no arancelarias, nos referimos por estas últimas a aquellos requisitos diferentes al pago de aranceles, que se deben de cumplimentar por el importador, con la finalidad de realizar la importación o exportación de un determinado bien.

Es de mencionarse que el principal desafío que los importadores de diversos productos pertenecientes a la industria siderúrgica enfrentan al momento de importar las referidas mercancías es el cumplimentar las Regulaciones y Restricciones no Arancelarias (RRyNA).

La primera restricción a la que haremos referencia es al Aviso Automático de Importación¹¹⁵, mismo que debe ser tramitado y autorizado por la Secretaría de Economía¹¹⁶, esta medida de regulación es aplicable a mercancías clasificadas en 171 fracciones arancelarias, es decir a 171 mercancía diferentes correspondientes manufacturas de hierro y acero.

A través de esta medida se busca conocer la información del fabricante, país de origen de las mercancías, fecha de expedición y el volumen de las mercancías, información declarada en el aviso automático de importación.¹¹⁷

Cabe precisar que esta medida de control a las importaciones tiene su origen en el Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación de la Organización Mundial del Comercio (GATT de 1994), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1994.

La segunda restricción a la que haremos referencia son las cuotas compensatorias, las cuales, como ha sido ampliamente señalado en el desarrollo del presente trabajo de investigación, surgen de la substanciación de un procedimiento administrativo ante la UPCI.

Cabe precisar que para México ha sido una constante que el mayor número de cuotas compensatorias determinadas por la autoridad administrativa, sea relacionado con productos correspondientes al sector de metales básicos y sus manufacturas, sector en el cual se encuentran los productos del sector siderúrgico. Es así, que, para enero de 2022, dicho sector cuenta con un 42 por ciento del total de las investigaciones realizadas por la Autoridad Investigadora mexicana¹¹⁸.

De igual manera y tal y como fue referido en el capítulo primero del presente trabajo de investigación, del total histórico de 357 procedimientos que han sido substanciados por la UPCI, 150 de ellos han correspondido a las mercancías del

¹¹⁵ De conformidad con el numeral 7 del Anexo 2.2.2 del acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios en materia de comercio exterior.

¹¹⁶ Obligación que surge de la publicación en el DOF de fecha 05 de diciembre de 2013.

¹¹⁷ Los requisitos para la autorización de un Aviso Automático de importación están contemplados en la regla 2.2.20 de las Reglas Generales de Comercio Exterior, emitidas por la Secretaría de Economía.

¹¹⁸ Secretaría de Economía. Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/701666/Cuotas_vigentes_UPCI_REV_27_012022.pdf. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

sector siderúrgico, es decir, el 42 por ciento del total de investigaciones iniciadas han sido en relación al referido sector.

Tabla 4.2. Investigaciones iniciadas por sector

(1987-01 abril de 2022)

Sector	No. de inicios
Industrias metálicas básicas y sus manufacturas	150
Químicos, derivados del petróleo, productos del caucho y plásticos	89
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	27
Otras industrias manufactureras	25
Productos metálicos, maquinaria y equipo	20
Agropecuario, silvicultura y pesca	19
Productos obtenidos a base de fibras	10
Alimentos, bebidas y tabaco	7
Transporte	6
Madera	2
Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	2
TOTAL	357

Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

Es de precisarse que no todos los procedimientos iniciados por la autoridad Investigadora mexicana han concluido con la imposición de una cuota compensatoria definitiva, es así, que de los 150 casos iniciados para el sector de Industrias metálicas básicas y sus manufacturas, fue en 100 de ellos que se determinó una cuota compensatoria.

Tabla 4.3 Cuotas compensatorias impuestas por sector

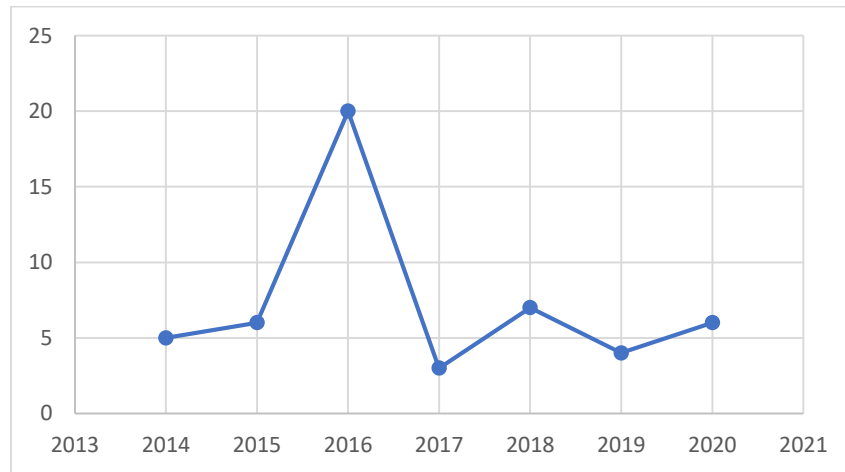
(1987 – 01 abril de 2022)

