

134-16

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y
POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Análisis del Acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y
el gobierno de la República Popular China en materia de medidas de
remedio comercial.*



Manuel Julio Dominguez Arana

mjuliodoma@gmail.com



Proyecto de Investigación Aplicada

Maestría en Derecho Internacional

Asesor: Dr. José Manuel Vargas Menchaca

Diciembre de 2008

Tesis

HF3228.C4

D65

2008

rec

↓12376279

400

100

Resumen.

Este trabajo pretende revisar si la estrategia del Gobierno mexicano, que culminó con la firma del *Acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la república Popular China en materia de medidas de remedio comercial*, fue la correcta.

A fin de lograr lo anterior, primero se expone el marco legal de las cuotas compensatorias por *dumping* y su finalidad. Posteriormente, el origen de las cuotas compensatorias que los Estados Unidos Mexicanos (México) impuso a las mercancías chinas. Se revisa tanto el ingreso de República Popular China a la Organización Mundial del Comercio, y su compromiso asumido con México (Protocolo de Adhesión), como la actividad mexicana dentro del plazo de seis años a que se refiere el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión (Exámenes de vigencia). Las revisiones de oficio de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones chinas; el *Acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la república Popular China en materia de medidas de remedio comercial* y finalmente un análisis de las importaciones chinas registradas a partir de principios de los 90's hasta la fecha más reciente disponible.

Marco teórico.

La estrategia mexicana pone fin a la defensa de la rama de producción nacional de más de 12 años contra las importaciones de mercancía de origen chino en condiciones de *dumping*, motivo por el cual, el planteamiento del tema surge de un análisis a detalle de esta estrategia.

El tema surge en diciembre de 2007, cuando finalizó la “cláusula de paz”¹ negociada entre México y China, con respecto a las cuotas compensatorias que el primero listó en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, en el país surgieron interpretaciones sobre éste instrumento, toda vez que unos reclamaban que todas las cuotas compensatorias que se mantenían sobre las importaciones originarias de China debían desaparecer al vencimiento del plazo convenido, y otros señalaban que durante el período de seis años convenido se debían revisar todas las cuotas compensatorias a la luz de las disposiciones pertinentes, con lo cual cualquier ilegalidad sería resuelta con motivo de dichas revisiones y sólo se mantendrían las cuotas que fueran consistentes con los Acuerdos de la OMC.

Siendo el caso, que la la Secretaría de Economía (SE), siguiendo este último criterio, inicio antes del fin de plazo, procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias, pero independientemente de esto último, México y China iniciaron en el segundo semestre de 2007 negociaciones con respecto a las cuotas compensatorias, y como resultado de dichas negociaciones ambos países celebraron el “*Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial*”, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, el 1 de junio de 2008, que prevé (1) la revocación de las cuotas compensatorias sobre los productos chinos que fueron listados en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, y

¹ Como resultado del ingreso de China a la OMC, este país suscribió con México un acuerdo en virtud del cual este último podía mantener las cuotas compensatorias que había impuesto a los productos chinos por un lapso de 6 años.

(2) la adopción de una medida de transición temporal aplicable a la importación de ciertas mercancías originarias de China, que se **eliminará** progresivamente hasta que quede totalmente **eliminada** el 11 de diciembre de 2011.

El trabajo busca demostrar si había la necesidad de iniciar procedimientos de revisión de cuotas compensatorias, así como de negociar con China una medida alternativa para dar por terminado la diferencia en torno al cumplimiento del Protocolo de Adhesión de este país a la OMC.

Marco metodológico

Con motivo de la revocación de las cuotas compensatorias sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de China en virtud del *“Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial”*, firmado en la ciudad de Arequipa, Perú, el 1 de junio de 2008, el tema de este trabajo se centra en la terminación por parte de la autoridad de los procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias que fueron iniciados entre agosto y diciembre de 2007 por la SE.

En virtud de lo anterior, y a fin de comprender que dichas cuotas compensatorias se adoptaron con el objeto de contrarrestar los efectos de la práctica desleal de comercio internacional de las importaciones de mercancía originaria de China, se hizo necesario explicar en primer lugar lo que es una práctica desleal de comercio internacional, recurriendo a la bibliografía en la materia.

Posteriormente, y tomando en consideración que las mencionadas cuotas solo pueden imponerse mediante un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, fue preciso, acudir a lo establecido en la Ley de Comercio Exterior (LCE), su Reglamento (RLCE) y el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, para describirlo.

Finalmente, el análisis de la revocación de las cuotas compensatorias sobre los bienes originarios de China tomando con fundamento el Acuerdo antes mencionado se realizó a la luz de las disposiciones anteriormente referidas, decisiones de la OMC y el Protocolo de Adhesión de China.

El presente trabajo puede ser de utilidad para aquellos que estudian esta materia de comercio internacional y para los productores nacionales, a fin de que asuman la mejor estrategia posible para afrontar el fin de la medida negociada con China en 2011.

Índice

| | |
|---|----|
| Resumen. | I |
| Marco Teórico. | II |
| Marco Metodológico. | IV |
| Introducción. | 1 |
| | |
| 1. CAPÍTULO PRIMERO: Práctica desleal del comercio internacional <i>dumping</i>. | 4 |
| 1.1. Antecedentes | 4 |
| 1.2. Práctica desleal de comercio internacional | 6 |
| 1.3. Dumping | 8 |
| | |
| 2. CAPÍTULO SEGUNDO: Procedimiento de las investigaciones <i>antidumping</i> | 18 |
| 2.1. De la presentación de la solicitud a la publicación de la resolución de inicio. | 18 |
| 2.2. Del inicio a la publicación de la resolución preliminar. | 20 |
| 2.3. De la preliminar a la publicación de la resolución final. | 21 |
| | |
| 3. CAPÍTULO TERCERO: Cuotas compensatorias a productos originarios de China. | 26 |
| 3.1. Origen de las cuotas compensatorias a productos originarios de China. | 26 |
| 3.2. Ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio. | 29 |
| 3.3. Examen de vigencia de cuotas compensatorias definitivas. | 36 |
| 3.4. Revisión de oficio a las cuotas compensatorias definitivas sobre las importaciones de mercancías originarias de China. | 42 |
| 3.5. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el | 45 |

| | |
|--|----|
| Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial. | |
| 3.6. Análisis. | 48 |
| 3.7. Comercio entre China y México 1990 – 2008. | 64 |
| Conclusiones. | 70 |
| Bibliografía | 72 |

INTRODUCCIÓN

En los Estados Unidos Mexicanos (México) las normas que regulan el comercio exterior y la defensa contra la introducción de mercancías mediante una práctica desleal son: la Ley de Comercio Exterior(LCE), el Reglamento de la Ley de Comercio Exterior (RLCE) y los Acuerdos de la materia derivados de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estas leyes establecen un procedimiento en forma de juicio a través del cual se pueden imponer cuotas compensatorias a cargo del importador a las mercancías en las mencionadas condiciones.

Este procedimiento denominado investigación sobre dumping o subvenciones, en el caso de México, la realiza la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (SE), y consta de tres etapas: inicio, preliminar y final; donde participan los productores nacionales, importadores, exportadores, gobiernos extranjeros y cualquier parte interesada.

La cuota compensatoria que resulta de una investigación es una carga económica cuyo propósito es contrarrestar la práctica desleal de comercio internacional, y puede ser provisional si son las impuestas en una resolución preliminar, o definitivas si se aplican en una resolución final, y tienen una vigencia de cinco años o el tiempo necesario para contrarrestar la práctica desleal que esté causando daño.

En el caso de México, cuando la SE (antes de Comercio y Fomento Industrial) impuso cuotas compensatorias sobre las mercancías originarias de República Popular China (China) en la década de los 90's, antes del ingreso de este país a la OMC, no tenía la obligación de cumplir con los acuerdos de la OMC y sus formalidades. Sin embargo, esto cambio cuando la nación asiática ingresó a este organismo internacional en 2001, cuando negoció con México una reserva por seis años que establecía básicamente la no aplicación de los Acuerdos de la OMC a las cuotas compensatorias mexicanas impuestas a las

importaciones de una gran variedad de productos chinos, finalizando dicha reserva el 12 de diciembre de 2007.

Así, y no obstante que México no tenía la obligación de poner de conformidad con los acuerdos de la OMC sus cuotas compensatorias, la UPCI a lo largo de esos seis años llevó a cabo procedimientos específicos de acuerdo con la legislación vigente, que tenían el propósito de resolver sobre la continuación o eliminación de las cuotas compensatorias a las mercancías en condiciones de dumping; resolviendo la UPCI mantener las cuotas en aquellos casos en que se cumplían los requisitos necesarios y eliminando en otros la cuota porque no se demostró la probable repetición de la práctica desleal.

Pero, es el caso que México y China celebraron este año el *Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial*, acuerdo comercial que dispone que México en un plazo de cuatro años, contados a partir de octubre de 2008, mantendrá para aquellos productos “sensibles”, las cuotas compensatorias a los productos chinos que entran a nuestro país, y para los “no sensibles” las eliminara de inmediato; así ambos países evitan largos y complicados procesos legales en materia de comercio internacional.

Siguiendo con la idea anteriormente descrita, este trabajo indaga si la estrategia seguida por el Gobierno de México fue la correcta, porque se están eliminando medidas que **protegen** la industria nacional contra las importaciones chinas que se realizan en condiciones de dumping y causan daño a la rama de producción nacional.

A fin de lograr lo anterior, primero se expone que es una Práctica Desleal del Comercio Internacional (en su modalidad de *dumping*).

Posteriormente se describe el procedimiento por virtud del cual se determina la imposición de la cuota compensatoria contra aquellas mercancías que se realizan en condiciones de prácticas desleales de comercio internacionales.

En el capítulo tercero se examina lo concerniente a las cuotas compensatorias a productos originarios de China, el ingreso de este país a la OMC y los exámenes de vigencia de cuotas compensatorias chinas. E igualmente el comercio entre China y México entre 1990 y 2008, aspecto fundamental para la producción nacional de cara a la eliminación de las cuotas compensatorias.

A su vez, el capítulo tercero describe y analiza el instrumento denominado *Acuerdo entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la república Popular China en materia de medidas de remedio comercial*. Para finalmente determinar si la estrategia seguida por el Gobierno de México fue correcta.

CAPITULO PRIMERO

Práctica desleal del comercio internacional (*dumping*)

1.1. Antecedentes.

Hasta el término de la segunda guerra mundial, el uso del *antidumping* no estaba regulado en el marco multilateral, pero con la adopción del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT de 1947), se estableció la primera normatividad en la materia (Artículo VI), misma que permite imponer medidas *antidumping* cuando las importaciones con precios *dumping* causan o amenazan causar daño a la rama de producción nacional de bienes análogos.

Más tarde, en el curso de la Ronda Kennedy, iniciada en 1963, surge la idea de regular las acciones *antidumping*, por lo cual, en 1967 se adoptó el primer Código *Antidumping* en el marco del GATT, denominado “Acuerdo Relativo a la Interpretación del Artículo VI del GATT”. La aparición de este código estableció una serie de procedimientos y reglas de aplicación de las medidas *antidumping*.

Después, en la Ronda Tokio del GATT iniciada en 1973 y concluida en 1979, se realizaron modificaciones a la regulación en la materia que concluyeron con la adopción de un nuevo Código *Antidumping* firmado por 27 países. Con la adopción de este nuevo Código se da uno de los mayores avances en la regulación *antidumping*. Se destacan por su importancia dos aspectos que revolucionaron el uso del *antidumping* en el mundo, una profundización de las disposiciones del artículo VI del GATT sobre la determinación de la existencia de *dumping* y de daño, y establece con detalle disposiciones en materia de procedimiento y garantías procesales que debían observarse por las partes contratantes al llevar a cabo las investigaciones.²

² CRUZ BARNEY, Óscar, *Antecedentes del sistema contra prácticas desleales de comercio en México. La evolución de las disposiciones antidumping*.

Así, en la Ronda Uruguay, concluida en 1995, surge la regulación más completa en la materia, es decir, el actual Acuerdo *Antidumping*, cuyo nombre formal es “Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo de VI del GATT de 1994” (Acuerdo *Antidumping*), donde se establecieron normas más claras y detalladas para determinar la existencia de *dumping*, el daño a una producción nacional, los procedimientos de inicio y proceso de investigación, así como lo relativo a la aplicación y duración de las medidas *antidumping*.³

Esto es, al anterior Código *Antidumping*, se le incluyeron disposiciones sobre:

1. Criterios de asignación de los costos cuando el precio de exportación se compara con un valor normal "reconstruido";
2. Las normas para una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal del producto, con el fin de evitar la creación o exageración arbitraria de los márgenes de *dumping*
3. La obligación de establecer una relación causal entre las importaciones objeto de *dumping* y el daño causado a la producción nacional
4. El establecimiento de un procedimiento donde se garantice la oportunidad para la presentación de pruebas, y se hacen más rigurosas las disposiciones relativas a la aplicación de medidas provisionales; compromisos de precios; duración de las cuotas compensatorias por cinco años desde la fecha de su imposición, a menos que se decida que, si las medidas se derogan, el *dumping* o el daño continúe o reaparezca;

³ Ídem.

5. Margen de *dumping de minimis*.⁴

1.2. Práctica desleal de comercio internacional

Se consideran como prácticas desleales de comercio internacional: (i) la importación de mercancías en condiciones de discriminación de precios (*dumping*) (ii) o aquellas objeto de subsidios que se concedan en su país de origen o procedencia, y que estos causen o amenacen con causar una afectación a la rama de producción nacional.

Esta afectación en la situación de las empresas del país importador con motivo de las importaciones en condiciones de *dumping* o subvención, es conocida como daño a la rama de producción nacional, constituyendo estos 3 elementos, *dumping* o subvención, daño y relación causal, la razón del *proceso antidumping*.

La importación de mercancías a precios *dumping* impacta negativamente en el desempeño de las industrias productoras de mercancías similares mediante la reducción de sus precios, la caída en las ventas, el incremento en los inventarios, la disminución en el flujo de efectivo, la contracción de la producción y el incremento en la capacidad ociosa, la disminución en el empleo, la pérdida de mercado, el incremento de la deuda de corto plazo, la reducción de las utilidades y, por tanto, la reducción en la rentabilidad financiera de la empresa.

A partir de lo anterior, se pone de relieve que las ventas de mercancías a precios *dumping* han promovido el diseño de un mecanismo para enfrentarlo, toda vez que causa una afectación a la rama de producción industrial de los países que importan las mercancías en tales condiciones. Así surge la política *antidumping*, actualmente adoptada por los miembros de la OMC.

⁴ Entendido como un porcentaje inferior al 2% del precio de exportación del producto, o bien que el volumen de las importaciones objeto de *dumping* sea insignificante, cuando el volumen de esas importaciones representa menos del 3% de las importaciones del producto de que se trate realizadas por el país importador

Así, la protección que brindan los sistemas *antidumping* cumple con la función de equilibrar la competencia en los mercados mediante la protección de las industrias nacionales afectadas por el comercio internacional desleal, pero esto no significa que pueda ser mal utilizado.

En México a partir de la apertura comercial mexicana que se inicia en la década de los ochenta, con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) se hizo necesario el contar con elementos de apoyo para el sector industrial que se enfrentan a la competencia, publicándose así, primero la Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y después, el Reglamento contra prácticas desleales de Comercio Internacional⁶.

Posteriormente, en 1993, se publicó la LCE⁷ y su RLCE⁸; para más tarde en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay se incorporaron al sistema legal mexicano bajo el artículo 133 constitucional, los acuerdos de la OMC de la materia.

Actualmente, a fin de determinar si se está cometiendo una práctica desleal, se requiere iniciar una investigación ante la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía (SE).

La investigación tiene por objeto evaluar los elementos presentados por la rama de producción nacional a fin de determinar si se cumplen los requisitos establecidos en la legislación de la materia con respecto a la discriminación de precios (*dumping*) o subsidio, la afectación a la industria nacional (daño grave o importante) y la relación causal entre ambos.

