

COLECCIÓN

JURÍDICA 2 DIGITAL

NÚMERO

Estudio monográfico del procedimiento de solución  
de controversias regulado en el artículo 1904 del  
Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Ruperto Patiño Manffer



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Estudio monográfico del procedimiento de solución de controversias regulado en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

RUPERTO PATIÑO MANFFER



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
México 2018

# ESTUDIOS JURÍDICOS DIGITALES

## Número 2

La presente obra ha sido dictaminada y aprobada para su publicación, a través de un proceso a doble ciego, por el Comité Editorial y el Consejo Asesor de la Coordinación de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Edición: Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez y Claudio Vázquez Pacheco.

*Estudio monográfico del procedimiento de solución de controversias regulado en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*  
Ruperto Patiño Manffer

Primera edición: agosto de 2018.

© D.R Universidad Nacional Autónoma de México.

Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, México, Ciudad de México.

FACULTAD DE DERECHO.

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita de su legítimo titular de derechos.

ISBN (Estudios Jurídicos Digitales): 978-607-02-8817-3.

ISBN (núm.2): 978-607-30-0749-8.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

Enrique Graue Wiechers  
RECTOR

Leonardo Lomelí Vanegas  
SECRETARIO GENERAL

**FACULTAD DE DERECHO**

Raúl Contreras Bustamante  
DIRECTOR

Víctor Manuel Garay Garzón  
SECRETARIO GENERAL

**COMITÉ EDITORIAL DE LA FACULTAD DE DERECHO**

Raúl Contreras Bustamante  
Víctor Manuel Garay Garzón  
Jesús de la Fuente Rodríguez  
Julián Güitrón Fuentesvilla  
Socorro Marquina Sánchez  
Elva Leonor Cárdenas Miranda  
Consuelo Sirvent Gutiérrez  
Fausto Pedro Razo Vázquez  
Jorge Fernández Ruiz  
José Gamas Torruco  
María Ascensión Morales Ramírez  
Óscar Vásquez del Mercado Cordero  
Oswaldo Aníbal Mendoza Popoca  
Rodrigo Brito Melgarejo  
Emilio Zebadúa González  
José Ramón Carreño Carlón  
Sonia Venegas Álvarez  
Juan Luis González Alcántara y Carrancá  
Jimi Alberto Montero Olmedo

## COORDINACIÓN EDITORIAL DE LA FACULTAD DE DERECHO

Jesús de la Fuente Rodríguez  
COORDINADOR EDITORIAL Y EDITOR

Claudio Vázquez Pacheco  
EDITOR ADJUNTO

VALIDACIÓN DE CONTENIDOS  
Leticia Castellanos García  
Alejandro Ham Juárez

CORRECCIÓN DE ESTILO  
María Concepción Cárdenas Ostria  
Cinthya Gutiérrez Ruiz

DISEÑO EDITORIAL  
Michelle Sánchez Cabello  
Erika Espinosa Morúa  
Ricardo Pérez Rodríguez

ASESORÍA PEDAGÓGICA  
Rocío García Flemate

Estudio monográfico del procedimiento de solución de  
controversias regulado en el artículo 1904 del Tratado de  
Libre Comercio de América del Norte

# Índice

PRÓLOGO . . . . .	8
INTRODUCCIÓN . . . . .	11
I. ARTÍCULO 1901 . . . . .	15
II. ARTÍCULO 1902 . . . . .	16
III. ARTÍCULO 1903. . . . .	20
IV. ARTÍCULO 1904. . . . .	22
V. CONCLUSIONES . . . . .	72
ANEXO. . . . .	73
FORMULARIOS. . . . .	78
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	88

## Prólogo

La Facultad de Derecho es una institución comprometida con la enseñanza, así como con la generación de conocimiento, la investigación y la crítica de los acontecimientos que nos ayudan a comprender nuestra realidad jurídica, en este sentido nuestra responsabilidad se ve realizada, entre muchos otros esfuerzos, con la publicación y promoción de trabajos de investigación como lo es este *Estudio monográfico del procedimiento de solución de controversias regulado en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, de la autoría de mi estimado amigo el Dr. Ruperto Patiño Manffer, el cual se inserta como la segunda entrega de la colección Jurídico Digital, cuya característica principal es la de publicarse a través de nuestro sitio de Internet sin ninguna restricción para su consulta, lo que permite que cualquier interesado a la materia pueda acceder a este valioso documento de una forma gratuita.