Sector	No. de cuotas impuestas
Industrias metálicas básicas y sus manufacturas	100
Químicos, derivados del petróleo, productos del caucho y plásticos	49
Otras industrias manufactureras	15
Agropecuario, silvicultura y pesca	12
Productos metálicos, maquinaria y equipo	12
Textiles, prendas de vestir e industria del cuero	11
Transporte	4
Productos obtenidos a base de fibras	3
Alimentos, bebidas y tabaco	3
Productos de minerales no metálicos, exceptuando derivados del petróleo y carbón	1
TOTAL	210

Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

Es importante destacar el número de asuntos que la autoridad investigadora mexicana ha resuelto por año, esta información se muestra de manera gráfica a continuación:

Grafica 4.2. Asuntos resueltos durante el periodo de 2014 a 2020



Fuente: Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales

Como se puede observar, durante el 2016, se evidenció un incremento del 233%, con respecto a 2015 en el número de asuntos sometidos a consideración de la autoridad investigadora y en los que a su vez se determinó la existencia de una práctica desleal de comercio exterior en su modalidad de *dumping*.

El incremento en la imposición de cuota compensatoria, durante el periodo, se puede explicar entre otros factores a que durante el 2015, se reportaron precios muy bajo en el acero proveniente de China, lo que provocó que las importaciones de este metal en nuestro país se incrementaran 7.9% en relación con 2014, obteniendo una participación en el mercado mexicano de hasta 43 por ciento.¹¹⁹

En virtud de que el objetivo de la presente investigación se centra en analizar si las cuotas compensatorias emitidas a productos del sector siderúrgico, han sido

¹¹⁹ Información obtenida de la siguiente página electrónica <https://www.canacero.org.mx/prensa/comunicado10asociaciones.pdf>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

correctamente determinadas y en consecuencia han sido efectivamente aplicadas en la protección a la producción nacional, haremos referencia a la evolución de la producción de acero por la industria mexicana, para el periodo del 2005 al 2020.

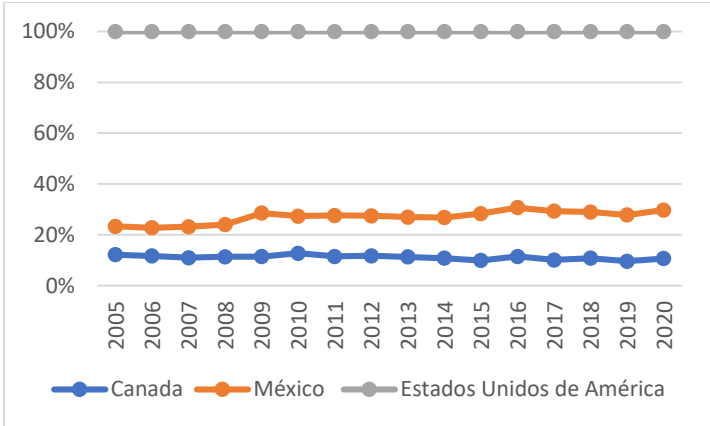
Tabla 4.4 Producción de acero mexicano

Año	Producción en toneladas métricas
2005	15.3
2006	17.1
2007	17.1
2008	16.4
2009	14.2
2010	16.1
2011	19.8
2012	20.9
2013	20.6
2014	23.4
2015	24.8
2016	25.4
2017	26.5
2018	25.6
2019	24.6
2020	24.7

Fuente: *World Steel Association*

A continuación, señalaremos de manera gráfica el desempeño de la producción de acero mexicano en relación con el comportamiento de Estados Unidos de América y Canadá.

Gráfica 4.3 Productos de acero terminados en toneladas métricas, México, Estados Unidos de América y Canadá



Fuente: *World Steel Association*

De la información anterior, se puede observar que durante el periodo de quince años que se analiza, la producción de acero mexicano se ha mantenido constante, en tanto que para 2011 y 2014, se tuvieron incrementos porcentuales del 22.8 y 13.59, respectivamente, en relación con los años anteriores.

De igual manera, este efecto de crecimiento, ha sido expansivo para las industrias alternas demandantes de acero, tal como la automotriz, de construcción entre otras, como fue referido de manera previa.

En tales condiciones, resulta evidente que los mecanismos de protección, en particular las medidas *antidumping* aplicadas a diversos productos del sector acero, han mantenido la producción del acero mexicano en una tendencia de crecimiento constante.

4.3. Efectividad de los medios de defensa en contra de las prácticas desleales de comercio internacional.

De la información analizada en el desarrollo del Capítulo Tercero del presente trabajo de investigación, se pudo advertir que, si bien se cuenta con diversos mecanismos para la impugnación de las medidas sancionatorias derivadas de investigaciones por prácticas desleales, no todas ellas aplican de la misma manera.