⁵ Diario Oficial de la Federación del 13 de enero de 1986.

⁶ Diario Oficial de la Federación del 25 de noviembre de 1986.

⁷ Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1993.

⁸ Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1993.

Este proceso administrativo comprenderá un periodo que cubra las importaciones de mercancías idénticas o similares a las de la rama de producción nacional que puedan resultar afectadas, que se hubiesen realizado durante un periodo de por lo menos seis meses anteriores al inicio de investigación.⁹

El periodo de investigación a que se refiere el párrafo anterior podrá modificarse a juicio de la SE por un lapso que abarque las importaciones realizadas con posterioridad al inicio de investigación. En este caso, las resoluciones que impongan cuotas compensatorias provisionales o definitivas estarán referidas tanto al periodo original como al periodo ampliado.

1.3. Dumping.

El *dumping* es un tema muy debatido y consiste en la introducción de mercancías al mercado de otro país a un precio inferior al que se venden las mismas mercancías en el mercado del país exportador. El *dumping* constituye una práctica sancionada sólo cuando daña la industria nacional del país importador, situación que se combate con la imposición de cuotas compensatorias que se aplican a la importación de las mercancías en tales condiciones.

De acuerdo con lo anterior, podemos observar los tres elementos del *dumping*: i) la existencia del dumping; ii) daño o amenaza de daño; y iii) que la causa de este daño o amenaza de daño sea el *dumping*.

El artículo 2.1 del Acuerdo *Antidumping*, define *dumping* como: "...un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador".

⁹ Artículo 76 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

1.3.1. Valor normal y precio de exportación

Conforme a los artículos 2.2 del Acuerdo *Antidumping* y 31 de la LCE, el valor normal de una mercancía se determina como el precio comparable de una mercancía idéntica o similar a la que se exporta a México, que se destine al mercado interno del país de origen en el curso de operaciones comerciales normales.¹⁰ Sin embargo, cuando no se realicen ventas de una mercancía idéntica o similar en el país de origen o cuando tales ventas no permitan una comparación válida, se considerará como valor normal el precio de exportación de la mercancía idéntica o similar a la que se exporta a México, exportada del país de origen a un tercer mercado distinto del mexicano en el curso de operaciones comerciales normales, o bien, el valor reconstruido en el país de origen de la mercancía idéntica o similar a la que se exporta a México, definido como la suma del costo de producción, gastos generales y una utilidad razonable, los cuales deberán corresponder a operaciones comerciales normales.

De acuerdo con los artículos 2.4 del Acuerdo *Antidumping* y 39 del RLCE, en el caso de que la mercancía investigada comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios o *dumping* se estimará por tipo de mercancía.

Esto es, a fin de realizar una comparación equitativa entre el precio de exportación y el valor normal, se debe tener debidamente en cuenta todas aquellas diferencias que influyan en la comparabilidad de los precios, lo anterior, de acuerdo en el artículo 2.4 del Acuerdo *Antidumping*, asimismo, el artículo 39 del RLCE establece que cuando el **producto investigado** comprenda mercancías que no sean físicamente iguales entre sí, el margen de discriminación de precios se estimará por tipo de mercancía, de tal forma que el

¹⁰ Se entiende por operaciones comerciales normales las operaciones comerciales que reflejen condiciones de mercado en el país de origen y que se hayan realizado habitualmente, o dentro de un periodo representativo, entre compradores y vendedores independientes.

valor normal y el precio de exportación involucrados en cada cálculo correspondan a bienes análogos.

Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en la investigación *antidumping* sobre las importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 7612.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de la República Bolivariana de Venezuela, donde la UPCI clasificó los tipos de mercancías en función de su capacidad volumétrica:

“72. Al respecto, la Secretaría consideró que debido a que el contenido o capacidad volumétrica de los envases tubulares flexibles de aluminio está vinculada a sus dimensiones (diámetro y largo), para efectos del análisis de discriminación de precios era adecuado agrupar los envases tubulares flexibles de aluminio según su capacidad de envasado en mililitros. A partir de la información que obra en el expediente administrativo del caso, esta autoridad administrativa clasificó los tipos de mercancías en función de su capacidad volumétrica con fundamento en el artículo 39 del RLCE.”¹¹

Con el propósito de comparar el precio de exportación y el valor normal al mismo nivel, normalmente ex-fábrica, las diferencias existentes entre ambos precios deben neutralizarse, de conformidad con los artículos 2.4 del Acuerdo *Antidumping*, 36 de la LCE y 52 a 58 del RLCE. Entre otros, se considerarán ajustes por términos y condiciones de venta, diferencias en cantidades, diferencias físicas, diferencias en cargas impositivas y en niveles comerciales. Como se hizo posteriormente, en el caso anteriormente citado, donde la UPCI calculó el valor normal y precio de exportación promedio ponderado a los para cada uno de los grupos de productos identificados.¹²

¹¹ Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 7612.10.01 de la tarifa de la ley de los impuestos generales de importación y de exportación, originarias de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en el DOF el 13 de mayo de 2004

¹² Punto 82, 100 y 113 de la Resolución final de la investigación antidumping sobre las importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 7612.10.01 de la tarifa de la ley de los impuestos generales de importación y de exportación, originarias de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en el DOF el 13 de mayo de 2004.

Los ajustes por diferencias en términos y condiciones de venta son aplicables tanto al precio de exportación como al valor normal. Por su parte, los ajustes por diferencias en cantidades, diferencias físicas y diferencias en cargas impositivas son aplicables exclusivamente sobre el valor normal. Cualquier ajuste solicitado deberá ser acompañado de los medios de prueba que justifiquen su consideración.

Los ajustes al precio de exportación y al valor normal deben aplicarse a cada transacción y a las referencias de precios, respectivamente.

1.3.2. Daño y causalidad

De acuerdo con la OMC, el análisis de daño debe considerar los aspectos adversos en la rama producción nacional en el país importador, tomando en cuenta que las importaciones en condiciones de *dumping* pueden ocasionar efectos desfavorables en términos de precios y/o cantidades¹³. Las importaciones con precios *dumping* tienen el efecto de reducir o contener los precios en el mercado, o también impedir el incremento que podría haberse dado en ausencia de importaciones en esas condiciones.¹⁴

Asimismo, los volúmenes de las importaciones con precios *dumping* impactan el desempeño de las principales indicadores de la industria del país importador, por lo que el análisis de daño contempla la evaluación del comportamiento de las principales variables económicas y financieras de las empresas, tales como: pérdida de participación de mercado, reducción en ventas, utilidades, producción, capacidad instalada, empleo, salarios, productividad, flujo de caja, rendimientos de la inversión, potencial para acumular capital e incremento en inventarios.

¹³ Artículos 3.1, 3.2 y 3.4 del Acuerdo *Antidumping*.

¹⁴ Artículos 41 y 42 fracción LCE, 64 y 68 del RLCE, así como 3.2 y 3.7 del Acuerdo *Antidumping*.

Para llegar a la anterior determinación, el Acuerdo *Antidumping* en su artículo 3 se obliga a los miembros de la OMC a examinar objetivamente las pruebas con respecto a la determinación de la existencia de daño y la relación causal.

Por "daño" se entiende "un daño importante causado a una rama de producción nacional, una amenaza de daño importante a una rama de producción nacional o un retraso importante en la creación de esta rama de producción"¹⁵; y por causalidad, la relación causal entre el dumping y el daño a la "rama de producción nacional"¹⁶.

El artículo 3, párrafo 1 del Acuerdo *Antidumping* dispone lo siguiente:

"La determinación de la existencia de daño a los efectos del artículo VI del GATT de 1994 se basará en pruebas positivas y comprenderá un examen objetivo: a) del volumen de las importaciones objeto de dumping y del efecto de éstas en los precios de productos similares en el mercado interno y b) de la consiguiente repercusión de esas importaciones sobre los productores nacionales de tales productos."

Esta disposición exige, entre otras cosas, que la determinación de la existencia de daño se base en un "examen objetivo" de "pruebas positivas". Consideramos que "*pruebas positivas*" son pruebas importantes y pertinentes con respecto a la cuestión que ha de decidirse y que tienen las características de ser intrínsecamente confiables y fidedignas.

Resulta tan importante que el análisis se base en "pruebas positivas" que el propio Órgano Permanente de Apelaciones de la OMC estableció:

"La expresión "pruebas positivas" hace referencia... a la calidad de las pruebas en que pueden basarse esas autoridades para efectuar una determinación. La palabra "positivas"

¹⁵ Nota 9 del Acuerdo *Antidumping*.

¹⁶ Artículo 4.1 del Acuerdo *Antidumping*, "A los efectos del presente Acuerdo, la expresión "rama de producción nacional" se entenderá en el sentido de abarcar el conjunto de los productores nacionales de los productos similares, o aquellos de entre ellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total de dichos productos. No obstante:....."

significa... que las pruebas deben ser de carácter afirmativo, objetivo y verificable y deben ser creíbles."¹⁷

Un "examen objetivo" requiere que la rama de producción nacional y los efectos de las importaciones objeto de dumping se investiguen en forma imparcial, sin favorecer los intereses de cualquier parte interesada o grupo de partes interesadas en la investigación.

*"La obligación de formular una determinación relativa a la probabilidad impide, por tanto, que la autoridad investigadora se limite a dar por supuesto que probabilidad existe. Es evidente que para mantener la medida después de la expiración del plazo de aplicación de cinco años, la autoridad investigadora ha de determinar, sobre la base de pruebas positivas, que la supresión del derecho daría lugar a la continuación o repetición del daño y dumping. La autoridad investigadora debe contar con base fáctica suficiente para poder inferir conclusiones razonadas y adecuadas acerca de la probabilidad de dicha continuación o repetición."*¹⁸

(Énfasis añadido)

La obligación contenida en el artículo 3, párrafo 1 del Acuerdo *Antidumping* de que la determinación de la existencia de daño a la rama de producción nacional se base en un "examen objetivo" de "pruebas positivas", atañe a la consideración del volumen de las importaciones objeto de dumping, y su efecto sobre los precios (párrafo 2 del artículo 3), la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional (párrafo 4 del artículo 3) y la relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño (párrafo 5 del artículo 3). Estas disposiciones dicen:

"3.2 En lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro importador. En lo tocante al efecto de las importaciones objeto de dumping sobre los precios, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido una significativa subvaloración de

¹⁷ Párrafo 192, Grupo Especial, *Estados Unidos – Examen por extinción de los derechos antidumping sobre los productos planos de acero al carbón resistentes a la corrosión procedentes del Japón*. WT/DS244/AB/R.

¹⁸ Párrafo 88, *Idem*.

precios de las importaciones objeto de dumping en comparación con el precio de un producto similar del Miembro importador, o bien si el efecto de tales importaciones es hacer bajar de otro modo los precios en medida significativa o impedir en medida significativa la subida que en otro caso se hubiera producido. Ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

3.4 El examen de la repercusión de las importaciones objeto de dumping sobre la rama de producción nacional de que se trate incluirá una evaluación de todos los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción, incluidos la disminución real y potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad; los factores que afecten a los precios internos; la magnitud del margen de dumping; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja ("cash flow"), las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva, y ninguno de estos factores aisladamente ni varios de ellos juntos bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva.

3.5 Habrá de demostrarse que, por los efectos del dumping que se mencionan en los párrafos 2 y 4, las importaciones objeto de dumping causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de dumping y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de dumping, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de dumping. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de dumping, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional."

Lo anterior, también se encuentra previsto en la LCE:

“Artículo 41.- La determinación de la existencia de daño material a la rama de producción nacional, la hará la Secretaría tomando en cuenta:

I. El volumen de importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Al respecto considerará si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo interno del país;

II. El efecto que sobre los precios de mercancías idénticas o similares en el mercado interno causa o pueda causar la importación de las mercancías objeto de discriminación de precios o de subvenciones. Para ello, la Secretaría deberá considerar si la mercancía importada se vende en el mercado interno a un precio significativamente inferior al de las mercancías idénticas o similares, o bien, si el efecto de tales importaciones es hacer bajar, de otro modo, los precios en medida significativa o impedir en la misma medida la subida que en otro caso se hubiera producido;

III. El efecto causado o que puedan causar tales importaciones sobre la rama de la producción nacional de que se trate, considerando los factores e índices económicos pertinentes que influyan en el estado de esa rama de producción nacional, tales como la disminución real o potencial de las ventas, los beneficios, el volumen de producción, la participación en el mercado, la productividad, el rendimiento de las inversiones o la utilización de la capacidad instalada; los factores que repercuten en los precios internos; en su caso, la magnitud del margen de discriminación de precios; los efectos negativos reales o potenciales en el flujo de caja, las existencias, el empleo, los salarios, el crecimiento, la capacidad de reunir capital o la inversión. Esta enumeración no es exhaustiva y ninguno de estos factores aisladamente bastarán necesariamente para obtener una orientación decisiva; y

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

De los anteriores artículos se aprecia, es obligación de la autoridad realizar una evaluación de todos los factores enumerados, ya que solo así, posteriormente se podría llegar a la conclusión de que las importaciones objeto de *dumping* repercutieron en la rama de producción nacional, sin que esto signifique que un factor sea más importante que otro.

Así pues, el estudio que realice la autoridad de los contenidos en los artículos antes transcritos le permitirán tener el estado que guarda la producción nacional.

Al respecto, en la decisión final del Grupo Especial de la OMC, que conoció y resolvió el Caso de “*Guatemala - Medida Antidumping definitiva aplicada al cemento Portland Gris procedente de México*”, manifestó lo siguiente:

“... ”

*8240. Antes de pasar al análisis por Guatemala de los factores enumerados en el párrafo 4 del artículo 3, quisiéramos indicar en líneas generales lo que nos corresponde hacer en este examen. Hacemos notar que en el párrafo 4 del artículo 3 se enumera una serie de factores que, según se indica en esa disposición, son pertinentes al examen de la cuestión de si las importaciones objeto de dumping han tenido una repercusión sobre la rama de producción nacional. Se indica asimismo que la enumeración **no es exhaustiva**, en otras palabras, que puede haber otros factores que, a pesar de no haber sido incluidos en la lista, pueden dar una orientación sobre el estado de la rama de producción. También hacemos notar que en el párrafo 4 del artículo 3 se prevé que el examen "incluira" todos los factores pertinentes que influyan en el estado de la rama de producción nacional y se especifica que entre los factores que se consideran pertinentes figuran los enumerados en ese párrafo. Así pues, a fin de cumplir las prescripciones del párrafo 4 del artículo 3, es fundamental examinar cada uno de los factores enumerados en esa disposición. A nuestro juicio, el párrafo 4 del artículo 3 establece la **presunción refutable de que los factores enumerados son pertinentes para dar una orientación sobre si las importaciones objeto de dumping han tenido un efecto en la rama de producción nacional**. Sólo después de haber considerado los factores enumerados puede la autoridad investigadora prescindir de algunos de ellos por considerar que no son pertinentes a la rama de producción de que se trate, con lo que refuta de hecho la presunción establecida en el párrafo 4 del artículo 3. Opinamos asimismo que la consideración de los factores del párrafo 4 del artículo 3 debe hacerse patente en la determinación, de modo que el Grupo Especial pueda evaluar la cuestión de si la autoridad actuó de conformidad con el párrafo 4 del artículo 3 en el momento de la investigación.”¹⁹*

(Énfasis añadido)

¹⁹ Guatemala - Medida Antidumping definitiva aplicada al cemento Portland Gris procedente de México; WT/DS156/R, 24 de octubre de 2000.

Así pues, con fundamento en el artículo 3.5 del Acuerdo *Antidumping*²⁰ los factores enumerados en el artículo 3.4 son pertinentes para determinar si las importaciones objeto de *dumping* han causado algún daño sobre la rama de producción nacional. Pero, como se indicó, puede haber otros factores que, a pesar de no estar incluidos en dichos artículos, pueden dar una orientación sobre el **estado de la rama de producción**.