El *Magister Juris* además, además de contar con una gran trayectoria en la administración universitaria (entre otros puestos ha sido Coordinador del Programa de Posgrado en Derecho y Director de la Facultad de Derecho en la UNAM), es uno de nuestros académicos más destacados en materia de comercio internacional, su interés por estos temas lo llevó a realizar estudios de posgrado en Ginebra, Suiza, como becario del GATT, y su labor como investigador ha sido prolífica, entre otros títulos que así lo demuestran, cito los siguientes: *La defensa jurídica contra practicas desleales de comercio Internacional y Derecho civil a doscientos años del código de Napoleón*;

asimismo, coordinó y participó como autor en la colección Tópicos Relevantes de la Ciencia Jurídica, coeditada por la Facultad de Derecho y la editorial Porrúa; cuenta con más de cien artículos publicados en revistas especializadas nacionales y extranjeras. Hoy damos la bienvenida a este estudio monográfico que, sin duda alguna, se constituirá como un documento necesario en la discusión sobre nuestra relación comercial trilateral con nuestros vecinos del norte.

El presente estudio tiene como objetivo el de describir y comentar el mecanismo de solución de diferencias que los tres países suscriptores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) acordaron como un medio de revisión jurisdiccional regional para resolver las controversias que se pudieran derivar de la aplicación de medidas compensatorias frente a las prácticas desleales de comercio internacional, procedimiento que se describe detalladamente en el artículo 1904 del mencionado tratado.

Los objetivos básicos de los acuerdos de libre comercio en general consisten en facilitar el comercio entre los suscriptores, reduciendo las tasas arancelarias y eliminando todas las barreras injustificadas que limiten el intercambio de mercancías; facilitando el comercio de servicios y el libre flujo de capitales para alentar las inversiones, nacionales y extranjeras.

El libre comercio, sin embargo, debe realizarse en condiciones de competencia leal, y para asegurar que así sea se han incorporado en los acuerdos comerciales internacionales, tanto multilaterales como regionales, los mecanismos de defensa contra prácticas desleales de comercio internacional que se conocen como derechos *antidumping* e impuestos compensatorios, que en la legislación mexicana se identifican bajo una sola denominación: cuotas compensatorias.

Los tres países signatarios del TLCAN son miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y en consecuencia el diseño de sus políticas públicas sobre comercio internacional debe ceñirse a las disposiciones contenidas en los acuerdos multilaterales que administra dicha organización, dentro de los que se ubican el Acuerdo

relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio 1994 (conocido como Acuerdo Antidumping) y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (conocido como Acuerdo SMC). En dichos acuerdos se establecen las reglas sustantivas y procesales que deben seguirse para enfrentar prácticas desleales de comercio internacional y, en su caso, para el establecimiento de derechos *antidumping* e impuestos compensatorios.

Los tres países signatarios del TLCAN cuentan con legislación específica para el establecimiento de derechos *antidumping* e impuestos compensatorios, en la redacción del artículo 1904 del tratado en cuestión, acordaron incorporar dichas legislaciones al referido acuerdo, con el objetivo de construir un mecanismo jurisdiccional, sustentado en paneles binacionales, que tuvieran competencia para revisar la correcta aplicación de la legislación sobre derechos *antidumping* y compensatorios correspondiente a cada país.

El mecanismo de revisión jurisdiccional descrito en el artículo 1904 del TLCAN entró en vigor junto con el resto del acuerdo (1994), desde entonces, y hasta la fecha, se ha aplicado en un número considerable de casos. El Dr. Patiño analiza integralmente el artículo 1904 del TLCAN, explicando la interpretación que se le ha dado a cada párrafo y exponiendo los temas que, todavía a 23 años de la entrada en vigor del acuerdo, siguen siendo temas no suficientemente aclarados.