Como lo señala Carlos Humberto Reyes, existe una gran diversidad de opciones para resolver las controversias derivadas de prácticas desleales,Se menciona la posibilidad respecto de la jurisdicción nacional y las resoluciones de la OMC, pero queda en el aire la posible controversia de dos foros internacionales respecto de la misma litis¹²⁰.

Es este sentido y ante la tendencia globalizadora actual, en materia de prácticas desleales, cobran una importante relevancia los medios alternos de solución de controversias, situación que ha dado lugar a que los litigios no sean velados y resueltos por el Estado a través de un juicio¹²¹

¹²⁰ Reyes Díaz, Carlos Humberto, Tesis Doctoral, *La solución de controversias sobre prácticas desleales de Comercio Exterior en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2006, p. 168.

¹²¹ Gomez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, Oxford, México, 1996, p. 9-10.

Es importante reiterar que los particulares que consideren afectados sus intereses por la emisión de una resolución definitiva en materia de prácticas desleales podrán elegir libremente entre las tres vías de impugnación a su alcance, que en este caso podrán ser, acudir a la impugnación nacional, a través del recurso de revocación para posteriormente promover juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, solicitar la integración de un panel arbitral, en términos de T-MEC, antes TLCAN o bien acudir ante el Órgano de Solución de Controversias de la OMC.

Por lo que respecta al recurso de revocación, debemos destacar que, con base en la información expuesta en el capítulo que antecede, dicho recurso, en la práctica se ha convertido en un mecanismo con el cual las autoridades competentes de la Secretaría de Economía han confirmado de manera sistemática sus resoluciones, ya sea a través de resoluciones expresas o a través de negativa ficta, haciendo referencia particular a aquellas vinculadas al sector siderúrgico, se pudo observar que solo 1 recurso de los 20 sometidos a su conocimiento durante el periodo comprendido de 2015 a 2020, fue resuelto en el sentido ordenar la modificación de la resolución sometida a su consideración¹²².

Atento a lo anterior y si bien el recurso de revocación tiene la función de garantizar a los recurrentes, el acceso a un mecanismo de control de legalidad de los actos administrativos, para el caso en particular de la imposición de una cuota compensatoria, el acudir a dicha instancia es obligatorio y no opcional, como pudiera serlo en otros actos administrativos.

De igual manera y en virtud de que pudimos observar que el porcentaje de recursos de revocación que fueron resueltos por la Secretaría de Economía, en el sentido de revocar parcialmente una determinación fue solo de 5 por ciento de los recursos promovidos, se advierte que dicho medio de defensa no resulta efectivo para satisfacer las aspiraciones impartición de justicia de los recurrentes.

Por lo que respecta a los paneles binacionales, estos tienen el objetivo de verificar que las disposiciones jurídicas aplicables hayan sido tomadas en cuenta

¹²² Resolución emitida en respuesta al Recurso de Revocación número 18-14.2016-1, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 2016.

por la autoridad que emitió el acto, lo anterior significa que podrá tomar en cuenta tanto los tratados internacionales, legislación nacional, y jurisprudencia, que ha adoptado la parte sujeta a revisión.

Es de señalarse que si bien los importadores, productores o aquellas empresas que integran la producción nacional, se encuentran facultados para promover o impulsar los antes referidos medios de defensa, lo que se pudo observar a través del análisis del número de resoluciones impugnadas a través del empleo de los foros antes mencionados, es que los asuntos impugnados en ambos casos es del orden de 15 por ciento del total de las resoluciones emitidas por la UPCI, en tanto que de dicho porcentaje, solo 7 por ciento de las resoluciones ordenaron la revocación o en su caso la nulidad para efectos.

Ahora bien, por lo que respecta a la impugnación de medidas compensatorias ante el OSD de la OMC, se identificó que, de las resoluciones emitidas por la autoridad mexicana relacionadas con productos siderúrgicos, México solo ha sido demandado en un asunto ante dicho organismo, debido a la aplicación indebida de una cuota compensatoria, esto fue en el caso DS331 México – Tuberías de acero.

A efecto de referirnos a las impugnaciones totales a las determinaciones en materia de cuotas compensatorias emitidas por la Autoridad Investigadora mexicana, las que se combatieron ya sea por la ejecución de acciones incompatibles con el Acuerdo Antidumping o bien el actuar de la referida autoridad en contravención a la normatividad nacional, debemos referir que solo el 16 por ciento del total citadas resoluciones fueron impugnadas, en tanto que solo para el 8 por ciento se emitieron fallos en los que se recomendó u ordenó según sea el caso la modificación de las resoluciones antes mencionadas.

En consecuencia, podemos advertir que el 84 por ciento de las resoluciones emitidas por la UPCI fueron legalmente consideradas desde su emisión y en consecuencia surtieron plenos efectos.