Basada solamente en los hechos probados en pruebas positivas, la autoridad puede atribuirle a las importaciones objeto de *dumping* el daño causado a la industria nacional, sin embargo, para llegar a dicha resolución, la autoridad en primer lugar, debe cerciorarse de que el daño causado a la rama de producción nacional no son por otros factores de que tenga conocimiento, bajo el principio de no atribución.

²⁰ 3.5 Habrá de demostrarse que, por los efectos del *dumping* que se mencionan en los párrafos 2 y 4, las importaciones objeto de *dumping* causan daño en el sentido del presente Acuerdo. La demostración de una relación causal entre las importaciones objeto de *dumping* y el daño a la rama de producción nacional se basará en un examen de todas las pruebas pertinentes de que dispongan las autoridades. Éstas examinarán también cualesquiera otros factores de que tengan conocimiento, distintos de las importaciones objeto de *dumping*, que al mismo tiempo perjudiquen a la rama de producción nacional, y los daños causados por esos otros factores no se habrán de atribuir a las importaciones objeto de *dumping*. Entre los factores que pueden ser pertinentes a este respecto figuran el volumen y los precios de las importaciones no vendidas a precios de *dumping*, la contracción de la demanda o variaciones de la estructura del consumo, las prácticas comerciales restrictivas de los productores extranjeros y nacionales y la competencia entre unos y otros, la evolución de la tecnología y los resultados de la actividad exportadora y la productividad de la rama de producción nacional.

CAPITULO SEGUNDO

Procedimiento de las investigaciones *antidumping*

Las investigaciones *antidumping* son conducidas en México por una unidad especializada de la SE denominada Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI), la cual también se encarga de realizar las investigaciones sobre subvenciones y sobre salvaguardias.

El procedimiento de investigación puede iniciar por dos vías: mediante la solicitud de la rama de producción nacional o de oficio. Básicamente todas las investigaciones iniciadas en México han sido solicitadas por productores nacionales. La industria solicitante de un inicio de investigación tiene que representar al menos el 25 por ciento de la producción nacional de mercancías idénticas o similares a las importadas en supuestas condiciones de *dumping*²¹. El procedimiento ordinario de investigación *antidumping* se puede dividir en tres etapas: i) de la presentación de la solicitud a la publicación de la resolución de inicio que deriva de su aceptación y publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF); ii) del inicio de la investigación a la publicación de la resolución preliminar; iii) de la preliminar a la publicación de la resolución final.

2.1. De la presentación de la solicitud a la publicación de la resolución de inicio.

Las empresas nacionales que desean solicitar el inicio de una investigación *antidumping* deben presentar la información correspondiente mediante el llenado de un formulario de investigación que se encuentra disponible en las oficinas de la UPCI y en su portal electrónico²². Una vez recibida la solicitud de inicio de investigación, la UPCI evalúa si ésta cumple o no con los requisitos establecidos en la legislación en la materia. Los solicitantes deben presentar argumentación y pruebas para acreditar que las importaciones se realizaron en condiciones de *dumping* y para demostrar que los

²¹ Artículos 40 LCE, 60 del RLCE y 5.4 del Acuerdo Antidumping.

²² Artículos 54 de la LCE y 75 del RLCE.

indicadores de la industria muestran deterioro asociado con dichas importaciones, debiendo la UPCI resolver dentro de los 25 días siguientes aceptar la solicitud y declarar el inicio de la investigación²³ o desecharla, dentro de los 20 días siguientes, cuando no se cumpla con los requisitos establecidos en la Ley.²⁴

Si la solicitud es incompleta, la UPCI le requiere al promovente para que aporte mayores elementos de prueba, para tal efecto, la UPCI establece un plazo de 20 días hábiles para recibir la respuesta correspondiente.²⁵ Si la respuesta es satisfactoria, la UPCI prepara la resolución de inicio de investigación que, una vez firmada por el Secretario de Economía, se envía al DOF para su publicación. Si la solicitante no atiende el requerimiento de la UPCI, se tendrá por abandonada la solicitud; o si no se subsanan las deficiencias de su solicitud, ésta se desecha.²⁶

En caso de desistimiento del interesado, “la autoridad investigadora declarará la improcedencia de la investigación”²⁷.

Inmediatamente después de la publicación del inicio de investigación en el DOF, la UPCI notifica a las partes interesada de que tenga conocimiento (exportadores, importadores y representaciones de gobiernos extranjeros) que se ha iniciado el procedimiento respectivo y que cuentan con un plazo de 23 días hábiles para presentar argumentos de defensa mediante el llenado de formularios que les remite la autoridad.

Debe resaltarse aquí que cuando la solicitud de inicio de investigación involucra un país que no pueda ser considerado como economía de mercado, el cálculo del valor normal se determina sobre la base de información de precios de un país sustituto con economía de mercado y en el que se produzcan mercancías idénticas o similares a las importadas a

²³ Artículo 52 fracción I de la LCE.

²⁴ Artículo 52 fracción III de la LCE.

²⁵ Artículos 52 del Decreto de reformas a la LCE y 78 del RLCE.

²⁶ *Ídem.*

²⁷ Artículo 137 del RLCE

México (artículos 33 de la LCE y 48 del RLCE), como China, la Federación de Rusia, Ucrania²⁸ entre otros.

Estas disposiciones tienen su fundamento en la distorsión de precios que existe en una economía cuyas decisiones de costos, precios, abastecimiento de insumos, producción y empleo no se toman de acuerdo con los principios del mercado, sino en función de políticas determinadas por los gobiernos.

En la elección del país sustituto, los promoventes de la investigación deben considerar criterios tales como los procesos de producción, la disponibilidad e intensidad en el uso de los factores de producción de la mercancía de que se trate y cualesquiera otros que apoyen la selección correspondiente.

2.2. Del inicio a la publicación de la resolución preliminar.

En esta etapa de la investigación, los exportadores y los importadores presentan respuesta a los formularios de investigación correspondientes, en los que aportan argumentos y pruebas tanto de *dumping* como de daño.

Los exportadores deben presentar una base de datos que contenga el total de operaciones de venta, clasificadas por código de producto, tanto en el mercado del país de origen como de exportación a México durante el periodo de investigación. Asimismo, los exportadores deben reportar la información de los costos de producción de cada uno de los códigos de producto en que se clasifique la mercancía investigada.

También las empresas exportadoras que manifiesten tener interés jurídico en la investigación deben aportar las cifras de los ajustes que soliciten aplicar a los precios, así

²⁸ Investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja al carbono, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de Rumanía, la Federación de Rusia y Ucrania, independientemente del país de procedencia.

como el soporte documental de cada uno de ellos. Con la información de precios, costos y ajustes, la UPCI calcula el margen de *dumping* aplicable a cada exportador compareciente.

Para el análisis de daño se toma en cuenta la información y argumentos que presenten los importadores y exportadores comparecientes, así como la réplica de la producción nacional.²⁹ Con esta información, más la que se aportó en la solicitud de inicio de investigación, la UPCI determina si las importaciones en presuntas condiciones de *dumping* causaron daño a industria nacional productora de las mercancías idénticas o similares a las importadas.

Una vez que se tiene la información de *dumping* y de daño, la UPCI elabora la resolución preliminar que podrá contener cualquiera de los tres posibles resultados: i) concluir la investigación sin la imposición de cuotas compensatorias; ii) continuar la investigación sin imponer cuotas compensatorias; y iii) continuar la investigación imponiendo cuotas compensatorias provisionales³⁰.

2.3. De la preliminar a la publicación de la resolución final.

Después de la publicación de la resolución preliminar, se otorga un nuevo plazo de 30 días a las partes interesadas para presentar argumentaciones y pruebas complementarias³¹, igualmente, la UPCI podrá requerir a las partes interesadas los elementos probatorios, información y datos que estime pertinentes³², o cualquier otra persona que estime conveniente, la información y datos que tengan a su disposición.³³

²⁹ Artículos 53 de la LCE y 164 del RLCE.

³⁰ Artículos 57 de la LCE, 12.2 y 12.2.1 del Acuerdo *Antidumping*.

³¹ Artículo 164 del RLCE.

³² Artículo 54 de la LCE y 96 del RLCE.

³³ Artículo 55 de LCE.

Poniendo de relieve que, en caso de ser necesario, la UPCI puede acordar la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria necesaria para conocer la verdad sobre los hechos controvertidos³⁴.

En esta etapa del procedimiento se realiza una actividad que es de gran importancia para las investigaciones, las visitas de verificación *in situ*. Debido a que las partes interesadas aportan información de carácter confidencial obtenida directamente de su contabilidad, es necesario comprobar que dicha información corresponde a sus registros contables.³⁵

Las visitas de verificación tienen precisamente ese carácter y se pueden realizar a exportadores, importadores y productores nacionales. El objetivo es comprobar que la información que sirve de base para los cálculos de *dumping* y para el análisis de daño tiene respaldo en la contabilidad de la empresa visitada. Con esto se asegura que las conclusiones obtenidas no fueron influidas por información incorrecta.

Otra actividad procesal en esta etapa del procedimiento es la celebración de la audiencia pública, donde las partes comparecientes en el procedimiento manifiestan y refrendan lo señalado en sus diversas promociones en el curso del procedimiento, mediante la presentación de argumentos o réplicas. Adicionalmente, las partes interesadas realizan interrogatorio a sus contrapartes y por último, si lo considera conveniente, la UPCI realiza interrogatorio a la partes³⁶.

El objetivo de la audiencia pública es confrontar a todas las partes involucradas en los procedimientos *antidumping* a fin de que la autoridad cuente con mayores elementos para la resolución final, posteriormente en un plazo de 8 días hábiles siguientes las partes

³⁴ Artículo 82 de la LCE.

³⁵ Artículos 83 de la LCE, 173 a 176 del RLCE, 6.7 y Anexo II del Acuerdo *Antidumping*.

³⁶ Artículos 81 de la LCE, 165 a 170 del RLCE y 6.2 del Acuerdo *Antidumping*.

interesadas podrán presentar sus alegatos finales por escrito.³⁷ Pudiendo las partes interesadas asimismo, presentar fuera del período probatorio³⁸ pruebas supervenientes.³⁹

En esta etapa del procedimiento, los exportadores pueden solicitar un compromiso de precios que permita poner fin a la investigación (Artículo 8 del Acuerdo *Antidumping*) sin la imposición de cuotas compensatorias definitivas. En este tipo de acuerdos, uno o varios exportadores se comprometen a exportar al mercado mexicano una mercancía a un precio determinado, para lo cual se establecen negociaciones con la UPCI (quién considera la opinión de la rama de producción nacional) para definir las condiciones del compromiso, tales como mecanismos de control y vigilancia, sanciones, etc.

Antes de la firma del Secretario de Economía, el proyecto de resolución final de la investigación, se envía a la Comisión de Comercio Exterior que constituye un órgano interinstitucional de consulta en la materia.⁴⁰ La Comisión emitirá una opinión sobre los proyectos de resolución final de las investigaciones *antidumping*.

Una vez incorporada la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, la resolución se envía a firma del Secretario y después al DOF para su publicación. La resolución final tiene como objetivo concluir la investigación con o sin la imposición de cuotas compensatorias definitivas⁴¹. Cuando se establecen cuotas compensatorias definitivas, mediante la publicación de la resolución correspondiente se instruye a la SHCP, en particular a la Administración General de Aduanas, del Servicio de Administración Tributaria, para que realice el cobro correspondiente.

³⁷ Artículos 82 de la LCE y 164 RLCE.

³⁸ El período de pruebas comprenderá desde el día siguiente de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del inicio de la investigación administrativa y de la aceptación de la solicitud, hasta la fecha en que se declare concluida la audiencia pública a que se refiere el artículo 81 de la LCE.

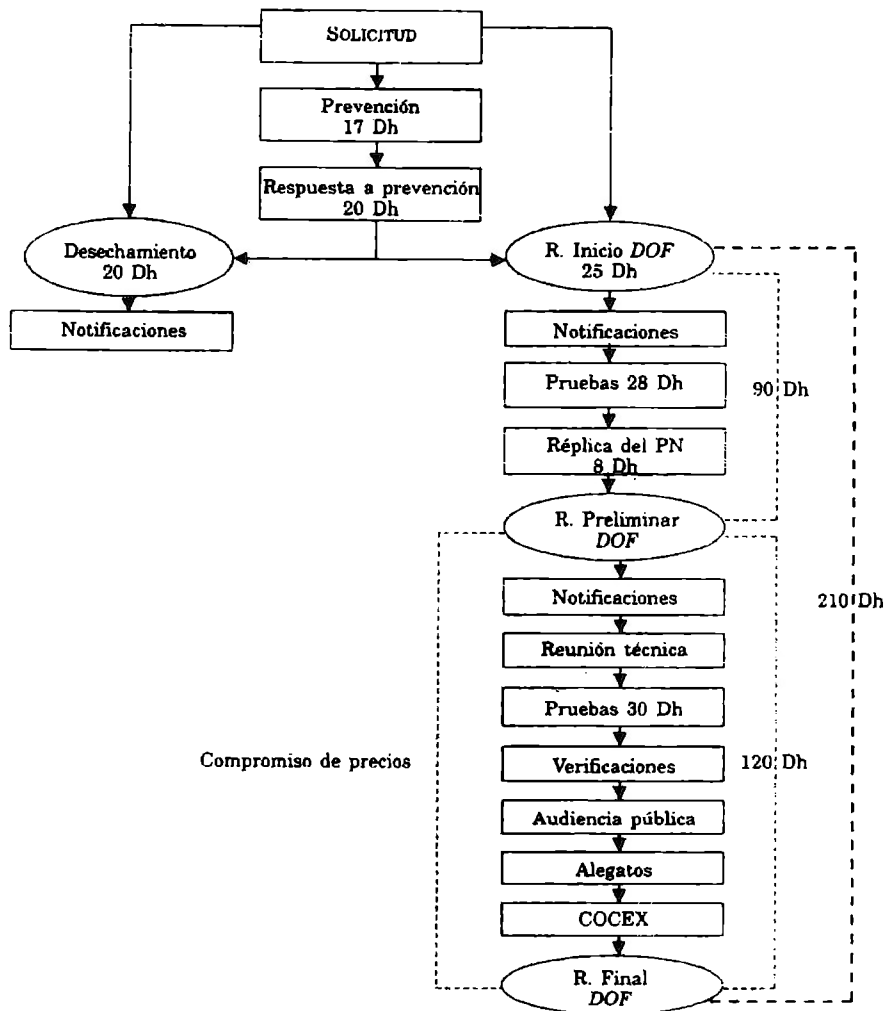
³⁹ Con fundamento en los artículos 330 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la LCE, 5 del Código Fiscal de la Federación también de aplicación supletoria, 82 y 85 de la LCE y 163, 164 y 171 del RLCE, la UPCI puede determinar que pruebas cumplen con los requisitos para ser consideradas como supervenientes.

⁴⁰ Artículos 6 y 58 de la LCE y 83 del RLCE.

⁴¹ Artículos 59 de la LCE y 12.2.2 del Acuerdo *Antidumping*.

Asimismo, se resalta que el artículo 65-A de la LCE, prevé que “en el caso de las subvenciones que causen daño a la rama de producción nacional, ...cuando ... la autoridad investigadora concluya que existe un daño difícilmente reparable, ... causado por importaciones masivas, efectuadas en un período relativamente corto, ...y ... para impedir que vuelva a producirse el daño”, se podrá cobrar **retroactivamente cuotas compensatorias** sobre esas importaciones, correspondiendo a la Secretaría de Economía determinar la aplicación de la cuota compensatoria definitiva a las mercancías que se hayan importado tres meses como máximo antes de la fecha de aplicación de las medidas provisionales.

Cuadro 1
 PROCEDIMIENTO COMÚN DE INVESTIGACIÓN POR DUMPING



Fuente: Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa, 2005.

CAPITULO TERCERO

Cuotas compensatorias a productos originarios de China.