Por último, es necesario acotar que en este trabajo, el Dr. Ruperto Patiño Manffer se refiere indistintamente a derechos *antidumping* e impuestos compensatorios, equiparando ambas denominaciones con la que se utiliza en el derecho mexicano (cuotas compensatorias) y se refiere a *dumping* y subsidios, bajo la denominación de prácticas desleales de comercio internacional.

Mi más sincera felicitación y beneplácito por la edición de esta obra necesaria para cualquier interesado en el comercio internacional.

Dr. Raúl Contreras Bustamante

## Introducción

La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en lo sucesivo TLCAN) por parte de México resultó fundamental para la consolidación del nuevo rumbo que siguió la política comercial del país a partir de 1986 (mediante la adhesión al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio –GATT–), sustentada fundamentalmente en la apertura del mercado, mediante la eliminación de las barreras no arancelarias injustificadas, que se venían aplicando de manera generalizada a las importaciones y la reducción gradual de los aranceles, hasta alcanzar la tasa cero, como un medio que se consideró pertinente para mejorar la competitividad internacional de los productos mexicanos, promover las exportaciones y ofrecer a los inversionistas extranjeros un mercado confiable y seguro para colocar sus capitales.

Se conservó, sin embargo, la facultad que tienen las autoridades de imponer derechos *antidumping* y compensatorios<sup>1</sup> a las mercancías regionales que se comercialicen en condiciones de *dumping* o subsidiadas, para evitar un daño a la producción nacional de cualquiera de los tres países signatarios.

El *dumping* se ha definido como la exportación de mercancías que se realiza a precio inferior a su valor normal, entendiendo por valor normal el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país

---

<sup>1</sup> Reiteramos, en esta obra la denominación derechos *antidumping* y compensatorios corresponde en la legislación mexicana, a las cuotas compensatorias y en el presente trabajo se utilizan ambos términos indistintamente.

exportador, en los términos descritos en el artículo 2 del Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping).<sup>2</sup>

Los subsidios o subvenciones como se califica a las contribuciones financieras específicas, que un gobierno otorga directamente o a través de un organismo público, a sus empresas o ramas de producción, en los términos que se describen en los artículos 1 y 2 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.<sup>3</sup>

Tanto el *dumping* como las subvenciones, pueden ser compensadas por el gobierno del país importador de las mercancías afectadas, mediante la imposición de un derecho *antidumping* o un derecho compensatorio, según sea el caso, cuando se acredite fehacientemente, mediante una investigación que lleve a cabo la autoridad competente del país importador, que se ha causado daño o se amenaza con causar daño a los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las que se han importado en las condiciones descritas. Las autoridades competentes del país importador pueden llevar a cabo, de oficio o a petición de la rama de producción dañada, la investigación administrativa correspondiente.

En todo caso, la cuantía de los derechos *antidumping* y compensatorios, en su caso, no debe ser superior, pero si puede ser inferior, a la diferencia de precios en el caso del *dumping* o al monto del subsidio recibido, en la medida que a juicio de la autoridad investigadora se considere suficiente para evitar el daño a la rama de la producción nacional afectada.

---

<sup>2</sup> El Acuerdo Antidumping fue negociado por última vez durante la Ronda Uruguay que concluyó en 1994 y es administrado por la Organización Mundial del Comercio –OMC– puede consultarse en: < [https://www.wto.org/spanish/Tratop\\_s/adp\\_s/antidum2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/Tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm) >.

<sup>3</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias Acuerdo SMC [en línea], <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/scm\\_s/subs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm)>.