4.4 Efectos económicos de la imposición de cuota compensatoria para los productores nacionales.

Efecto reflejo de la protección de la industria nacional y tomando como referencia a las industrias manufacturera, de la construcción y automotriz, de las

cuales se observó un crecimiento constante durante el periodo de 2005 a 2020, resulta evidente que la protección a través de la imposición de cuotas compensatorias ha sido efectiva para mitigar las afectaciones a la industria nacional del acero.

Es así que, a partir de la emisión de la primera resolución por parte de la UPCI, en 1987 y hasta el día de hoy, México ha establecido un sistema confiable contra las prácticas desleales de comercio internacional.

Como lo señala Gustavo Báez, en el ámbito regional México incluso ha ofrecido apoyo para reforzar o establecer áreas especializadas sobre prácticas desleales de comercio internacional compatibles con la OMC, ... Informe de labores, México, 1991- 1996, 1997, 1998 y 1999. Por otro lado, también vale la pena señalar que la UPCI, área responsable de resolver los procedimientos antidumping y antisubvención en México, recientemente recibió de SGS ICIS de México el certificado que acredita el cumplimiento de su sistema de calidad con la norma internacional ISO 9001 en dichos procedimientos, lo que proporcionará mayor seguridad jurídica a los agentes económicos involucrados en las investigaciones. Así pues, México se constituyó en el primer sistema contra prácticas desleales en el mundo certificado con la ISO 9000.¹²³

En la producción de acero, México ha tenido una tendencia constante en el uso de este mecanismo de protección a la industria nacional, es importante mencionar que el crecimiento en el empleo de prácticas desleales de comercio por diversos países productores obedece entre otros factores al alto porcentaje de materias primas o *commodities* de acero en escala mundial que propició la exportación a precios castigados.

Como fue referido de manera previa China continúa siendo el país más sancionado por la autoridad investigadora mexicana, como se mencionó de manera previa. De las cuotas compensatorias vigentes para el sector siderúrgico, el 43 por

¹²³ Baez López, Gustavo, *México y el sistema contra prácticas desleales de comercio internacional*. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/32/5/RCE.pdf>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

ciento de estas corresponden a productos originarios del citado país, seguidos por Ucrania y Rusia, las cuales representan el 10 y 8 por ciento, respectivamente.

De igual manera es de referirse que China está promoviendo diversas iniciativas internacionales, que apoyan sus objetivos comerciales y estratégicos y a la vez proveen al país de mayor demanda de acero.

Ante el panorama anterior, es de mencionarse que si bien, los productos relativos a la industria siderúrgica, constituyen uno de los sectores más controlados a la importación, ya sea a través del cobro de aranceles o del establecimiento de Regulaciones y Restricciones no Arancelarias, como es el caso de los Avisos Automáticos de Importación y de cuotas compensatorias, dichas medidas han demostrado su efectividad para el mantenimiento y crecimiento de la industria siderúrgica nacional.

No se deja de lado que en algunas ocasiones las barreras al comercio exterior pueden ser empleadas como herramientas políticas y generar conflictos entre los Estados involucrados, como sucedió con Estados Unidos de América a través de la imposición de aranceles temporales del orden del 10% al 25% a la importación de diversos productos de acero y aluminio a dicha nación, imposición a través de la cual el gobierno estadounidense justificó el referido incremento arancelario, con el argumento de limitar la práctica del comercio injusto, así como la mala política con diversos países en el mundo.¹²⁴

Atento a lo anterior, la discusión se debe centrar en busca un equilibrio efectivo entre las medidas de protección a industrias específicas, en oposición a los posibles conflictos que se generen con algunos Estados que puedan considerar vulneradas las relaciones de libre comercio.

Debemos destacar que un importante argumento a favor de las medidas que restringen el libre comercio es que protegen el intercambio dispar de mercancías entre países en desarrollo y países desarrollados, esto en virtud de que los países desarrollados cuentan con empresas altamente competitivas y tecnológicas que

¹²⁴ BBC News Mundo. Información publicada el 31 de marzo de 2018. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44321219>. Fecha de consulta 02 de febrero de 2023.

tienen la capacidad de vender su producción a menor precio que aquellos países más atrasados, por lo que no es extraño que los países con mayor nivel de desarrollo busquen la eliminación de barreras comerciales, en tanto que los países menos tecnológicos busquen la protección de determinadas industrias, como lo es el caso mexicano.

En virtud de que se ha demostrado que la industria siderúrgica representa un sector de especial interés para el Estado mexicano, se justifica la protección temporal de dicha rama industrial, en virtud de que la imposición de las cuotas compensatorias tiene la finalidad específica de contrarrestar o prevenir el daño que se cause a la industria nacional, además de tener un periodo de aplicación temporal, tal y como fuera señalado por Smtith y List, al coincidir en que si bien el libre intercambio de bienes es el camino para el crecimiento de la economía de un país, la referida protección tiene como objeto en particular la protección de sectores que representen una especial relevancia.