3.1. Origen de las cuotas compensatorias a productos originarios de China.

En México el sistema de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional surge con la adhesión del país al GATT, y cuando se promulgó la primera legislación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, denominada Ley Reglamentaria del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴², mediante la cual se le confirió al Ejecutivo las facultades para llevar a cabo investigaciones en materia de prácticas desleales. Ley que posteriormente fue abrogada el año 1993, cuando el 27 de julio de 1993, se publicó en el DOF la actual LCE, que a su vez fue modificada mediante decreto publicado en el DOF el 13 de marzo de 2003.

Con un marco legal que posibilitaba defender a los productores nacionales contra las importaciones de mercancía en condiciones de prácticas desleales que les causaban daño, en la década de los noventas, se iniciaron los procedimientos respectivos para equilibrar la competencia, buscando la imposición de cuotas compensatorias que evitaran, el daño que las importaciones de mercancías similares de China en condiciones de dumping ocasionaban.

Pero, China no era miembro del GATT, ni de la OMC cuando se fundó ésta posteriormente, esto posibilitó que México no cumpliera con con el Acuerdo sobre la OMC cuando inicio las investigaciones respectivas⁴³, siguiendo el procedimiento que a continuación se explica.

⁴² DOF del 13 de enero de 1986 y el Reglamento contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional se publico posteriormente en el mismo medio de difusión oficial el 25 de noviembre de 1986.

⁴³ Lo cual fue expresamente reconocido por México en el punto 17 del Protocolo de Adhesion de China a la OMC, mismas que fueron listadas enumeradas en el anexo 7.

De acuerdo con lo anterior, a continuación se expondrá de forma concreta y breve el procedimiento por el cual la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, impuso en su momento a las mercancías chinas, cuotas compensatorias, mismo que se fundó en la anterior Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior, donde se establecía, "...de manera general que cuando la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial constate, de oficio o a petición de parte, la existencia de cualquiera de las practicas desleales definidas en la ley, procederá a determinar la cuota compensatoria que corresponda y que en todo caso deberá ser igual a la diferencia de precios en caso de dumping o al monto del subsidio recibido en este último caso."⁴⁴

"Para la determinación de cuotas compensatorias que no se haga de oficio, se establece un procedimiento administrativo que se inicia con una solicitud que podrán presentar los productores de mercancías idénticas o similares a aquéllas cuya investigación se pretenda, siempre y cuando por si mismos o agrupados representan cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías. También se les otorga el derecho a solicitar el inicio de una investigación a las organizaciones de productores legalmente constituidas. Con la solicitud los productores deberán acompañar información y documentación suficiente que permita a la autoridad establecer, cuando menos presuntivamente, la existencia de cualquiera de las practicas desleales previstas en la ley."⁴⁵

"Iniciado el procedimiento administrativo sobre investigación de prácticas desleales de comercio internacional, la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial dictara una resolución a mas tardar al quinto día hábil de haber recibido la solicitud. En dicha resolución podrá establecer, con carácter de provisional, la cuota compensatoria que considere procedente, y autorizara que mediante garantía del interés fiscal, se importen mercancías afectadas sin el pago de la misma."⁴⁶

⁴⁴ Witker, Jorge, "*Ley Reglamentaria del Artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Comercio Exterior*".

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

“A los treinta días de haberse dictado a resolución provisional, la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial deberá revisarla y confirmarla o modificarla, según proceda, y en su caso, continuará con el procedimiento administrativo que deberá concluir en un plazo de seis meses al término del cual, una vez escuchada la opinión de la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior, así como los argumentos y defensas de las partes involucradas, dictara la resolución definitiva que proceda. Si la cuota compensatoria determinada provisionalmente fuere confirmada en la resolución definitiva, se mandaran hacer efectivas las fianzas que se hubieren exhibido; por el contrario si la resolución definitiva reduce o considera improcedente la cuota compensatoria establecida provisionalmente se procederá a cancelar las fianzas y, en su caso, a devolver a los importadores las cantidades que hubieren pagado en exceso.”⁴⁷

Bajo las anteriores circunstancias fue llevado el procedimiento legal correspondiente a través de todas sus etapas, y la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hoy SE determinó establecer a muchas fracciones por las que ingresaban las mercancías originarias de China primero cuotas compensatorias provisionales que posteriormente se convirtieron en definitivas.

⁴⁷ Ídem.

Lista de mercancías:

Tabla 1

| Producto investigado | Resolución final publicación en DOF |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| Calzado | 30 diciembre 1993 |
| Furazolidona | 23 octubre 1997 |
| Encendedores | 15 mayo 1999 |
| Lápices | 18 octubre 1994 |
| Carriolas | 8 septiembre 1997 |
| Válvulas de hierro | 18 octubre 1994 |
| Velas | 18 agosto 1993 |
| Herramientas | 11 noviembre 1994 |
| Bicicletas | 22 septiembre 1994 |
| Candados de latón | 22 septiembre 1994 |
| Juguetes | 25 noviembre 1994 |
| Productos químicos orgánicos | 18 octubre 1994 |
| Hilados y textiles | 18 octubre 1994 |
| Prendas de vestir | 18 octubre 1994 |
| Máquinas y aparatos eléctricos | 18 noviembre 1994 |
| Cerraduras de pomo o perilla | 14 agosto 1995 |

Vargas Menchaca, Jose Manuel, *Futuro de las cuotas compensatorias a las importaciones de la República Popular China*, Instituto Interamericano de Fronteras y Aduanas, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Seminario cuotas compensatorias con China.⁴⁸

3.2. Ingreso de la República Popular China a la OMC.

3.2.1. Adhesión a la OMC

El procedimiento de adhesión a la OMC está previsto en el artículo XII del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC⁴⁹ y dispone que todo Estado que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores podrá adherirse

⁴⁸[http://www.caaarem.org.mx/bases/Noticias07_09.nsf/1489bfcc6d2df64c86256d970071e03b/3b655c66aecd0f68862573a10065cf8c/\\$FILE/Futuro%20cuotas%20compensatorias%20chinas.ppt](http://www.caaarem.org.mx/bases/Noticias07_09.nsf/1489bfcc6d2df64c86256d970071e03b/3b655c66aecd0f68862573a10065cf8c/$FILE/Futuro%20cuotas%20compensatorias%20chinas.ppt). Consultada el 1 de diciembre de 2008.

⁴⁹ Organización Mundial de Comercio, documento WT/ACC/1, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/docum_s.htm

a la OMC en condiciones que habrá de convenir con los demás Miembros de la OMC. Este procedimiento de adhesión establece una serie de requisitos:

- Un examen detallado del régimen de comercio exterior del Estado o territorio aduanero que inicia su proceso de adhesión
- La negociación y establecimiento de una Lista de concesiones y compromisos en bienes y servicios
- La adopción de una Decisión un Protocolo en que se establezcan las condiciones de la Adhesión.

El procedimiento inicia con una solicitud al Director General de la OMC, en la que indica el deseo de adherirse a la OMC de conformidad con el artículo XII. Esta comunicación será distribuida a todos las Partes de la OMC.

Posteriormente, se establece un Grupo de Trabajo, y el país solicitante debe presentar un Memorándum sobre su régimen de comercio exterior que comprenda un estudio comprensivo de los elementos principales de este régimen.; los Miembros de la OMC pueden solicitar posteriormente aclaraciones, estableciéndose rondas de preguntas y respuestas.

Tan pronto como concluyan las negociaciones bilaterales entre los Miembros interesados y el Solicitante, se someten a revisión multilateral y se anexan al proyecto de Protocolo de Adhesión como parte integrante de éste la lista de concesiones y compromisos, el Grupo de Trabajo presenta su informe, el proyecto de Decisión y el Protocolo de Adhesión al Consejo General. Una vez que estos instrumentos han sido aprobados, el Protocolo de Adhesión entra en vigor 30 días después de la aceptación por el Solicitante mediante firma o mediante depósito del instrumento de ratificación, en aquellos casos en que se requiera de la aprobación del Congreso del país solicitante.

3.2.2. La adhesión de China a la OMC

La OMC aprobó oficialmente las condiciones de adhesión de China el 10 de noviembre de 2001 en la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar. Un día más tarde, China firmó el acuerdo y depositó su instrumento de ratificación ante el Director General de la OMC, convirtiéndose China en su miembro el 11 de diciembre de 2001.

China inicio su adhesión en julio de 1986, mediante solicitud de admisión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), para examinar la solicitud el GATT formó un Grupo de Trabajo en marzo de 1987, integrado por las Partes Contratantes del GATT y negociar las condiciones para la adhesión de China. En los siguientes ocho años, las negociaciones se llevaron a cabo bajo el GATT, que posteriormente en 1995, tras la formación de la OMC, ésta se hizo cargo de las negociaciones.

Con su adhesión a la OMC, China deberá hacer importantes cambios en su régimen comercial, en todos los niveles de gobierno, lo que facilitara las relaciones comerciales. Como resultado de las negociaciones, China ha asumido una serie de compromisos importantes de apertura y liberalización de su comercio e inversiones, de conformidad con las normas de la OMC.

En un interesante trabajo de características generales, la Secretaría General de Comercio Exterior del Gobierno de España⁵⁰, expone los principales compromisos asumidos por China:

- *“China otorgará a todos los Miembros de la OMC un trato no discriminatorio. Todos los particulares y empresas, incluidas las empresas con capital extranjero y las no*

⁵⁰ *La adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio*, Boletín Económico de ICE nº 2713, del 17 al 23 de diciembre de 2001, Ministerio de Economía, Secretaría General de Comercio Exterior, Madrid.

*registradas en China, recibirán un trato no menos favorable que el otorgado a las empresas chinas en lo que respecta al derecho a tener actividades comerciales.*⁵¹ Página 4 y 5 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.

- *“China eliminará la práctica de fijar precios duales, así como las diferencias en el trato otorgado a las mercancías producidas para la venta en China y las producidas para la exportación.”*⁵² Página 7 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.
- *“No se utilizarán los controles de precios para ofrecer protección a las industrias o proveedores de servicios nacionales.”*⁵³ Página 7 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.
- *“China aplicará el Acuerdo sobre la OMC de forma efectiva y uniforme, para lo que revisará las leyes internas vigentes y promulgará nuevas leyes en total conformidad con dicho Acuerdo.”*⁵⁴ Página 3 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.
- *“En un plazo de tres años contados a partir de la adhesión, todas las empresas tendrán derecho a importar y exportar todo tipo de mercancías y comerciar con ellas en todo el territorio aduanero, salvo unas pocas excepciones limitadas.”*⁵⁵ Página 5 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.
- *“China no mantendrá ni introducirá ninguna subvención a la exportación de productos agropecuarios.”*⁵⁶ Página 8 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.

⁵¹ Ídem.

⁵² Ídem.

⁵³ Ídem.

⁵⁴ Ídem.

⁵⁵ Ídem.

⁵⁶ Ídem.

- *“No obstante, China se reserva el derecho de mantener un comercio de Estado exclusivo de productos tales como los cereales, el tabaco, los combustibles y los minerales, y de mantener algunas restricciones al transporte y distribución de mercancías dentro del territorio nacional, pero muchas de las restricciones a las que actualmente están sometidas las empresas extranjeras en China serán eliminadas o suavizadas considerablemente una vez transcurrido un periodo de adaptación gradual de tres años.”*⁵⁷ Página 5 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.
- *“En otras áreas, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, China aplicará plenamente el Acuerdo sobre los ADPIC (Aspectos de los Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio) desde la fecha de la adhesión.”*⁵⁸ Páginas 3 y 4 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.

“Por otra parte, durante un plazo de 12 años contados a partir de la fecha de la adhesión, los miembros de la OMC contarán con un mecanismo transitorio de salvaguardia especial, que se pondrá en marcha cuando las importaciones de productos de origen chino causen o amenacen causar una desorganización del mercado que afecte a sus productores nacionales.

*Finalmente, se eliminarán gradualmente o se tratarán de otro modo, en los términos y plazos mutuamente convenidos que se especifican en un anexo del Protocolo de Adhesión, las prohibiciones, restricciones cuantitativas y otras medidas que mantengan otros Miembros contra las importaciones procedentes de China de forma incompatible con el Acuerdo sobre la OMC.”*⁵⁹ Página 10 de la *Adhesión de la República Popular China*, documento WT/L/432, de 23 de noviembre de 2001.

“Por otro lado, se eliminarán gradualmente o se tratarán de otro modo, en los términos y plazos mutuamente convenidos que se especifican en un anexo del Protocolo de Adhesión, las prohibiciones, restricciones cuantitativas y otras medidas que mantengan otros

⁵⁷ ídem.

⁵⁸ ídem.

⁵⁹ ídem.

Miembros contra las importaciones procedentes de China de forma incompatible con el Acuerdo sobre la OMC.

1. Mercancías

La conclusión de las negociaciones sobre el acceso a los mercados de mercancías supone el compromiso de China de eliminar gradualmente los obstáculos al comercio y ampliar el acceso a su mercado de que disponen las mercancías procedentes de otros países. China ha consolidado todos los aranceles aplicados a las mercancías importadas. Una vez que se haya dado cumplimiento a todos los compromisos asumidos, el arancel medio consolidado por China para los productos agropecuarios se reducirá al 15 por ciento. La orquilla oscilará entre el 0 y el 65 por ciento, aplicándose los tipos más elevados a los cereales. En el caso de las mercancías industriales, el arancel medio consolidado se reducirá al 8,9 por ciento, con una orquilla que oscilará entre el 0 y el 47 por ciento, aplicándose los tipos más elevados a las películas fotográficas y los automóviles y productos conexos. Algunos aranceles serán eliminados y otros serán reducidos, en su mayoría a más tardar en 2004, pero en ningún caso después de 2010.

Textiles

Tras la adhesión, China se convertirá en parte en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y será titular de los derechos y obligaciones correspondientes. Lo mismo que en el caso de los demás Miembros de la OMC, se pondrá término a los contingentes aplicados a los textiles el 31 de diciembre de 2004, pero habrá un mecanismo de salvaguardia hasta fines de 2008, que permitirá a los gobiernos Miembros de la OMC adoptar medidas para reducir las importaciones en caso de que las exportaciones de productos textiles chinos provoquen una desorganización del mercado.

Agricultura

China ha aceptado limitar sus subvenciones a la producción agrícola al 8,5 por ciento del valor del producto agrario (a los efectos del párrafo 4 del artículo 6 del Acuerdo sobre la Agricultura). China también ha aceptado aplicar el mismo límite a las subvenciones incluidas en el ámbito del párrafo 2 del artículo 6 de dicho Acuerdo sobre la Agricultura.

2. Servicios

Telecomunicaciones

Tras la adhesión de China, los proveedores de servicios extranjeros estarán autorizados a establecer empresas de capital mixto, que no estarán sometidas a restricciones cuantitativas, y prestar servicios en varias ciudades. La inversión extranjera en las empresas de capital mixto no será superior al 25 por ciento. En el plazo de un año contado a partir de la

adhesión, se ampliarán estas áreas para incluir la prestación de servicios en otras ciudades y la inversión extranjera no podrá ser superior al 35 por ciento. Al cabo de tres años, la inversión extranjera no podrá ser superior al 49 por ciento. Pasados cinco años, dejará de haber restricciones geográficas.

Banca

A partir de la adhesión, se permitirá a las instituciones financieras extranjeras prestar servicios en China sin restricciones de clientela para las operaciones con moneda extranjera. En cuanto a las operaciones con moneda local, en un plazo de dos años contados a partir de la adhesión, se permitirá a las instituciones financieras extranjeras prestar servicios a empresas chinas. Pasados cinco años, se permitirá a las instituciones financieras extranjeras prestar servicios a todo tipo de clientes chinos.