Para resolver las inconformidades que pueden generarse por la imposición de derechos *antidumping* o compensatorios, los tres países suscriptores del TLCAN acordaron sustituir la revisión judicial interna establecidas en la legislación de cada Parte, por un mecanismo de revisión regional sustentado en Paneles Binacionales, integrados por cinco expertos seleccionados para cada caso, cuyo mandato consiste en dictaminar si la resolución de la autoridad que impuso el derecho *antidumping* o compensatorio, estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas domésticas correspondientes a dicha materia. Las disposiciones jurídicas aplicables en cada estado consisten, exclusivamente, porque así se acordó en el apartado correspondiente, en leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes.

Tómese nota de que los negociadores del TLCAN no incluyeron en el catálogo de disposiciones jurídicas aplicables, los acuerdos internacionales sobre la materia, específicamente, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo SMC administrados ambos por la Organización Mundial del Comercio (en lo sucesivo OMC). La razón por la que no se incluyeron ambos acuerdos internacionales en la relación de disposiciones jurídicas aplicables, fue para evitar que al resolver una revisión específica sometida al conocimiento de un Panel Binacional, los integrantes de dicho tribunal *ad hoc* se vieran en la disyuntiva de interpretar dichos acuerdos a pesar de carecer de competencia para ello, ya que la interpretación de los acuerdos que administra la OMC es competencia exclusiva del Órgano de Solución de Diferencias de la propia organización.

El procedimiento de revisión ante un Panel Binacional se describe detalladamente en el artículo 1904 del TLCAN y es objetivo de este trabajo analizar y comentar dicha disposición. Sin embargo, para mejor comprensión de nuestros comentarios, incluimos previamente una breve mención a los artículos 1901; 1902 y 1903 que también

integran el capítulo XIX del TLCAN titulado “Revisión y solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias”.

El método que hemos seguido para lograr nuestro propósito es el siguiente: Transcribimos íntegramente cada párrafo de los artículos del TLCAN que pretendemos analizar y a continuación incorporamos nuestros comentarios. Para distinguir los párrafos de los artículos seleccionados, destacamos estos últimos con tipografía *bold* y con sangría en todas sus líneas.

## I. Artículo 1901

### Disposiciones generales:

1. Las disposiciones del Artículo 1904 se aplicarán sólo a las mercancías que la autoridad investigadora competente de la Parte importadora decida que son mercancías de otra Parte, al aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias a los hechos de un caso específico.
2. Para los efectos de los Artículos 1903 y 1904, los paneles se establecerán de conformidad con el Anexo 1901.2.
3. A excepción del Artículo 2203, “Entrada en vigor”, ninguna disposición de otro capítulo de este Tratado se interpretará en el sentido de imponer obligaciones a las Partes con respecto a sus disposiciones jurídicas sobre cuotas antidumping y compensatorias.

Conforme a esta disposición, se puede acudir al mecanismo de solución de controversias en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias descrito en el capítulo XIX del TLCAN, siempre que se presente la necesidad de impugnar resoluciones que impongan derechos *antidumping* o compensatorios a mercancías que califiquen como regionales, es decir, que de acuerdo con las reglas de origen incorporadas en el capítulo IV “Reglas de Origen” del Tratado, se determine que son originarias de cualquiera de los tres países signatarios.

En el anexo 1901.2 “Integración de Paneles Binacionales” del capítulo XIX del TLCAN,<sup>4</sup> se describe el mecanismo para la selección de las personas de los tres países que pueden ser designados como

---

<sup>4</sup> *Cfr.* Sistema de Información sobre Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Capítulo XIX: Revisión y solución de controversias

panelistas. Las autoridades de cada uno de los tres estados signatarios propondrá una lista de 25 personas, preferentemente juristas que sean nacionales de sus países, que sean probos y que gocen de gran prestigio y buena reputación. Deben ser escogidos estrictamente sobre la base de su objetividad, confiabilidad, buen juicio y familiaridad con el derecho internacional. Las personas que integren la lista de candidatos para ser panelistas, no deben tener filiación con ninguno de los gobiernos signatarios y en ningún caso podrán recibir instrucciones de alguno de ellos.

## II. Artículo 1902

Vigencia de las disposiciones jurídicas internas en materia de cuotas antidumping y compensatorias

1. Cada una de las Partes se reserva el derecho de aplicar sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias a los bienes que se importen de territorio de cualquiera de las otras Partes. Se consideran disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias, según corresponda en cada Parte, las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, los reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales.