Por otro lado, también se reconoce que la excesiva protección a una o varias ramas de una determinada industria, podría causar daños severos, al propiciar condiciones para la existencia de prácticas monopólicas, no obstante, lo anterior, el ideal será lograr un equilibrio entre el libre comercio y las prácticas restrictivas al libre comercio, con la finalidad de lograr el crecimiento y desarrollo de dichas ramas productivas.

Ahora bien, por lo que respecta efectividad de las cuotas compensatorias como medidas para combatir el dumping, debemos señalar que el medio para la aplicación de las mismas está asegurado por la actuación de la Agencia Nacional de Aduanas,¹²⁵ quien en ejercicio de sus facultades realiza el cobro de la referida medida no arancelaria en el momento de la importación de las mercancías.

Por lo que respecta a las medidas coercitivas, señaladas por Bobbio como parte de los elementos para dotar de eficacia a un instrumento normativo, tenemos que, en el caso de las cuotas compensatorias, encontramos dos vertientes a saber;

¹²⁵ Decreto por el que se crea la Agencia Nacional de Aduanas de México como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el DOF el 14 de julio de 2021, mismo que sustituyo en funciones de control aduanero al Servicio de Administración Tributaria.

(i) En caso de existir alguna irregularidad en el procedimiento de investigación por parte de la UPCI, cualquiera de las partes está facultada para controvertir el citado fallo, esto ante autoridades nacionales, a través del recurso de revocación y posteriormente juicio contencioso administrativo o bien ante instancias internacionales, vía Órgano de Solución de Diferencias o en su caso a través de Paneles Binacionales, estos últimos organismos, si bien no cuentan con jurisdicción territorial, para hacer valer por sí mismas sus fallos, si se encuentran facultadas para ordenar a la autoridad mexicana el cumplimiento de las resoluciones correspondientes.

(ii) Una vez que la cuota compensatoria se encuentra vigente y se detecten irregularidades en la importación de las mercancías investigadas, es decir que los importadores estén eludiendo la cuota compensatoria en cuestión, las empresas que integran la producción nacional que en su momento denunciaron la práctica desleal en la modalidad de dumping, se encuentra facultada para acudir ante la UPCI, con la finalidad de denunciar la elusión de una cuota compensatoria, es decir su importación a través de una fracción arancelaria diferente a la que le corresponde.

Derivado del análisis a los volúmenes de producción del acero a nivel mundial, así como mínima impugnación de las determinaciones de la UPCI, ya sea en foros nacionales o internacionales, así como del análisis al Índice de Productividad Laboral a las industrias manufactureras, de construcción y automotriz, se ha podido advertir que las medidas compensatorias determinadas por la autoridad mexicana han sido justificadas y más allá, han servido a la industria nacional del acero para mantenerse dentro de los principales productores de acero de América Latina, con lo cual se comprueba la hipótesis planteada en el presente trabajo de investigación.

Conclusiones

1. A nivel internacional el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, mejor conocido como Acuerdo Antidumping, el cual surgió de la Ronda de Tokio del GATT, constituye la normatividad en materia de investigaciones por prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de dumping, así como de las medidas sancionatorias a dicha práctica.
2. El citado Acuerdo Antidumping, para su aplicación en territorio nacional ha sido transformado para su aplicación a través de la normatividad nacional, esto a través de la Ley de Comercio Exterior, su reglamento y demás normatividad de aplicación supletoria.
3. Que la eficacia de las sanciones a la práctica de dumping, depende de la existencia de órganos del Estado que la aplican, en este caso de la UPCI, la cual además posee facultades coercitivas para sancionar la desobediencia de las resoluciones definitivas que determinan la imposición de una cuota compensatoria.
4. Que, de conformidad con la teoría clásica del libre comercio, este debe ser libre de restricciones al ejercicio del mismo, de conformidad con Adam Smith que lideró la política de *laissez-faire*, por medio de la cual todos los países que participaran en el libre comercio podrían obtener ganancias de éste.
5. Que Smith y List, reconocieron también la necesidad de establecer restricciones al libre comercio, esto con la finalidad de buscar un crecimiento acelerado de determinadas industrias o bien ante la existencia de situaciones que pongan en riesgo su estabilidad y desarrollo.
6. Que, para efectos de la industria siderúrgica, China continúa siendo el principal productor de acero, además de ser el país mayormente sancionado por la práctica de dumping a diversos productos del sector siderúrgico, además de contar con la mayor capacidad instalada a nivel mundial para la producción de acero.