Seguros

*Se permitirá que los aseguradores extranjeros que operen en ramas distintas de los seguros de vida establezcan filiales o constituyan empresas de capital mixto con un máximo del 51 por ciento de capital extranjero. En un plazo de dos años contados a partir de la adhesión de China, los aseguradores extranjeros que operen en ramas distintas de los seguros de vida podrán establecer filiales de las que tengan el 100 por ciento del capital. A partir de la adhesión, los aseguradores extranjeros que operen en la rama de los seguros de vida podrán tener una participación del 50 por ciento en empresas de capital mixto con el socio que elijan. En cuanto a los riesgos comerciales en gran escala, los reaseguros y los seguros y reaseguros internacionales marítimos, de aviación y de transporte, tras la adhesión se permitirá que se establezcan empresas de capital mixto con una participación de capital extranjero no superior al 50 por ciento; transcurridos tres años, la participación de capital extranjero podrá llegar al 51 por ciento; al cabo de cinco años, se permitirá que haya filiales de capital totalmente extranjero.*⁶⁰

En este sentido, a la firma del Protocolo de Adhesión de China a la OMC que incluyen las condiciones y las listas de compromisos de China en materia de acceso a los mercados para las mercancías y los servicios, como resultado de las negociaciones de adhesión correspondientes, China aceptó que, temporalmente, algunos miembros de la OMC pudieran mantener sus restricciones a importaciones chinas, de conformidad con las reservas establecidas en el Anexo 7 del mismo.

⁶⁰ *Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China,* http://www.wto.org/spanish/news_s/pres01_s/pr243_s.htm, visto el 26 de noviembre de 2008.

Entre estas reservas, destacan las cuotas compensatorias de México en contra de diversos productos de origen chino. El Anexo 7 del Protocolo de Adhesión prevé que durante los seis años siguientes a su adhesión las autoridades mexicanas podrían mantener las medidas compensatorias aplicables a distintos productos, sin que China pudiera impugnarlas.

3.3. Examen de vigencia de cuotas compensatorias definitivas.

En la OMC se estableció que *“todo derecho antidumping definitivo será suprimido, a más tardar en un plazo de cinco años contados desde la fecha de su imposición”*⁶¹, sin embargo existe la posibilidad de prorrogar su vigencia por otro periodo si se determina que su eliminación daría lugar a la repetición del *dumping* y del daño.

La vigencia de las cuotas compensatorias definitivas impuestas se podrá examinar a efecto de determinar si la supresión de las mismas daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal de comercio internacional. Así, a través del procedimiento de examen de vigencia de la cuota compensatoria, se podrá determinar la continuación de la cuota compensatoria por un periodo de cinco años contados a partir de la fecha de vencimiento, o su eliminación. Lo anterior, conforme al párrafo 3 del artículo 11 del Acuerdo *Antidumping*, las autoridades investigadoras han de examinar entre otras cosas, una vez cada cinco años, si la supresión del derecho *“daría lugar a la continuación o la repetición del daño y del dumping”*.

Dicha vigencia de cinco años son contados a partir de: a) la publicación de la resolución final en el DOF; b) la última revisión anual si ésta incluyó tanto discriminación de precios como daño importante, amenaza de daño importante o retraso importante; c) el examen de vigencia de cinco años o (*sunset review*), si la autoridad determina que de

⁶¹ Artículo 11.3 del Acuerdo *Antidumping*.

eliminarse la cuota compensatoria, continuaría o se repetiría la discriminación de precios o la subvención y el daño importante, la amenaza de daño importante o el retraso importante.

Resulta conveniente transcribir el precepto 89-F de la LCE cuyo texto dispone:

*“Artículo 89 F.- La Secretaría publicará en el **Diario Oficial de la Federación** el inicio del examen de vigencia de cuota compensatoria y notificará a las partes de que tenga conocimiento, para que en un plazo de 28 días contados a partir del día siguiente de su publicación en dicho órgano informativo, manifiesten lo que a su derecho convenga.*

Transcurrido este plazo, las partes contarán con 8 días para presentar contra argumentaciones o réplicas a lo manifestado.

Las empresas productoras nacionales, exportadoras e importadoras que tengan interés jurídico en el resultado del examen, deberán presentar la información necesaria que permita a la autoridad determinar si de eliminarse la cuota compensatoria se repetiría o continuaría la discriminación de precios o la subvención, y el daño.

I. Dentro de los 100 días posteriores al inicio de la investigación, la Secretaría notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento la apertura de un segundo período probatorio de 28 días, a efecto de que presenten los argumentos y pruebas que a su derecho convenga.

II. Antes de emitir una resolución final, la Secretaría podrá realizar las visitas de verificación que considere conveniente; celebrará una audiencia pública y otorgará a las partes un plazo para presentar alegatos.

III. Terminado el procedimiento de examen, la Secretaría someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de resolución final.

*IV. La Secretaría dictará la resolución final dentro de un plazo máximo de 220 días contados a partir del día siguiente al de la publicación de la resolución de inicio del examen en el **Diario Oficial de la Federación**, mediante la cual podrá:*

- a. Determinar la continuación de la vigencia de la cuota compensatoria por cinco años adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento. En esta determinación la Secretaría podrá modificar el monto de la cuota compensatoria.*
- b. Eliminar la cuota compensatoria.*

Durante el tiempo que dure el examen de vigencia continuará el pago de cuotas compensatorias.”

El procedimiento de examen de vigencia de cuota compensatoria, inicia con el Aviso sobre la vigencia de cuotas compensatorias, a través del cual se comunica a los productores nacionales y a cualquier persona que tuviera interés, que las cuotas compensatorias definitivas impuestas a las importaciones de los productos listados en dicho Aviso se examinarán a efecto de determinar si la supresión de las mismas daría lugar a la continuación o repetición de la práctica desleal de comercio internacional, resolución respectiva que expide la Secretaría de Economía, misma que se publica en el DOF.

Si comparece el productor nacional ante la Secretaría para manifestar su interés de que se iniciara el procedimiento de examen se publica entonces en el DOF la resolución por la que se declara de oficio el inicio del examen de la vigencia de la cuota compensatoria, sino, se eliminara la cuota compensatoria.

En dicho procedimiento las empresas productoras nacionales, exportadoras e importadoras que tengan interés jurídico en el resultado del examen, deberán presentar la información necesaria que permita a la Secretaría determinar si de eliminarse la cuota compensatoria se repetiría o continuaría la discriminación de precios o la subvención y el daño.

Dentro de los cien días posteriores al inicio de la investigación, la Secretaría notificará a las partes interesadas de que tenga conocimiento, la apertura de un segundo período probatorio de veintiocho días, a efecto de que presenten los argumentos y pruebas que a su derecho convenga.

Se prevé la facultad para mejor proveer de la autoridad y la de una audiencia pública y la oportunidad a las partes de presentar alegatos. Terminado el procedimiento de examen, la Secretaría someterá a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior el proyecto de

resolución final. También establece dicho precepto que la Secretaría dictará la resolución final dentro de un plazo máximo de doscientos veinte días –hábiles- contados a partir del día siguiente al de la publicación de la resolución de inicio del examen en el DOF, mediante la cual podrá:

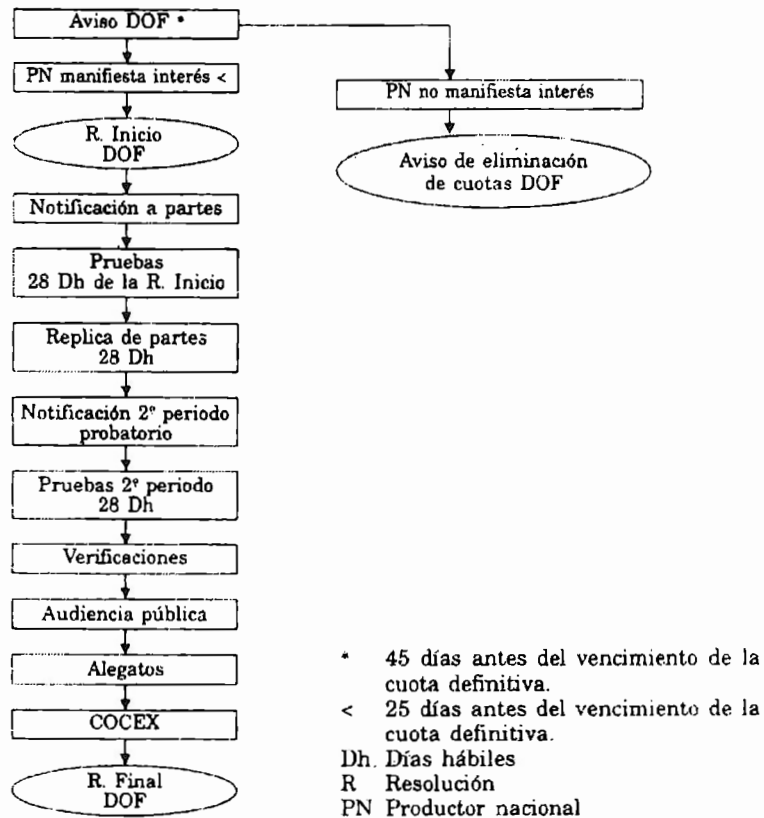
- a) Determinar la continuación de la vigencia de la cuota compensatoria por cinco años adicionales contados a partir de la fecha de vencimiento, pudiendo modificar el monto de la cuota compensatoria.
- b) Eliminar la cuota compensatoria.

Asimismo, dicho precepto prevé que durante el tiempo que dure el examen de vigencia continuará el pago de la cuota compensatoria que se revisa.

Por lo antes expuesto es evidente que las disposiciones del artículo 11 no condicionan el mantenimiento de cuotas compensatorias sobre la base de la determinación de que el dumping presente está causando un daño en el momento presente (o está amenazando causar un daño en el momento presente). Concretamente, el párrafo 3 del artículo 11 dice que, al realizar un examen, las autoridades deben examinar, entre si sería probable que el volvería a producirse en caso de que fuera eliminada. Esto indica que el hecho de que pueda "volver a producirse" el daño es el motivo de mantener vigente la cuota compensatoria. En otras palabras, que el daño haya cesado no justifica la eliminación de una **cuota compensatoria** si es probable que vuelva a producirse el daño.

Cuadro 2

EXAMEN DE VIGENCIA DE CUOTA COMPENSATORIA DEFINITIVA



Fuente: Saldaña Pérez, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa, 2005.

3.3.1. Examen de vigencia a las cuotas compensatorias a las mercancías chinas.

De acuerdo con la Ley Mexicana, las cuotas compensatorias definitivas se deben revisar cada cinco años para decidir sobre su adecuación, continuación, o eliminación, lo que así hizo el Gobierno Mexicano en tiempo y forma. Así, previa manifestación de interés de que se iniciara el procedimiento de examen de vigencia por parte de los productores nacionales, la SE declaró de oficio el inicio del examen de vigencia de las cuotas compensatorias impuestas a las importaciones de productos originarios de China, independientemente del país de procedencia, dictando las resolución finales, en las que,

previo desahogo de las fases del procedimiento, se determinó en algunos casos la continuación de la vigencia de la cuota compensatoria de que se trata por cinco años más, y en otros su eliminación.

La SE analizó toda la información aportada por los productores nacionales e importadores y con fundamento en lo establecido en el Acuerdo Antidumping, LCE y RLCE decidió determinar la continuación de las cuotas compensatorias a la mercancía originaria de China, dando así cumplimiento a lo establecido en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC. Exámenes de vigencia concluidos por la UPCI:

Tabla 2

| Producto investigado | Resolución final (DOF) | RF Examen DOF |
|--------------------------------|------------------------|-------------------|
| Calzado | 30 diciembre 1993 | 2 febrero 2004 |
| Furazolidona | 23 octubre 1997 | 25 octubre 2004 |
| Encendedores | 15 mayo 1999 | 1 julio 2005 |
| Lápices | 18 octubre 1994 | 9 diciembre 2005 |
| Carriolas | 8 septiembre 1997 | 21 mayo 2004 |
| Válvulas de hierro | 18 octubre 1994 | 11 enero 2007 |
| Velas | 18 agosto 1993 | 2 marzo 2005 |
| Herramientas | 11 noviembre 1994 | 8 noviembre 2005 |
| Bicicletas | 22 septiembre 1994 | 1 septiembre 2005 |
| Candados de latón | 22 septiembre 1994 | 14 junio 2005 |
| Juguetes | 25 noviembre 1994 | 6 octubre 2006 |
| Productos químicos orgánicos | 18 octubre 1994 | 14 noviembre 2005 |
| Hilados y textiles | 18 octubre 1994 | 3 marzo 2006 |
| Prendas de vestir | 18 octubre 1994 | 3 marzo 2006 |
| Máquinas y aparatos eléctricos | 18 noviembre 1994 | 7 febrero 2007 |
| Cerraduras de pomo o perilla | 14 agosto 1995 | 8 junio 2006 |

Vargas Menchaca, Jose Manuel, *Futuro de las cuotas compensatorias a las importaciones de la República Popular China*, Instituto Interamericano de Fronteras y Aduanas, Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana, Seminario cuotas compensatorias con China.⁶²

⁶²[http://www.caaarem.org.mx/bases/Noticias07_09.nsf/1489bfcc6d2df64c86256d970071e03b/3b655c66aecd0f68862573a10065cf8e/\\$FILE/Futuro%20cuotas%20compensatorias%20chinas.ppt](http://www.caaarem.org.mx/bases/Noticias07_09.nsf/1489bfcc6d2df64c86256d970071e03b/3b655c66aecd0f68862573a10065cf8e/$FILE/Futuro%20cuotas%20compensatorias%20chinas.ppt). Consultado el 1 de diciembre de 2008.

Sin embargo, a pesar de que las cuotas compensatorias seguían vigentes, la SE en el año 2007 publicó en el DOF diversas Resoluciones mediante las cuales pretendía revisar de oficio las cuotas compensatorias vigentes en esa época, lo cual implicó, reconocer tácitamente que los exámenes de vigencia realizados fueron ilegales. Lista de procedimientos de revisión de cuota compensatoria definitiva impuesta a mercancías originarias de la República Popular China:

Tabla 3

| Producto investigado | Resolución inicio publicación en DOF |
|--------------------------------|---|
| Bicicletas | 18 de octubre de 2007 |
| Candados de latón | 21 de noviembre de 2007 |
| Encendedores | 20 de agosto de 2007 |
| Furazolidona | 17 de agosto de 2007 |
| Herramientas | 24 de septiembre de 2007 |
| Hilados y textiles | 3 de diciembre de 2007 |
| Juguetes | 5 de diciembre de 2007 |
| Lápices | 20 de agosto de 2007 |
| Máquinas y aparatos eléctricos | 3 de diciembre de 2007 |
| Prendas de vestir | 5 de diciembre de 2007 |
| Productos químicos orgánicos | 26 de noviembre de 2007 |
| Válvulas de hierro | 21 de agosto de 2007 |
| Velas | 5 de septiembre de 2007 |

3.4. Revisión de oficio a las cuotas compensatorias definitivas sobre las importaciones de mercancías originarias de China.

En diciembre de 2007, cuando finalizó la cláusula de paz, surgieron en México interpretaciones sobre el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, toda vez que unos reclamaban que todas las cuotas compensatorias vigentes debían desaparecer al vencimiento del plazo convenido, y otros señalaban que durante el período de seis años convenido se revisaría todas las cuotas compensatorias a la luz de las disposiciones pertinentes, con lo cual cualquier ilegalidad sería resuelta con motivo de dichas revisiones y sólo se mantendrían las cuotas que fueran consistentes con los Acuerdos de la OMC.

La base jurídica que expresó la autoridad para iniciar cada una de las anteriores revisiones de oficio a las cuotas compensatorias consistió en lo siguiente:

“El numeral 17 del protocolo de Adhesión de la República Popular de China a la Organización Mundial del Comercio (OMC) señala que todas las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que mantengan los Miembros de la OMC contra las importaciones procedentes de la República Popular de China de manera incompatible con el Acuerdo sobre la OMC; están enumeradas en el anexo 7 del mismo protocolo.

Asimismo establece que todas estas prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas serán eliminadas gradualmente o tratadas en conformidad con las condiciones y los plazos convenidos mutuamente que se detallan en dicho anexo. El anexo 7 pues, establece las reservas que los distintos Miembros de la OMC negociaron con la República Popular China con motivo de su adhesión a la OMC.