2. Cada una de las Partes se reserva el derecho de cambiar o reformar sus disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias, siempre que, de aprobarse una reforma a la ley antidumping o de cuotas compensatorias de una Parte:

(a) la reforma se aplique a las mercancías de otra de las Partes, sólo si en la reforma se especifica que tendrá vigencia para los bienes de esa Parte o Partes de este Tratado;

(b) la Parte que lleve a cabo la reforma la notifique por escrito con la mayor anticipación posible a la fecha de su aprobación legislativa a las Partes a las que se aplique;

---

en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias [en línea], <[http://www.sice.oas.org/Trade/nafta\\_s/CAP19\\_2.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP19_2.asp)>.

(c) después de hecha la notificación, la Parte que lleve a cabo la reforma, a solicitud de cualquier Parte a la cual ésta se aplique, lleve a cabo consultas con esa Parte, previas a la aprobación de la misma; y

(d) dicha reforma, en lo aplicable a otra de las Partes, no sea incompatible con

(i) el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el Código Antidumping), o el Acuerdo para la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el Código de Subsidios), o sus acuerdos sucesores de los cuales los signatarios originales de este Tratado sean parte, o

(ii) el objeto y la finalidad de este Tratado y de este capítulo, que es establecer condiciones justas y predecibles para la liberalización progresiva del comercio entre las Partes de este Tratado, a la vez que se conserven disciplinas efectivas sobre las prácticas comerciales desleales, tal como se desprende de las disposiciones del Tratado, su Preámbulo y Objetivos, y de las prácticas de las Partes.

Conforme a lo acordado en el párrafo 1 del artículo 1902, las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias son, exclusivamente, las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, los reglamentos, la práctica administrativa y los precedentes judiciales. Como lo mencionamos anteriormente, no se incluyeron, en el catálogo de normas jurídicas aplicables, los acuerdos internacionales en materia de *dumping* y de subvenciones, que por ser normas jurídicas del derecho internacional que administra la Organización Mundial de Comercio vinculan jurídicamente a los países que son miembros de dicha organización, como lo es el caso de los tres países signatarios del TLCAN. Todos los miembros de la OMC están obligados a conducir sus investigaciones sobre la existencia de *dumping* y subsidios y, en su caso, imponer las cuotas compensatorias que resulten procedentes, con apego estricto a las disposiciones jurídicas contenidas en ambos acuerdos, pero dicha obligación no incluye la de incorporar en las resoluciones por las que apliquen

cuotas *antidumping* y compensatorias, las disposiciones contenidas en los mismos, ya que resulta de explorado derecho que para fundamentar debidamente un acto de autoridad administrativa, como lo es la resolución por la que se establecen cuotas compensatorias, es suficiente con invocar las disposiciones aplicables de la legislación interna, en el caso de México, la Ley de Comercio Exterior y su reglamento; eventualmente, otras leyes como la legislación aduanera y de normalización y, desde luego, la jurisprudencia que resulte obligatoria.

No se incluyeron los acuerdos que administra la OMC en la definición de disposiciones jurídicas aplicables, para evitar que un Panel Binacional se vea obligado a interpretar las disposiciones de los acuerdos *antidumping* y de subsidios, al resolver una demanda de revisión de una resolución sobre cuotas compensatorias. No se desconoce la importancia y jerarquía que en los tres países signatarios tienen los acuerdos internacionales, especialmente en México, que conforme a lo dispuesto por el artículo 133 del Pacto Federal, dichos compromisos internacionales comparten junto con la Constitución y las leyes que emanan de ella, la categoría de ser Ley Suprema de toda la Unión, pero tal categoría no obliga a las autoridades administrativas a incorporar o invocar las disposiciones de los tratados o acuerdos como fundamento de sus resoluciones administrativas, pues para ello cuentan con suficiente legislación doméstica.