7. Que México es un importante productor de acero, además de que, por su ubicación geográfica, es un mercado atractivo para la importación de acero, en condiciones de discriminación de precios o dumping.
8. Las diversas medidas de regulación a la importación de productos del sector siderúrgico tales como las cuotas compensatorias, Avisos Automáticos y pago del Impuesto General de importación, han contribuido para que la industria acerera en México haya mantenido una producción constante y para que, durante los años 2011 y 2014, se reportaran incrementos porcentuales del 22.8 y 13.59 en la producción, respectivamente, esto en relación con los años anteriores.
9. El volumen de las resoluciones definitivas en las que se impuso una cuota compensatoria por parte de la autoridad investigadora mexicana impugnadas es del 15 por ciento del total de las resoluciones emitidas por la autoridad mexicana, en tanto solo el 7 por ciento de dichas resoluciones fue revocada o modificada para determinados efectos.
10. El Recurso de Revocación interpuesto en contra de resoluciones dictadas en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se ha convertido en un instrumento de confirmación de la legalidad de las determinaciones de la autoridad investigadora mexicana en materia de sanciones *antidumping*.
11. La imposición de cuotas compensatorias y medidas de control a la importación de productos siderúrgicos ha tenido resultados positivos para la producción nacional, ya que dichas medidas han repercutido de manera favorable tanto en la producción de la rama de producción nacional, como en el Índice de productividad laboral.
12. Si bien, la UPCI, para la determinación de una cuota compensatoria está sujeta a un procedimiento de carácter administrativo, en algunos casos parece estar vinculado a factores políticos que reflejan el tamaño o la importancia de la rama de producción afectada.
13. Las cuotas compensatorias determinadas a diversos productos del sector siderúrgico importados en condiciones de dumping, han servido como un instrumento efectivo, para la protección al referido sector, en virtud de ser

emitidas por la UPCI, como órgano del Estado encargado del establecimiento de las referidas sanciones. De igual manera, la citada dependencia cuenta con los instrumentos de control, para sancionar el incumplimiento de sus determinaciones.

14. Derivado de la implementación de medidas de control aplicadas a la industria siderúrgica mexicana, México se ha posicionado como uno de los principales productores de acero de América Latina y el quinceavo productor a nivel mundial.
15. Basado en la teoría de Smith y List, se justifica la imposición de restricciones al libre comercio con motivo de proteger una determinada industria, como lo es en el caso que nos ocupa, en virtud de que la medida sancionatoria tiene una temporalidad de cinco años, posteriores a los cuales se realiza una nueva evaluación en relación a si de eliminarse la cuota compensatoria, el daño a la industria nacional se repetiría.

Recomendaciones y posibles líneas de investigación

Eliminar el recurso de revocación como instrumento de revisión previo a acudir al juicio contencioso administrativo, lo anterior en virtud de que se demostró que prácticamente la totalidad de los recursos promovidos por las partes en procedimientos de investigación por prácticas de discriminación de precios en su modalidad de dumping fueron resueltos vía negativa ficta y solo en uno de ellos se revocó parcialmente el fallo de la UPCI.

Si bien, a partir de la evidencia generada con motivo de la presente investigación se detectó que la aplicación de medidas antidumping ha sido efectiva en la protección a la industria siderúrgica mexicana, debemos considerar la aplicación de medidas de salvaguarda, en el caso particular, aranceles que refuercen la protección a la producción nacional.

Con la finalidad de asegurar la protección a la industria siderúrgica nacional durante la vigencia de las cuotas compensatorias, se deberán implementar medidas que aseguren que la autoridad aduanera vigila la correcta clasificación de las mercancías al momento de su importación, lo anterior en virtud de que una incorrecta clasificación puede derivar en prácticas de elusión de las cuotas referidas.

Si bien, las medidas compensatorias cuentan con una temporalidad determinada de cinco años a partir de la emisión de la resolución correspondiente y la normatividad de la materia contempla la posibilidad de ampliar la vigencia de las mismas por un periodo igual a través de la figura del examen de vigencia, se advierte que dicho procedimiento no realiza un análisis integral del daño a la rama de producción nacional, sino que se limita a constatar si en caso de eliminarse la cuota compensatoria impuesta, el daño a la producción nacional se repetiría, por lo que se recomienda que el referido procedimiento satisfaga los lineamientos de un procedimiento de investigación inicial, esto con la finalidad de no mantener barreras al comercio exterior injustificadas.