El anexo 7 del referido Protocolo establece, en la parte relativa a los Estados Unidos Mexicanos, que "No obstante toda otra disposición" del Protocolo, "durante los seis años siguientes a la adhesión de la República Popular de China " a la OMC medidas... de México que se listaron en dicho apartado y que estaban en vigor en ese momento "no se someterán a las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping de este Protocolo" La medida sobre las importaciones de ... originarias de la República Popular de China es una de las que los Estados Unidos Mexicanos listo en el anexo 7 del multicitado Protocolo y, por consiguiente, una respecto de las cuales termina la reserva.

El artículo 11.2 del Acuerdo Antidumping permite a la autoridad investigadora examinar por iniciativa propia la necesidad de mantener las cuotas compensatorias, cuando considere que está justificado. De manera similar, el artículo 68 de la Ley de Comercio Exterior faculta a la Secretaría para resisar de oficio las cuotas compensatorias definitivas en cualquier tiempo.

La Secretaría considera que la terminación de la reserva negociada con la República Popular China justifica plenamente que se examine la necesidad de mantener las cuotas

compensatorias, a la luz de las disposiciones pertinentes del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio, publicado en el DOF el 30 de Diciembre de 1994, incluidos el Acuerdo Antidumping y las disposiciones sobre medidas antidumping previstas en el protocolo de Adhesión de la República Popular de China a la OMC.

Por lo tanto, con fundamento en los artículos 6, 11.2, 11.3, y 11.4 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; XII del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial de Comercio y 11, 15, 24 y 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en relación con la Decisión de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio del 10 de Noviembre de 2001 y el Protocolo de Adhesión de la República Popular de China anexo a la misma; 68 de la Ley de Comercio Exterior y 108 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, es procedente emitir la siguiente."

A partir de lo anterior, la SE notificaba a todas las partes interesadas a comparecer al procedimiento, a presentar los formularios oficiales que al efecto emitió, y así empezó a recibir formularios con argumentos a favor y en contra.

Por un lado, los productores nacionales quienes presentaron información y análisis de costos y precios de China, una Economía Centralmente Planificada, calculando márgenes de *dumping*, y presentando información del daño que podrían sufrir si se eliminaba la cuota y lógicamente solicitando se mantenga o establezca ésta en base a la información aportada.

Por el otro, importadores, como la Asociación Nacional de Tiendas Departamentales y de Autoservicio (ANTAD), con un análisis contrario, que se fundaba en que las exportaciones de China a México no estaban incurriendo en prácticas de *dumping*, esto es, que no habría daño a la planta productiva por la eliminación de las cuotas compensatorias, lo que traería por consecuencia que las tiendas dispusieran de mercancías a precios mucho más accesibles en beneficio de los consumidores mexicanos.

La Secretaría de Economía así analizaría toda esta información y en base a parámetros claramente establecidos en el Acuerdo *Antidumping*, LCE y RLCE decidiría eliminar, continuar, o establecerle nuevas cuotas compensatorias a la mercancía originaria de China.

Sin embargo para llegar a esas Resoluciones se debía agotar el procedimiento descrito en el capítulo anterior:

1. Inicio de la Revisión
2. Solicitud de Información adicional a las partes
3. Primer periodo de alegatos
4. Segundo periodo de alegatos
5. Resolución Preliminar
6. Audiencia Pública
7. Resolución Definitiva

3.5. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial.

El 1 de junio de 2008 se suscribió el "*Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial*", mismo que fue posteriormente aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 20 de junio de 2008, según consta en la publicación del DOF el 13 de octubre del mismo.

El Acuerdo establece la obligación de México de **revocar las cuotas compensatorias** contra productos chinos que estaban en revisión y listados en el Anexo 2, y la **adopción de una medida de transición** temporal aplicable a la importación de ciertas mercancías originarias de China, que se eliminará progresivamente hasta quede totalmente eliminada el 11 de diciembre de 2011, listadas en el Anexo 1.

3.5.1. De la cuota compensatoria.

Con el propósito de cumplir con el Acuerdo negociado, la Secretaría de Economía debía concluir todos los procedimientos existentes en la UPCI, relativos a los procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias definitivas impuestas a las importaciones originarias de China, motivo por el cual, el 14 de octubre de 2008 se publicaron las resoluciones que daban por terminados dichos procedimientos administrativos; ; la autoridad se basó principalmente en el artículo 2 del Acuerdo, donde México se compromete a revocar las medidas antidumping mantenidas sobre bienes originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1 y 2 de este Acuerdo a través de medios que tengan efectos legales.

Los medios consisten en emitir de forma anticipada las resoluciones mediante las cuales se da por concluido el procedimiento respectivo de revisión de cuota compensatoria definitiva impuesta a las importaciones originarias de China, que conforme a la LCE y su reglamento, son los medios para revocar o eliminar una cuota compensatoria definitiva.

Véase la motivación de la autoridad para emitir las resoluciones finales de los procedimientos de revisión de oficio de cuota compensatoria definitiva, resoluciones previstas por el artículo 68 de la LCE:

"Los artículos 1 y 2 del Acuerdo entre México y China establecen la obligación de México de eliminar las medidas antidumping sobre las importaciones de productos originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas que se relacionan en los anexos 1 y 2 del mismo Acuerdo.

Artículo 1 Finalización de las medidas antidumping

Tomando en consideración el hecho que la reserva de México contenida en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC (Anexo 7) concluyó su vigencia el 11 de diciembre de 2007, México eliminará todas las medidas antidumping mantenidas sobre importaciones de productos

originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en el Anexo 7, y no invocará las disposiciones del Anexo 7 en el futuro para imponer medidas antidumping sobre bienes originarios de China.

Artículo 2 Eliminación de las medidas antidumping

1. *México deberá, a más tardar el 15 de octubre de 2008, revocar las medidas antidumping mantenidas sobre bienes originarios de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1 y 2 de este Acuerdo a través de medios que tengan efectos legales, tales como Decretos Presidenciales y Decretos Ministeriales.*

...

El Acuerdo entre México y China requiere que México cumpla con esa obligación a través de medios que tengan efectos legales. Corresponde hacerlo a través de una resolución de la Secretaría, que es el medio específico con efectos legales que prevé la LCE, de conformidad con su artículo 68. Si bien el Acuerdo entre México y China habla de "Decretos Presidenciales y Decretos Ministeriales", se trata de una frase meramente ilustrativa sobre el tipo de instrumentos legales que tendrán que emitirse, considerando que se trata de un tratado celebrado entre dos naciones que no comparten la misma cultura jurídica ni el mismo idioma y, de hecho, que la negociación del mismo se llevó a cabo con interpretación y, en ocasiones en un tercer idioma (inglés). La disposición establece claramente que la medida mediante la cual se implemente el Acuerdo entre México y China tendrá los efectos legales de revocar las cuotas compensatorias, de modo que México cumpla con sus obligaciones internacionales. El propósito de la frase que se comenta es darle mayor certeza a ambas naciones sobre el tipo de instrumentos que tendrán que adoptarse, utilizando como ejemplo decretos presidenciales o ministeriales, es decir, ordenamientos legales expedidos por el Presidente o a nivel de Ministro, que, en el caso de México, corresponde al Secretario de Estado.

En el orden jurídico mexicano, los tratados celebrados por el Presidente —o plenipotenciario, como en el caso que nos ocupa— y aprobados por el Senado son Ley Suprema de la Unión, de acuerdo con los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 constitucionales, y 2, fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados. El artículo 2 de la LCE establece, además, que sus disposiciones "son de orden público y de aplicación en toda la República, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte".

La Secretaría, por lo tanto, está obligada a cumplir con las obligaciones que asumió el Estado Mexicano porque así lo dispone un tratado internacional que es Ley Suprema al igual que la LCE en su artículo 2.”

En este sentido la SE, en los términos del acuerdo internacional y de la legislación de la materia, determinó la conclusión de los procedimientos administrativos y la revocación de las cuotas compensatorias definitivas, en los términos de los artículos 1 y 2 del *“Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”*, como se demuestra con la publicación en el DOF del 14 de octubre de 2008.

3.5.2. La medida de transición.

Tenemos que la autoridad en ejercicio de sus funciones no puede dejar de cumplir con los tratados internacionales, de este modo, es de observar el hecho de que la SE emitió en el DOF publicado el 14 de octubre de 2008 el *“Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China”*, donde se establece que la importación definitiva de las mercancías originarias de China, que estén contempladas en las fracciones arancelarias listadas en su Anexo 1, estarán sujeta al de la medida de transición que se indique para cada una de ellas durante el periodo convenido en el *“Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”*, mismo que concluirá el 11 de diciembre de 2011.

Llama atención, la precisión realizada por el Secretario de Economía, cuando menciona que la medida de transición, es un **aprovechamiento** en términos de lo dispuesto en el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación; así tenemos, que el Ejecutivo sustituye un aprovechamiento por otro; toda vez que, la cuota compensatoria es un aprovechamiento en términos del artículo 63 de la LCE, y como se dice, se sustituye con otro aprovechamiento sobre las importaciones de mercancías de China, que según se indica en el

Anexo 1 del Acuerdo, disminuirá hasta eliminarse en tres años dos meses cuatro años, sin posibilidad de ampliarse.

3.6. Análisis.

3.6.1. De los procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias.

Como se podrá apreciar a continuación, se pone de relieve que el siguiente análisis descansa sobre tres cuestiones primordiales; las dos primeras se refieren al fundamento y motivación de los procedimientos administrativos, y la última, relativa al cumplimiento de los elementos necesarios para iniciar un procedimiento de revisión de oficio; esto, porque el inicio, trámite y resolución de los procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias aplicables a las importaciones de mercancía originaria de China, se basaron en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC.

- El Protocolo de Adhesión de la República Popular China no forma parte del sistema jurídico mexicano.

En México, *“el camino que recorre un tratado a partir de su celebración o firma se integra por las etapas de aprobación, ratificación y promulgación. En efecto, los tratados celebrados forman parte del sistema jurídico interno cuando, habiendo sido aprobados por el órgano legislativo, lo cual es facultad exclusiva de la Cámara de Senadores*, y habiendo procedido el Poder Ejecutivo a su ratificación internacional, son finalmente promulgados a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”*.⁶³

⁶³ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La aplicación judicial de los Tratados Internacionales de derechos Humanos*.

Cita que la publicación de la aprobación del Senado en el Diario Oficial de la Federación no debe confundirse con la promulgación del tratado internacional que es llevada a cabo una vez que éste es ratificado internacionalmente

Cita al artículo 4º párrafo segundo: “Los tratados, para ser obligatorios en el territorio nacional deberán haber sido publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación”.

Efectivamente, a fin de que el Protocolo de Adhesión de China a la OMC pudiera ser considerado como parte de sistema jurídico mexicano, debe seguirse el proceso antes mencionado, así, y no obstante, que el gobierno de México a través de la Secretaría de Economía, contrajo obligaciones ante la comunidad internacional (la OMC) y ante uno de sus miembros, China, quien formalmente ingresó a tal organización el 11 de diciembre de 2001, fecha en la cual se contrajeron varias obligaciones, **fue incorrecto** basarse en el mismo para iniciar, tramitar y resolver los procedimientos de revisión que se cuestionan, se dice lo anterior, porque el Presidente de la República debió haber contraído o signado el Protocolo, que tiene el nivel de un tratado internacional, con fundamento en el artículo 89, fracción X, de la Constitución, y posteriormente lo debió haber sometido a la aprobación del Senado de la República.

Para su pronta y puntal referencia, a continuación se transcriben los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, constitucionales:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;"

"Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;

...”

Robustece lo anterior, el reconocimiento expreso del Secretario de Economía en el “Acuerdo por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de China a la OMC”⁶⁴, a través del cual México se obligó a eliminar determinadas cuotas compensatorias a partir del 11 de diciembre de 2007; ya que mediante este acuerdo, por el que se da a conocer el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, suscrito el 11 de diciembre de 2001 pero publicado seis años después el 15 de agosto de 2007 en el DOF, se pretende incorporar al sistema jurídico mexicano el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, mismo que sirvió de fundamento para declarar el inicio de los procedimientos de revisión, por lo tanto, si este Protocolo no fue celebrado por el Presidente de la República, ni fue aprobado por el Senado de la República como lo ordena la Constitución, no puede ser parte del Derecho mexicano, pues, no siguió el procedimiento legalmente previsto en la norma jurídica creada con anterioridad al hecho. Se dice lo anterior, porque el Secretario de Economía señaló en sus considerandos:

“Que el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y, por lo tanto, el Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (en adelante el “Acuerdo sobre la OMC”) fueron aprobados por el Senado de la República el 13 de julio de 1994, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese mismo año, y el Acuerdo sobre la OMC entró en vigor el 1 de enero de 1995;

Que el párrafo 1 del artículo XII del Acuerdo sobre la OMC dispone que todo Estado o territorio aduanero distinto que disfrute de plena autonomía en la conducción de sus relaciones comerciales exteriores y en las demás cuestiones tratadas en el Acuerdo sobre la OMC y en los Acuerdos Comerciales Multilaterales podrá adherirse al Acuerdo sobre la

⁶⁴ Publicado en el DOF el 15 de agosto de 2007

OMC en condiciones que habrá de convenir con la Organización Mundial del Comercio (en adelante la "OMC"), y que dicha adhesión será aplicable al Acuerdo sobre la OMC y a los Acuerdos Comerciales Multilaterales anexos al mismo;

Que el párrafo 2 del artículo mencionado en el considerando anterior establece que las decisiones en materia de adhesión serán adoptadas por la Conferencia Ministerial de la OMC;

Que los artículos 11 y 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, regulan la adhesión como una de las formas de manifestar el consentimiento en obligarse por un tratado, y el artículo 24 de la misma Convención establece que un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores, y que a falta de tal disposición o acuerdo, entrará en vigor tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los Estados negociadores en obligarse por el tratado;

Que por decisión del 10 de noviembre de 2001, la Conferencia Ministerial de la OMC aprobó la adhesión de la República Popular China al Acuerdo sobre la OMC en los términos y condiciones enunciados en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio (en adelante el "Protocolo de Adhesión de China"), por lo que, a partir del 11 de diciembre de 2001, ese país se convirtió en Miembro de dicha organización;

Que el 21 de abril de 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se da a conocer el mecanismo de salvaguardia de transición contenido en el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio;

Que México negoció con la República Popular China excepciones a la aplicación de ciertas disposiciones del Acuerdo sobre la OMC y el Protocolo de Adhesión de China por un periodo de seis años contados a partir de la entrada en vigor de éste, periodo que concluye el 11 de diciembre de 2007, y

Que con objeto de dar a conocer el texto del Protocolo de Adhesión de China, he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE DA A CONOCER EL PROTOCOLO DE ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA A LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

De la lectura de los considerandos expuestos para dar a conocer las obligaciones contraídas ante el gobierno de China, consistentes en eliminar, revocar o suprimir cuotas compensatorias, y después de reconocer en el mismo instrumento que México las adoptó de manera incompatible con el Acuerdo *Antidumping*, es evidente que tales obligaciones – **contenidas en un tratado internacional** – no fueron contraídas por el Presidente de la República ni aprobadas por el Senado de la República.

En resumen de lo expuesto, la UPCI inició, tramitó y resolvió un procedimiento de revisión con fundamento en un instrumento que contiene obligaciones internacionales que debieron haber sido celebrado por el Presidente de la República y aprobados por el Senado de la República y que posteriormente se dio a conocer, mediante Acuerdo publicado en el DOF de 15 de agosto de 2007. Ese Protocolo es contrario al artículo 89, fracción X, y 76, fracción I, de la Constitución, y consecuentemente las resoluciones por la que se iniciaron los procedimientos de revisión las cuotas compensatorias carecen de fundamentación y motivación.