En nuestra opinión, las resoluciones administrativas en materia de cuotas compensatorias –*dumping* y subvenciones– que expide la Secretaría de Economía, encuentran suficiente fundamento jurídico en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y, eventualmente, también en la Ley Aduanera, en la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación y, en algunos casos, en otras leyes que sean pertinentes. No es necesario invocar en dichas resoluciones las disposiciones jurídicas que se ubican en los acuerdos *antidumping* y de subsidios que administra la OMC, independientemente de la

jerarquía jurídica que dichos acuerdos tienen en el sistema jurídico mexicano. En México, los acuerdos internacionales suscritos por el estado son normas jurídicas de la mayor jerarquía, pero no son leyes en el sentido material y formal de las mismas. Las leyes federales son normas jurídicas construidas por el Congreso de la Unión, mientras que los tratados o acuerdos internacionales son normas jurídicas cuya construcción está a cargo del Ejecutivo Federal con apoyo del Senado, y no pasan por la aprobación del Congreso de la Unión que es el único órgano de gobierno facultado por la Constitución para elaborar leyes federales.

Sólo como referencia recordemos que en las resoluciones que expiden las autoridades de los Estados Unidos y de Canadá imponiendo derechos *antidumping* y compensatorios, únicamente se invocan las disposiciones jurídicas de su derecho interno y en ningún caso se invocan las disposiciones jurídicas contenidas en los acuerdos internacionales que administra la OMC, a pesar de que, por ejemplo, el artículo seis, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América<sup>5</sup> es similar en su redacción al artículo 133 de la Constitución mexicana.

De acuerdo con lo convenido en el párrafo 2 del artículo 1902, cada uno de los tres países signatarios conserva su derecho y soberanía para modificar sus leyes en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias y, en tal caso, el país que lleve a cabo alguna reforma legislativa en estas materias se compromete a notificar con suficiente anticipación previa a la expedición de las reformas el contenido de las mismas y, en su caso, deberá aceptar la solicitud de celebrar consultas sobre las reformas con anticipación a la fecha de expedición de las mismas.

---

<sup>5</sup> “Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estará, obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o leyes de cualquier Estado.”

En todo caso, cualquier reforma de carácter legislativo que se introduzca a las leyes en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias, deben ser congruentes y guardar armonía con los compromisos adquiridos por los tres países como miembros de la OMC, en especial, deben observar las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994; el Acuerdo sobre la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (el Código Antidumping), y el Acuerdo para la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (Acuerdo de Subsidios e Impuestos Compensatorios).

### III. Artículo 1903

#### Revisión de las reformas legislativas

1. La Parte a la cual se aplique una reforma a la ley en materia de *antidumping* o de cuotas compensatorias de otra Parte, podrá solicitar por escrito que tal reforma se someta a un Panel Binacional, para que éste emita una opinión declarativa sobre:

(a) si la reforma no se apegará al Artículo 1902 (2) (d) (i) o (ii); o

(b) si la reforma tiene la función y el efecto de revocar una resolución previa de un panel, dictada de conformidad con el Artículo 1904 y no se apegará al Artículo 1902 (2) (d) (i) o (ii).

Dicha opinión declarativa sólo tendrá la fuerza o el efecto que se disponga en este artículo.

2. El panel llevará a cabo su revisión de conformidad con los procedimientos del Anexo 1903.2.

3. En caso de que el panel recomiende modificaciones a la reforma para eliminar desconformidades que en su opinión existan:

(a) las dos Partes iniciarán de inmediato consultas y procurarán una solución mutuamente satisfactoria al asunto dentro de un plazo de noventa días a partir de que el panel emita su opinión declarativa final. La solución puede considerar la propuesta de legislación correctiva a la ley de la Parte que haya promulgado la reforma;

(b) si la legislación correctiva no es aprobada en un plazo de nueve meses, a partir del fin del periodo de consultas de noventa días mencionado en el inciso (a), y no se ha alcanzado ninguna otra solución mutuamente satisfactoria, la Parte que haya solicitado la integración del panel podrá:

(i) adoptar medidas legislativas o administrativas equiparables, o

(ii) (denunciar el Tratado respecto a la Parte que hace la reforma, sesenta días después de notificarlo por escrito a esa Parte.