Fuentes de Consulta

- ARELLANO García, Carlos, Primer curso de derecho internacional público, 7ª ed. Porrúa, México, 2009, p. 86.
- ARRIOJA VIZCAÍNO Adolfo, *Derecho Fiscal*. Décima novena edición, abril del 2005. Editorial THEMIS.
- BOBBIO, Norberto, Teoría general del Derecho, 2ª ed. trad. Jorge Guerrero R., Ed. Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 2002.
- BRUE L., Stanley, Grant, Randy R., Historia del pensamiento económico, 7º ed. Trad. Guadalupe Meza, México, Staines, Cengage Learning, p. 199.
- AYALA ESPINO, José, *Diccionario moderno de la economía del sector público*, México, Diana, 2000.
- CARRBAUGH, Robert J., Economía Internacional, 12ª. ed., trad. Pilar Mascaró Sacristán, México, Cengage Learning Editores, 2009.
- CHACHOLIADES, Miltiades, *Economía Internacional*. Segunda Edición. México. Mc Graw Hill. 1992.
- CRUZ BARNEY, Oscar, *Las reformas a la Ley de Comercio Exterior en materia de prácticas Desleales de Comercio, Antidumping un primer acercamiento*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2003.
- CRUZ Barney Oscar, *El control constitucional de las resoluciones antidumping y los paneles del artículo 1904, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- DEMSETZ Harold, *American Economic Review*, Vol. 72, No 1 (Mar 1982).
- GOMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, Oxford, México, 1996.
- GONZÁLEZ, Anabel, *La solución de controversias en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, División de Comercio Internacional e Integración, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile 2006.
- GONZÁLEZ, Mónica Salomón, *La Teoría de Las Relaciones Internacionales En Los Albores Del Siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones*. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, no. 56, 2001.

- FINGER, Michael, *Dumping and Antidumping. The Rhetoric and the Reality of Protection in Industrial Countries*, *The World Bank Research Observer*, vol. 7, núm. 2, julio de 1992.
- FRASER Fisher Paul S. *Estudio y análisis de las leyes en contra de las prácticas desleales de comercio internacional en los tres países de TLCAN y su lugar en la globalización mundial de comercio*, TESIUNAM, 2006.
- HAL R. Varian, *Price Discrimination*, *Handbook Of Industrial Organization*, vol. 1, ed. Richard Schmalensee and Robert Willig, North-Holland, Elsevier, Oxford, 2005.
- HERNANDEZ LEÓN, Carlos, *Paneles Binacionales del Capítulo XIX, del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: la aplicación de las disposiciones jurídicas y de los principios generales de derecho en la revisión de las resoluciones finales de prácticas desleales de comercio internacional*, Tecnológico de Monterrey, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública
- HOVENKAMP, Herbert, *Federal Antitrust Policy. The Law of Zompetition and Its Practice*, West Publishing Co., St. Paul Minnesota, 1994.
- IBAÑEZ Hernández Isacar Emanuel, *Análisis jurídico de la relación comercial China-México*, TESIUNAM, 2015.
- KELSEN, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1995.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, trad. Vernengo, Roberto J., UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 223.
- KRUGMAN, Paul R., Obstfeld, Maurice, *et al*, *Economía Internacional: teoría política*, 9ª edición, Madrid España, Pearson Educación.
- MEYERS, Eytan. *Theories of International Immigration Policy-A Comparative Analysis*. *The International Migration Review*, vol. 34, no. 4, 2000, <https://doi.org/10.2307/2675981>. Fecha de consulta 10 May 2022.
- REYES, Díaz Carlos Humberto, Tesis Doctoral, *La solución de controversias sobre prácticas desleales de Comercio Exterior en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, noviembre de 2006.

- ROHDE PONCE, Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano*, ediciones ISEF, México, 2008.
- SAMUELSON, Paul A. y NORDHAUS William D., *Economía*, 18º ed., Mcgraw-Hill, 2006.
- SERRANO MAGALLÓN, Fernando, *El Mecanismo de solución de diferencias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, en Witker Velásquez, Jorge Alberto, (comp.) *Resolución de las Controversias Comerciales el América del Norte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- SMITH Adam, *La riqueza de las naciones*, Trad. Carlos Rodríguez Braun, Ed. Alianza Editorial Madrid.
- TOLE MARTÍNEZ José Julián, *Solución de Controversias en los TLC Aportes del Derecho de la OMC*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014, p. 505.
- PATIÑO MANFER, Ruperto, *La Naturaleza de las Investigaciones Antidumping, el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación y Revisión por los Paneles Binacionales*, *Documentos de Trabajo*, No. 4 Ed. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. S.N.E, México 1999.
- PATIÑO Manfer, Ruperto, *La justicia social como valor del Estado democrático moderno en el mundo globalizado y el libre mercado. El caso México*, UNAM, Serie de Estudios Jurídicos, número 65, 2008.
- PALOMO, Ricardo, *Enciclopedia de Economía, finanzas y negocios*. Ed. CISS, Grupo Wolkers Kluwer, 2010.
- PATIÑO MANFER, Ruperto, *La justicia social como valor del Estado democrático moderno en el mundo globalizado y el libre mercado. El caso México*, UNAM, Serie de Estudios Jurídicos, número 65, 2008.
- QUINTANA Adriana, Elvia Arcelia, *El comercio exterior en México*, 2ed., Porrúa UNAM, México 2003.
- WEBER, Max, *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, 8º reimpresión, trad. Manuel Sánchez Sarto, México, 2012.
- WITKER VELÁZQUEZ Jorge Alberto, *Derecho del comercio exterior*, México, UNAM 2011.