- Interpretaciones incorrecta del fin de la Reserva en el Protocolo

El párrafo 17 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, dice que las prohibiciones, restricciones cuantitativas y demás medidas que mantenía México contra las importaciones procedentes de China son incompatibles con el Acuerdo sobre la OMC y estaban enumeradas en su anexo 7; además, que todas estas medidas debían ser eliminadas gradualmente o tratadas en conformidad con las condiciones y los plazos convenidos mutuamente que se detallan en dicho anexo.

Por su parte en el Anexo 7, establecía, que **durante** los seis años siguientes a la adhesión de China las medidas de México ahí citadas **“no se someterán a las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC ni a las disposiciones sobre medidas antidumping de este Protocolo.”**⁶⁵

Entonces, la obligación de México al final de la vigencia de la reserva negociada consistía en: a) eliminar las cuotas compensatorias o b) ponerlas en conformidad con las reglas pertinentes de la OMC, y para esto último requería realizar procedimientos administrativos de acuerdo a las reglas de la OMC donde revisará las cuotas compensatorias. Se dice lo anterior, porque si se mantenían las cuotas compensatorias sin llevar a cabo los procedimientos a los que se hace mención, habría implicado mantener cuotas ilegales, y consecuentemente China habría “demandado” ante la OMC.

Asimismo, se aprecia que la vigencia de las cuotas compensatorias listadas por México en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC estaban aseguradas hasta el 11 de diciembre de 2007, ya que éstas no se someterían a las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC ni a las disposiciones del Acuerdo *Antidumping*; así, nuestro país, decidiría al termino de la reserva, eliminarlas o ponerlas de conformidad con las reglas de la OMC. Pero, no obstante lo anterior, entre 2001 y 2007, la UPCI llevó a cabo exámenes de vigencia de las cuotas compensatorias listadas en el mencionado anexo.

Véase el fundamento en que se baso la Secretaría de Economía para iniciar los exámenes:

“Para efectos de este procedimiento son aplicables la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, y el artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Comercio Exterior, publicado en el DOF del 13 de marzo de 2003.”

⁶⁵ Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio, publicado mediante acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2007

“Conforme a lo establecido en los artículos 11.3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y 70 y 89 F fracción IV inciso b de la Ley de Comercio Exterior, la cuota compensatoria definitiva que se especifican en el punto 1 de esta Resolución, continuará vigente hasta en tanto se resuelva el presente procedimiento de examen.”

Énfasis añadido.

Entonces, si la autoridad administrativa expresó con precisión las circunstancias, y razones particulares que tuvo en consideración para la emisión de las resoluciones que dieron inicio a los exámenes de vigencia, se estima que si México cumplió el requisito que exigía el Protocolo de Adhesión de China a la OMC para poner de conformidad sus resoluciones, porque el razonamiento substancial que al efecto manifestó la UPCI para poner de conformidad las cuotas compensatorias se apoyó en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.

De ahí, que mediante los procedimientos respectivos el gobierno de México resolvió continuar por cinco años mas la vigencia de las cuotas compensatorias, resoluciones que estaban suficientemente fundadas y motivadas, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y por lo segundo, que también deben señalarse con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, mismas que no fueron en su momento recurridas por China ante la OMC.

Por lo tanto, la cuota compensatoria definitiva que México mantenía a las mercancías listadas en el anexo 7 del Protocolo de adhesión de China a la OMC, fueron puestas de conformidad con los acuerdos de la OMC, porque la UPCI llevó a cabo los procedimientos administrativos conforme a lo establecido en los artículos 11.3 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 y 70 y 89 F fracción IV inciso b de la LCE, y toda vez que China no

acudió en su momento ante la OMC (consentimiento tácito), entonces, no había motivo para volver a iniciar procedimientos de revisión de cuotas compensatorias.

- La Secretaría de Economía no tenía pruebas suficientes que justificaran la iniciación de las revisiones de oficio.

Si examinamos detenidamente las resoluciones que dieron inicio a las revisiones de oficio de las cuotas compensatorias, no se aprecia que la UPCI disponía de pruebas cuando las inició. Consideramos que se actuó de manera contraria a lo establecido en el artículo 5.6 del Acuerdo *Antidumping*, que dice:

“5.6 Si, en circunstancias especiales, la autoridad competente decidiera iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional o en nombre de ella para que se inicie dicha investigación, sólo la llevará adelante cuando tenga pruebas suficientes del dumping, del daño y de la relación causal, conforme a lo indicado en el párrafo 2, que justifiquen la iniciación de una investigación.”

Cabe recordar que el Acuerdo *Antidumping*, forma parte del sistema jurídico mexicano, toda vez que para su adopción se siguió el procedimiento establecido en la Ley, y su posición en nuestro orden jurídico a partir del análisis del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoce a aquel como parte importante del Derecho Mexicano estableciendo que, junto con la Constitución, y las leyes federales, son la Ley Suprema de la Unión, cuya posición jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales ha sido sostenido por las Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios.

“Registro No. 172650; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Página: 6; Tesis: P. IX/2007; Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES

GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

(Énfasis añadido)

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada."

“Registro No. 172667; Localización: Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXV, Abril de 2007; Página: 6; Tesis: P. VIII/2007; Tesis Aislada; Materia(s): Constitucional

*SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.*

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales. (Énfasis añadido)

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.”

Igualmente, se pone de relieve que no obstante “*el artículo 11.2 del Acuerdo Antidumping permite a la autoridad investigadora examinar por iniciativa propia la necesidad de mantener las cuotas compensatorias, cuando considere que está justificado*”, ello de ninguna manera eximia a la autoridad mexicana, antes de a iniciar su revisión de oficio, de cerciorarse de la suficiencia de las pruebas.

Por estos motivos, y atendiendo a las circunstancias del presente caso, no estamos de acuerdo con la UPCI en lo que respecta al inicio oficioso de los procedimientos de revisión de cuota compensatoria definitiva, porque aquella no se basó en medios de convicción que justificasen la iniciación de una revisión, pues, como sabemos, por acercarse el final de la reserva negociada, el Gobierno de México inició las revisiones.

Así, al no haberse determinado el inicio de los procedimientos en “pruebas positivas” suficientes, no se justificó el inicio de los procedimientos y los mismos no debieron haberse iniciado; y consecuentemente las resoluciones por la que se iniciaron los procedimientos de revisión las cuotas compensatorias son ilegales al contravenir lo dispuesto por artículo 5.6 del Acuerdo *Antidumping*.

3.6.2. Análisis de la medida temporal de transición.

Si bien es cierto que el Acuerdo prevé la revocación de la cuotas compensatorias mantenidas sobre las mercancías originarias de China clasificados en las fracciones arancelarias listadas en los Anexos 1 y 2 del mismo y la adopción de una medida de transición temporal aplicable a la importación de ciertas mercancías originarias de China, que se eliminará progresivamente de modo que dicha medida quede totalmente eliminada el 11 de diciembre de 2011, tiene una base jurídica débil, no obsta para lo anterior, que dicha medida de transición está prevista en un tratado internacional que es Ley Suprema de toda la Unión.

Este aprovechamiento o medida de transición sólo se aplicará a las mercancías previstas en el Anexo 1 del “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial”, y a lo previsto por Artículo 6 y Segundo Transitorio del “Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China”.

Sin embargo, se debe recalcar que aunque a la medida de transición se le denomine como aprovechamiento⁶⁶, la misma, a diferencia de la cuota compensatoria, no tiene su origen en una investigación *antidumping* tramitada ante la UPCI.

Recordando lo que expuesto en capítulos anteriores, las cuotas compensatorias son un medio para contrarrestar los efectos de una práctica desleal de comercio internacional, y tienen una vigencia de cinco años o el tiempo necesario para contrarrestar la práctica desleal, éstas sólo pueden imponerse mediante una investigación, la cual se realiza conforme a la LCE, su Reglamento y los Acuerdos en la materia regidos por la OMC, siendo la SE la autoridad mexicana competente para llevar a cabo dichas investigaciones e imponer cuotas compensatorias, a través de la UPCI; dado lo anterior, es inconcuso que las cuotas compensatorias no son una manifestación de la potestad tributaria del Estado, siendo además aplicable el siguiente criterio jurisprudencial que dice:

“Registro No. 185573; Localización: Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; XVI, Noviembre de 2002; Página: 208; Tesis: 2a./J. 120/2002; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa
CUOTAS COMPENSATORIAS. NO SON CONTRIBUCIONES EN VIRTUD DE QUE RESULTAN DE UN PROCEDIMIENTO EN QUE SE OYE A LOS INTERESADOS Y NO SON UNA EXPRESIÓN DE LA POTESTAD TRIBUTARIA.
De lo dispuesto en el contexto normativo que rige el establecimiento de las cuotas compensatorias para contrarrestar las importaciones realizadas en condiciones de

⁶⁶ Acuerdo por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China, Diario Oficial de la Federación 14 de octubre de 2008, artículo 1, inciso VI.

"dumping", se advierte que la atribución que al respecto se confiere a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (actualmente Secretaría de Economía), no es una expresión de la potestad tributaria conferida al Congreso de la Unión, a las Legislaturas Locales, ni al presidente de la República al tenor del artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que se haya condicionada al desarrollo de un procedimiento en el que se escuche a las partes que puedan verse afectadas con su determinación así como al acreditamiento de que las importaciones incurrieron en práctica desleal y causaron o amenazaron causar daño a la producción nacional; además existe la posibilidad de que aun cuando se reúnan estos elementos, la autoridad se abstenga de instituir dichas cuotas, si los exportadores extranjeros asumen el compromiso de revisar sus precios o el nivel de sus exportaciones a México. Por tanto, es patente que las cuotas no tienen la naturaleza jurídica propia de una contribución, dado que ésta constituye una manifestación de la potestad tributaria del Estado.

(Énfasis añadido)

Amparo en revisión 1162/96. Xocongo Mercantil, S.A. de C.V. 10 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 49/2001. Gerardo Kawas Seide. 29 de junio de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

Amparo directo en revisión 583/2000. Jesús M. González Martínez. 7 de septiembre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo en revisión 402/2001. Imcosa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; en su ausencia hizo suyo el asunto Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Rafael Coello Cetina.

Amparo en revisión 425/2001. Cierres Best de México, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva del Socorro Escudero Contreras.

Tesis de jurisprudencia 120/2002. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticinco de octubre de dos mil dos.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, páginas 217 y 218, tesis 2a. CXIX/2001 y 2a. CXX/2001, de rubros: "CUOTAS COMPENSATORIAS. EL PROCEDIMIENTO QUE SE SIGUE PARA SU ESTABLECIMIENTO NO ES ANÁLOGO AL QUE DESARROLLAN LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA FIJAR LAS BASES, CUOTAS O TARIFAS DE UNA

CONTRIBUCIÓN, NI PARA REALIZAR LA LIQUIDACIÓN DE UNA CONTRIBUCIÓN Y TAMPOCO TIENEN LA NATURALEZA DE UNA CONTRIBUCIÓN DE CARÁCTER EXTRAFISCAL." y "CUOTAS COMPENSATORIAS. LA ATRIBUCIÓN CONFERIDA AL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (ACTUALMENTE SECRETARÍA DE ECONOMÍA) PARA EMITIR DISPOSICIONES DE OBSERVANCIA GENERAL EN LAS QUE ESTABLEZCA PRESTACIONES PATRIMONIALES DE ESA NATURALEZA, NO CONLLEVA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE HASTA EL 27 DE JULIO DE 1993).", respectivamente."

Acorde con la idea anterior, la facultad del Estado para imponer tributos se ejerce a través de la Ley, misma que no se encuentra condicionada a la participación previa de los gobernados en un procedimiento, ni está sujeta a que se desarrolle un procedimiento en el que se escuche a los que podrían ver afectado su patrimonio con tal medida, ni la autoridad está obligada a reunir los elementos necesarios para acreditar que se requiere su establecimiento, lo cual si acontece en las cuotas compensatorias, de ahí, que no puedan considerarse como contribuciones en los términos del artículo 2 del Código Fiscal, pues, como se dijo, su finalidad son contrarrestar los efectos de una práctica desleal de comercio internacional, y **están condicionadas al desarrollo de un procedimiento administrativo ante la SE, donde se escuche a todas las partes interesadas y se demuestren los elementos necesarios que acrediten su establecimiento.**

Pero, la medida de transición acordada por los Gobiernos de México y China a diferencia de las cuotas compensatorias, es una contribución, ya que no estuvo condicionada a la participación de los gobernados, ni al desarrollo de un procedimiento; no obsta para lo anterior, que el Secretario de Economía, en su "*ACUERDO por el que se implementa una medida de transición temporal sobre las importaciones de diversas mercancías originarias de la República Popular China*" diga:

"...

Que la medida de transición está prevista en un tratado internacional que es Ley Suprema de toda la Unión, y que su implementación administrativa brindará a los sectores referidos

*la oportunidad de tener una transición ordenada que les dé estabilidad y les permita enfrentar las nuevas circunstancias de la competencia con China, y
...”*

A mayor abundamiento, el Estado mexicano, a través de un acuerdo de observancia general, emitido por el Secretario de Economía, pretende, con fundamento en un tratado internacional, establecer un aprovechamiento en términos de lo dispuesto por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, sin que al efecto el Congreso de la Unión le haya delegado al titular de dicha dependencia del Ejecutivo dicha facultad. Para acreditar lo anterior, basta tener a la vista el artículo 5 de la LCE, que prevé las facultades que el Congreso de la Unión le otorgó al titular de la Secretaría de Economía, de las cuales no se advierte la relativa a establecer medidas de transición considerara como un aprovechamiento.

“Artículo 5o.- Son facultades de la Secretaría:

I. Estudiar, proyectar y proponer al Ejecutivo Federal modificaciones arancelarias;

II. Tramitar y resolver las investigaciones en materia de medidas de salvaguarda, así como imponer las medidas que resulten de dichas investigaciones;

III. Estudiar, proyectar, establecer y modificar medidas de regulación y restricción no arancelarias a la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías;

IV. Establecer las reglas de origen;

V. Otorgar permisos previos y asignar cupos de exportación e importación;

VI. Establecer los requisitos de mercado de país de origen;

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

VIII. Asesorar a los exportadores mexicanos involucrados en investigaciones en el extranjero en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda o en cualquier otro procedimiento del que pueda resultar una restricción a la importación en otros países;

IX. Coordinar las negociaciones comerciales internacionales con las dependencias competentes y, cuando así lo solicite la Secretaría, con los sectores productivos;

X. Expedir las disposiciones de carácter administrativo en cumplimiento de los tratados o convenios internacionales en materia comercial de los que México sea parte;

XI. Establecer los programas y mecanismos de promoción y fomento de las exportaciones, así como las disposiciones que los rijan, escuchando a los sectores productivos e instituciones promotoras del sector público y privado;

XII. Emitir reglas que establezcan disposiciones de carácter general en el ámbito de su competencia, así como los criterios necesarios para el cumplimiento de las leyes, acuerdos o tratados comerciales internacionales, decretos, reglamentos, acuerdos y demás ordenamientos generales de su competencia, y

XIII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y los reglamentos.”

Visto lo anterior, el aprovechamiento implementado por el Secretario de Economía resulta contrario al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige que todo acto de autoridad competente esté fundado y motivado. Así, si tal precepto consagra el principio de legalidad, por virtud del cual las autoridades sólo están facultadas para hacer lo que la ley expresamente les permite, a efecto de dar seguridad jurídica a los gobernados. Luego entonces, es ilegal que el Secretario de Economía pretenda mediante su Acuerdo sujetar a un aprovechamiento a las mercancías listadas en el Anexo 1 del “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en materia de Medidas de Remedio Comercial”, porque es una autoridad administrativa incompetente, de conformidad con la LCE.

3.7. Comercio entre China y México 1990 – 2008.

Después de la comparación de algunos rubros de México con China podemos darnos cuenta que actualmente ésta nos ha desplazado en nuestro rol de socio comercial de los Estados Unidos de América. Con la entrada de China a la OMC la participación de México en Estados Unidos ha disminuido; China es hoy el principal competidor en nuestro principal mercado de exportación. Ha tenido un fuerte impacto en industrias mexicanas como la textil, la automotriz y del calzado, así como en las empresas mexicanas de contenedores.