En el artículo 1903 se incorpora un procedimiento de revisión de las reformas legislativas que afecten el equilibrio alcanzado en el Tratado en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias. Cualquiera de los tres países signatarios del Tratado tiene la facultad de solicitar que un Panel Binacional revise una reforma legislativa, que en su opinión rompa el equilibrio alcanzado por los tres países en esta materia o si dicha reforma tiene por efecto el revocar o eliminar una resolución previa acordada por un Panel. En ambos supuestos, será un Panel Binacional el encargado de revisar la reforma legislativa impugnada y emitir una opinión acerca de la pertinencia de la misma. Si en opinión del Panel Binacional la reforma legislativa impugnada resulta violatoria de los compromisos previamente adquiridos, ambas partes deberán celebrar consultas para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria.

Si en opinión del Panel Binacional la reforma legislativa es contraria a los compromisos adquiridos previamente y las consultas no han alcanzado una solución mutuamente aceptable, el país que impulsó la reforma cuenta con un plazo de nueve meses para corregir la reforma legislativa impugnada, plazo que se computa a partir del término de noventa días en que deben realizarse y concluirse las consultas previas. De no resolverse esta cuestión en los plazos acordados, la parte que impugnó la reforma quedará facultada para tomar medidas legislativas o administrativas equivalentes o, denunciar el Tratado.

Iniciamos ahora con el análisis y comentarios de cada uno de los párrafos que integran el artículo 1904 del TLCACN.

En los 23 años que lleva de vigencia el TLCAN (1994-2016), no se ha presentado ninguna reclamación de alguno de los tres países suscriptores en relación con reformas legislativas, por lo que debemos considerar que el equilibrio alcanzado por las Partes mediante el capítulo XIX del TLCAN no se ha perdido.

## IV. Artículo 1904

### **Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias.**

En el artículo 1904 del TLCAN, los gobiernos suscriptores acordaron establecer un procedimiento alternativo a la revisión judicial de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias,<sup>6</sup> emitidas por las autoridades de cualquiera de los tres gobiernos suscriptores. El objetivo que deseaban alcanzar los negociadores de los tres países al acordar este procedimiento de revisión bajo un sistema de Paneles Binacionales, fue el de ofrecer a los participantes<sup>7</sup> involucrados en una investigación administrativa sobre discriminación de precios (*dumping*) o subvenciones, la posibilidad de acudir directamente a una instancia jurisdiccional internacional, en este caso de cobertura regional, para obtener una resolución definitiva apegada a derecho, sin tener que agotar previamente las instancias judiciales nacionales. Se consideró que un procedimiento con estas características daría mayor certeza y seguridad jurídica a quienes

---

<sup>6</sup> En la legislación mexicana se denomina “cuotas compensatorias” a los gravámenes (aprovechamientos) que deben pagar los importadores de mercancías que conforme a la propia legislación han incurrido en prácticas desleales de comercio internacional, tanto en la modalidad de discriminación de precios (*dumping*) o de subsidios.

<sup>7</sup> En estos procedimientos administrativos participan, por una parte, los productores nacionales dañados y, por la otra, los importadores nacionales y los exportadores extranjeros de la mercancía investigada. También suelen participar las autoridades de los países exportadores de la mercancía en cuestión.

producen, exportan e importan mercancías en la región de América del Norte.

Desde la entrada en vigor del TLCAN<sup>8</sup> y hasta la fecha en que se redacta este estudio,<sup>9</sup> se han presentado 143 solicitudes de revisión de cuotas *antidumping* o compensatorias<sup>10</sup> y se ha producido información suficiente como para sustentar un análisis puntual sobre la naturaleza de este mecanismo, su carácter definitivo y vinculante, los resultados obtenidos, las objeciones de carácter legal y constitucional que todavía siguen siendo motivo de controversia y desacuerdo entre los especialistas.