Enciclopedia de Economía, finanzas y negocios. Ed CISS, Grupo Wolkers Kluwer. Coordinador general Ricardo J. Palomo Zurdo, 2010.

Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Estudios Doctrinales, Num 193, 1998.

DOCUMENTOS ELECTRONICOS

BAEZ López, Gustavo, *México y el Sistema contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional*, <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/32/5/RCE.pdf>

CAMACHO Carvajal, Luis Felipe, *Reflexión sobre la industria del acero en el mercado globalizado*. Apuntes del CENES, vol. 30, No. 55, 2011. <https://www.redalyc.org/pdf/4795/479548754007.pdf>

GOMEZ Chiñas, Carlos, De Adam Smith a List, del libre comercio al proteccionismo, Aportes: Revista de la Facultad de Economía-BUAP, Año VIII, Num. 24. <http://www.eco.buap.mx/aportes/revista/24%20Año%20VIII%20Numero%2024,%20Septiembre-Diciembre%20de%202003/07%20De%20Adam%20Smith%20a%20List%20%20C2%20BF%20Del%20libre%20comercio%20al%20proteccionismo-Carlos%20Gomez%20Chinas.pdf>

GONZALEZ Domínguez, Pablo, Reconfiguración de la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho nacional sobre la base del principio de subsidiariedad, Anu. Mex. Der. Inter vol.17 Ciudad de México ene./dic. 2017. Recurso disponible en la siguiente liga https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542017000100717. Fecha de consulta 23 de agosto de 2022.

ORTIZ Velásquez, Samuel. *La industria del acero en China y Estados Unidos en el siglo XXI: implicaciones para la industria mexicana del acero*. Enrique Dussel Peters (coordinador). *América Latina y el Caribe y China. Economía Comercio e Inversión 2019*. Consultado en la página:

https://dusselpeters.com/CECHIMEX/20200124_REDALC_CECHIMEX_Economia_comercio_e_inversion_2019_Enrique_Dussel_Peters.pdf

<https://worldsteel.org/wp-content/uploads/Press-release-%E2%80%93-Global-crude-steel-output-decreases-by-0.9-in-2020.pdf>

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/718203/Estadisticas_UPCI.pdf

Monografía del Sector Siderúrgico de México 2011, visible en la siguiente página
http://www.2006-012.economia.gob.mx/files/Monografia_Sector_Acero.pdf.

Diccionario de la Real Academia Española, información extraída de la siguiente página electrónica <https://dle.rae.es/eficacia>.

REVISTAS

El comercio hacia el futuro, 2ª. ed., Ginebra, OMC, marzo 2001.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Comercio Exterior

Reglamento de la Ley de Comercio Exterior

TITLE 19—CUSTOMS DUTIES, del United States Code, 2011 Edition, From the U.S. Government Publishing Office
Special Import Measures Act (SIMA)

PAGINAS ELECTRONICAS

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618084/Estadisticas_UPCI_230221.pdf

<https://www.regulations.gov/comment/DOT-OST-2017-0043-0014>

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/618084/Estadisticas_UPCI_230221.pdf

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/disp1_s.htm

<https://www.worldtradelaw.net/databases/nafta19.php>

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_agreements_index_s.htm

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/zeroing_s.htm#:~:text=Se%20de%20nomina%20reducci%20a%20cero,artificial%20los%20m%20rgenes%20de%20du%20mping

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org6_s.htm

https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds331_s.htm

<https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/ipl/ipl2021_06.pdf.

https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/03/150327_china_inunda_acero_barato_ac.

<https://expansion.mx/negocios/2015/06/03/ahmsa-suspende-inversion-de-3900-mdp-y-recortara-empleos>.

<http://sentencias.tfjfa.gob.mx:8080/SICSEJLDOC/faces/content/public/consultasentencia.xhtml>

Índice de abreviaturas

A

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo Antidumping), 11
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 8
Altos Hornos de México, (AMHSA), 29

C

Canada Border Services Agency (CBSA), 47
Comisario Canadiense de Aduana y Hacienda (CAAH), 40

D

Diario Oficial de la Federación (DOF), 53

E

Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias (ESD), 56

F

Foro Global sobre el Exceso de Capacidad del Acero, *Global Forum on Steel Excess Capacity*, (GFSEC por sus siglas en inglés), 90

I

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 66

L

Ley General de los Impuestos de Importación y de Exportación (LIGIE), 91

O

Organización Internacional de Comercio (OIC), 8
Organización Mundial del Comercio (OMC), 11
Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 57

R

Regulaciones y Restricciones no Arancelarias (RRyNA), 102

S

Solución de Diferencias (OSD), 56
Special Import Measures Act, (SIMA por sus siglas en inglés), 46

T

Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN), 38
Tratado México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), 38

U

Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, (UPCI), 18
United States International Trade Commission, (Comisión), 43