El comercio entre México y el mundo ha ido incrementado considerablemente en los últimos años (principalmente las importaciones), pero es de resaltar que el crecimiento de las importaciones originarias de la República Popular China han mostrado un crecimiento muy significativo durante los últimos quince años, crecimiento que va mas allá de siete mil puntos porcentuales, esto es, para darnos una idea del crecimiento de estas importaciones de China con México, EE.UU. que es el principal socio comercial durante el mismo periodo, sus importaciones a México crecieron 200 por ciento, siendo Estado Unidos el principal socio comercial de México con el 50 por ciento del total importado. (Véase cuadro 1 y Grafica 1).

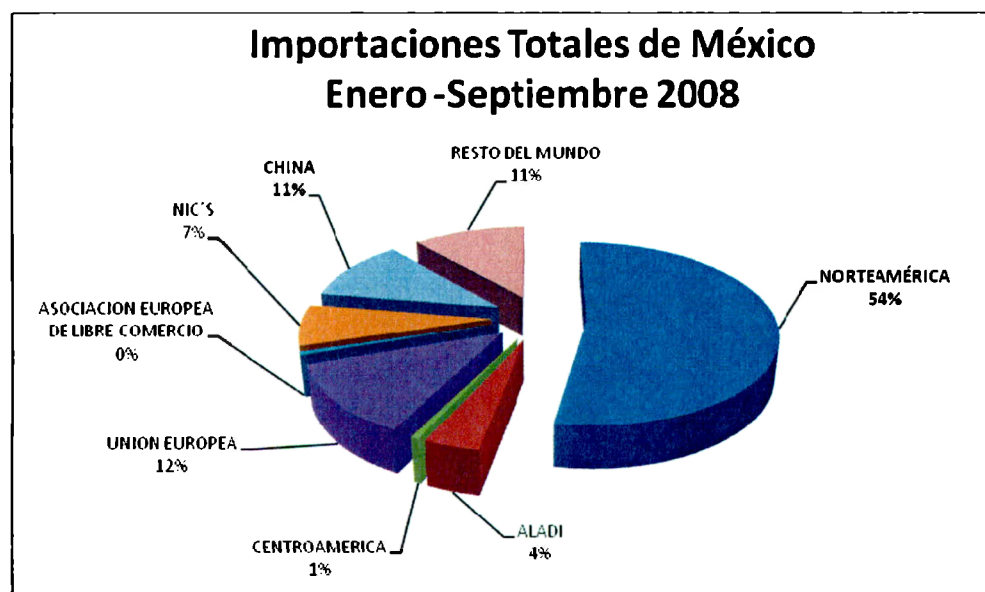
| País | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 | enero-sep. 2008 |
|--|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| NORTEAMÉRICA (EE.UU. Y Canada) | 46,470 | 55,203 | 83,970 | 108,216 | 118,002 | 109,481 | 124,717 | 148,545 | 126,143 |
| Estados Unidos | 45,295 | 53,829 | 82,002 | 105,267 | 113,767 | 105,361 | 118,547 | 140,570 | 119,135 |
| ALADI (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Peru, Uruguay, Venezuela y Cuba) | 2,173 | 1,421 | 2,307 | 2,858 | 4,743 | 6,528 | 10,603 | 12,483 | 9,317 |
| CENTROAMÉRICA (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) | 119 | 89 | 202 | 317 | 360 | 868 | 1,435 | 1,542 | 1,328 |
| UNIÓN EUROPEA | 7,877 | 6,790 | 10,036 | 12,928 | 16,681 | 18,443 | 25,776 | 33,840 | 29,489 |

| | | | | | | | | | |
|---|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ASOCIACIÓN EUROPEA DE LIBRE COMERCIO (Islandia, Noruega y Suiza) | 531 | 414 | 617 | 777 | 907 | 921 | 1,239 | 1,515 | 1,326 |
| NIC'S | 2,202 | 2,139 | 3,583 | 5,314 | 8,236 | 8,501 | 13,410 | 21,206 | 17,298 |
| CHINA | 386 | 521 | 1,247 | 1,921 | 4,027 | 9,401 | 17,696 | 29,792 | 26,098 |
| RESTO DEL MUNDO | 5,608 | 5,877 | 7,847 | 9,644 | 15,441 | 16,403 | 26,945 | 34,311 | 27,221 |
| TOTAL | 65,367 | 72,453 | 109,808 | 141,975 | 168,396 | 170,546 | 221,820 | 283,233 | 238,219 |

Tabla 4

Fuente: SE con datos de Banco de México

Grafica 1



Fuente: SE con datos de Banco de México

La grafica anterior muestra la participación por comunidad económica, esto es Norteamérica (EE.UU. y Canadá) siendo nuestro principal socio comercial con una participación del orden de 54 por ciento, la Unión Europea con una participación del 12 por ciento y en tercer lugar China con una participación del orden de 11 por ciento.

Cabe resaltar que a partir del 2001 (cuando China se adhiere a la OMC), China creció en un aproximado de más de 600 puntos porcentuales lo que nos muestra que después de su adhesión a OMC, México fue un destino atractivo para las importaciones originarias de China. Como podemos observar en el cuadro 2 (Importaciones y comercio total), las importaciones de origen Chino han ido evolucionando de tal manera que, a 2007 dichas importaciones representan más del 90 por ciento del comercio entre México y China, estos es la cantidad de productos exportados a China son prácticamente nulos, ya que el comercio entre estos países está basado en importaciones destinadas a México. Véase cuadro 2 y Grafica 2.

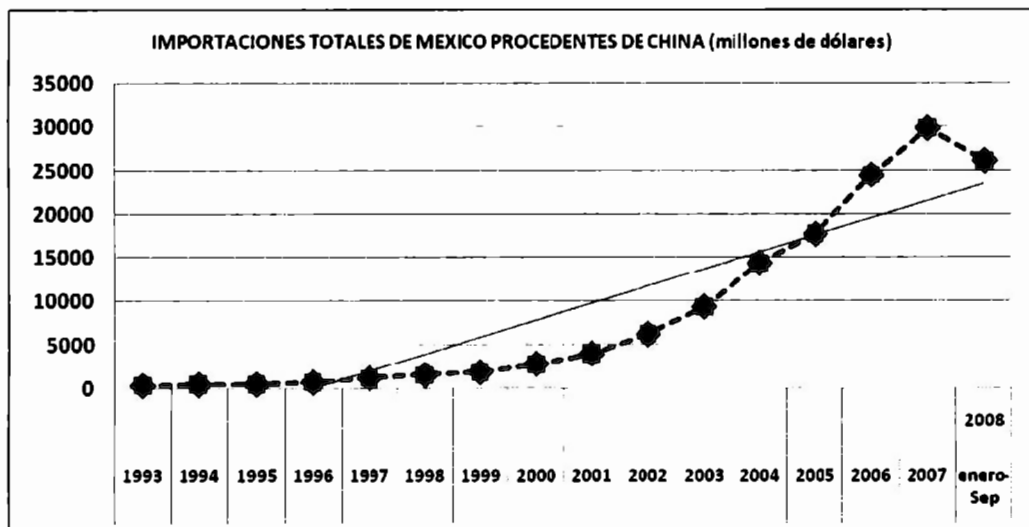
Tabla 5
Importaciones y comercio total

| Año | Importaciones | Comercio |
|---------|---------------|---------------------------------------|
| | | Total (Importaciones y Exportaciones) |
| 1990 | 15,842 | 24,832 |
| 1991 | 142,375 | 205,015 |
| 1992 | 430,165 | 450,803 |
| 1993 | 386,449 | 431,231 |
| 1994 | 499,659 | 541,826 |
| 1995 | 520,587 | 736,354 |
| 1996 | 759,710 | 963,200 |
| 1997 | 1,247,382 | 1,389,457 |
| 1998 | 1,616,501 | 1,808,807 |
| 1999 | 1,921,062 | 2,095,274 |
| 2000 | 2,879,625 | 3,190,058 |
| 2001 | 4,027,259 | 4,412,120 |
| 2002 | 6,274,387 | 6,928,305 |
| 2003 | 9,400,596 | 10,374,970 |
| 2004 | 14,373,847 | 15,360,158 |
| 2005 | 17,696,345 | 18,831,896 |
| 2006 | 24,437,519 | 26,125,631 |
| 2007 | 29,791,947 | 31,687,847 |
| 2007 /1 | 18,624,277 | 19,813,079 |
| 2008 /1 | 26,097,965 | 27,716,948 |

/1 Periodo enero-septiembre

Fuente: SE con datos de Banco de México

Grafica 2



Por último, la “Grafica 2” muestra los principales productos en 2007 que fueron importados de China, en los que podríamos observar que lo principal importado de China son productos eléctricos como lo son impresoras, scanner, cámaras, consolas de videojuegos, circuitos modulares, unidades de memoria, etc., esto es factible ya que China actualmente es uno de los principales productores de estas mercancías y por tal motivo tienen que buscar mercados destino y México es un destino atractivo por el costo de los productos y el nivel de vida en el país.

Con un breve análisis del comercio entre China y México, podemos visualizar que a partir del Acuerdo firmado entre ambos países, los productores mexicanos y las autoridades mexicanas tendrán que ser muy cuidadosos, ya que, este acuerdo podría traer problemas para los productores nacionales debido a las grandes cantidades de importaciones que ingresan a México, así entonces los productores deberán hacer mejoras en sus mercancías y en la tecnología empleada para la elaboración de dichos productos, para así poder ser competitivos y mantener los precios para que el producto pueda competir con los productos de origen chino. Las autoridades deberán vigilar cuidadosamente que dichos productos sean importados a México, en condiciones leales de comercio, con el objeto de evitar prácticas desleales de comercio internacional y dar protección a los productores nacionales.

CONCLUSIONES

La estrategia del Gobierno mexicano, que culminó con la firma del *Acuerdo Comercial de Transición en materia de Cuotas Compensatorias entre los gobiernos de México y China*, no fue la correcta, ya que obliga a **reiniciar** investigaciones en materia de prácticas desleales, donde ya se había demostrado que las importaciones mercancías chinas se realizaron en condiciones de *dumping* y causaron daño a la rama de producción nacional, investigaciones que representan una gran inversión por lo complejo, y costoso que puede resultar su tramitación ante la UPCI.

En primer lugar, cuando en diciembre de 2007 finalizó la Cláusula de Paz⁶⁷ con respecto a las negociaciones que en materia de cuotas compensatorias realizaron México y China con motivo de la adhesión de este último a la OMC, y surgieron interpretaciones sobre el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de China a la OMC, la autoridad mexicana ya había dado cumplimiento a su compromiso con China mediante los exámenes de vigencia que realizó entre 2001 y 2007; cumplimiento que en su momento no fue siquiera objetado por China ante la OMC.

No obstante lo anterior, la autoridad, sin contar con pruebas que justificasen un cambio de las circunstancias que motivaron su imposición o que ya no se justificaba su continuación, inició procedimientos de revisión de las cuotas compensatorias, los que fueron iniciados entre agosto y diciembre de 2007, fundando su actuación en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC, dado a conocer mediante el DOF del 15 de agosto de 2007, que no forma parte del sistema jurídico mexicano.

⁶⁷ Como resultado del ingreso de China a la OMC, este país suscribió con México un acuerdo en virtud del cual este último podía mantener las cuotas compensatorias que había impuesto a los productos chinos por un lapso de 6 años.

Finalmente, la medida de transición contenida en el “Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular de China en Materia de Medidas de Remedio Comercial” sobre los bienes originarios de China que se importen a México bajo las fracciones arancelarias listadas en su Anexo 1, no fue establecida por autoridad incompetente.

En conclusión, y tomando en cuenta el inmenso incremento de las importaciones chinas, el Acuerdo tendrá un efecto en la industria nacional para que cambie, motivo por el cual, los productores junto con la SE, deben ya llevar a cabo de **inmediato** acciones alternas que coadyuven a una evolución de la industria mexicana, y a una adecuada recopilación de datos, y seguimiento de las importaciones, para una futura defensa en un procedimiento de investigación ante la UPCI; lo anterior, debe ser así, porque es claro que China no dejara de exportar, tal y como ha sucedido en los Estados Unidos de América, donde ha desplazado a las exportaciones mexicanas a dicho país.

BIBLIOGRAFÍA

1. CRUZ BARNEY, Óscar, *Antecedentes del sistema contra prácticas desleales de comercio en México. La evolución de las disposiciones antidumping*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Número 119 -2007. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/119/art/art5.htm>
2. Organización Mundial del Comercio, documento WT/ACC/1, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/docum_s.htm
3. Organización Mundial del Comercio, documento WT/L/432, http://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm
4. MALPICA DE LAMADRID, Luis, *El Sistema Mexicano Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=880>
5. SALDAÑA PÉREZ, Juan Manuel, *Comercio Internacional, Régimen Jurídico Económico*, México, Porrúa, 2005.
6. VÁZQUEZ TERCERO, Héctor y Adrian Vazquez Benítez, *Sistema Antidumping Mexicano*, México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional. México, 2002.
7. WITKER, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen Jurídico del Comercio Exterior de México, 2a. Ed.* <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=179>

LEGISLACIÓN

8. Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio. http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm
9. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994). http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm
10. Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994. http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm

11. Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial de Comercio. Publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de agosto de 2007
12. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República Popular China en Materia de Medidas de Remedio Comercial. Publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de octubre de 2008.
13. Ley de Comercio Exterior. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
14. Reglamento Ley de Comercio Exterior. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

15. *Concluyen con éxito en la OMC las negociaciones para la adhesión de China.* http://www.wto.org/spanish/news_s/pres01_s/pr243_s.htm, visto el 26 de noviembre de 2008.
16. CRUZ BARNEY, Óscar, *Antecedentes del sistema contra prácticas desleales de comercio en México. La evolución de las disposiciones antidumping*
17. *La adhesión de China a la Organización Mundial de Comercio*, Boletín Económico de ICE nº 2713, del 17 al 23 de diciembre de 2001, Ministerio de Economía, Secretaría General de Comercio Exterior, Madrid.
18. Organización Mundial de Comercio, documento WT/ACC/1. *Adhesión a la Organización Mundial del Comercio - Procedimiento para las Negociaciones en el marco del artículo XII - Nota de la Secretaría*
19. Organización Mundial de Comercio, *Guatemala - Medida Antidumping definitiva aplicada al cemento Portland Gris procedente de México*; WT/DS156/R, 24 de octubre de 2000.
20. Resolución preliminar de la investigación antidumping sobre las importaciones de envases tubulares flexibles de aluminio, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 7612.10.01 de la tarifa de la ley de los impuestos generales de importación y de exportación, originarias de la República Bolivariana de Venezuela, publicada en el DOF el 13 de mayo de 2004.

21. Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de placa de acero en hoja al carbono, mercancía actualmente clasificada en las fracciones arancelarias 7208.51.01, 7208.51.02, 7208.51.03 y 7208.52.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, originarias de Rumanía, la Federación de Rusia y Ucrania, independientemente del país de procedencia publicada en el DOF el 06 de junio de 2007.
22. Vargas Menchaca, José Manuel, *Futuro de las cuotas compensatorias a las importaciones de la República Popular China*.

Nombre de archivo: Trabajo ITESM 11.doc
Directorio: C:\Users\M. Julio Dominguez A\Documents
Plantilla: C:\Users\M. Julio Dominguez
A\AppData\Roaming\Microsoft\Plantillas\Normal.dotm
Título:
Asunto:
Autor: M. Julio Dominguez A.
Palabras clave:
Comentarios:
Fecha de creación: 21/03/2009 11:43:00 a.m.
Cambio número: 16
Guardado el: 31/03/2009 09:53:00 p.m.
Guardado por: M. Julio Dominguez A.
Tiempo de edición: 91 minutos
Impreso el: 31/03/2009 09:57:00 p.m.
Última impresión completa
Número de páginas: 81
Número de palabras: 22,260 (aprox.)
Número de caracteres: 122,433 (aprox.)