Para abordar el tema propuesto, seguiremos el orden en que se redactó el artículo 1904 del TLCAN, transcribiendo cada párrafo del artículo y realizando a continuación el análisis del mismo, tratando de destacar los puntos o apartados sobre los que se ha desarrollado la polémica en el foro nacional, la academia y los tribunales nacionales.

Antes de iniciar nuestro análisis, es pertinente hacer algunas precisiones sobre los límites de este trabajo, los términos y conceptos que utilizamos, y las fuentes que nos han servido de referencia.

En el presente trabajo se analiza el artículo 1904 del TLCAN, tomando como referencia el derecho mexicano aplicable, es decir, la Constitución mexicana, la Ley de Comercio Exterior y La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Dejaremos para otra oportunidad realizar un análisis similar, utilizando como referencia las legislaciones canadiense y estadounidense.

---

<sup>8</sup> El texto íntegro del TLCAN fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 20 de diciembre de 1993, y entró en vigor el 1o. de enero de 1994.

<sup>9</sup> Al momento de realizar la consulta, junio de 2016, se localizaron 143 casos tramitados bajo la cobertura del artículo 1904 del TLCAN. En anexo se incluyen todos los casos presentados, tanto los concluidos como los que están en proceso, considerando las tres agencias: Canadá 22, EUA 99 y México 22.

<sup>10</sup> En el TLCAN se utiliza como sinónimos las denominaciones “cuotas *antidumping* y cuotas compensatorias”. En la legislación mexicana, se utiliza únicamente el término “cuotas compensatorias”.

Frecuentemente nos referiremos a cuotas *antidumping* y compensatorias, porque así se mencionan en el TLCAN; sin embargo, en la legislación mexicana sólo se utiliza el término “cuotas compensatorias”, que son los gravámenes (aprovechamientos de naturaleza fiscal) que la autoridad administrativa mexicana (Secretaría de Economía), establece como resultado de la investigación administrativa en la que se hubiese acreditado la existencia de importaciones de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (*dumping* o subvenciones) y la existencia de daño o amenaza de daño a los productores nacionales de mercancías idénticas o similares a las que se hubiesen importado en tales condiciones.

Utilizamos también en forma indistinta los términos autoridad investigadora o autoridad administrativa, porque en México la autoridad que tiene a su cargo conducir las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional y, en su caso, determinar el establecimiento de cuotas compensatorias, es la Secretaría de Economía. Diferente situación acontece, por ejemplo, en los Estados Unidos, dado que las investigaciones sobre prácticas de *dumping* o de subvenciones, son conducidas por dos agencias gubernamentales, la International Trade Administration of the U. S. Department of Commerce, que investiga el margen de *dumping* o el monto de la subvención y la U. S. International Trade Commission, que investiga el daño a la producción doméstica estadounidense. Y en Canadá, en donde intervienen la Canadian International Trade Tribunal y el Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise.

Iniciamos así el estudio del artículo 1904 del TLCAN, analizando cada uno de los 15 párrafos que lo componen, que distinguimos mediante el uso de letras negritas. Empecemos por el título.

**Artículo 1904. Revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas antidumping y compensatorias.**

Los tres países signatarios del TLCAN, son miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC)<sup>11</sup> y en consecuencia, están obligados a sujetar su actuación administrativa, judicial y legislativa en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, a los principios y disposiciones contenidos en el Acuerdo relativo a la interpretación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, (Acuerdo Antidumping) y al Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Acuerdo SMC), ya sea mediante la aplicación directa de las disposiciones de ambos acuerdos o mediante la expedición de legislación nacional específica. Los tres estados cuentan con legislación nacional específica y, en este caso, la obligación que han adquirido como miembros de la OMC, es la de mantener sus legislaciones nacionales en armonía y congruencia con dichos acuerdos.

En las legislaciones nacionales sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, tanto de Canadá, como de EUA y de México, se establecen procedimientos administrativos similares, cuyo objetivo es investigar y constatar la existencia de importaciones a precios discriminados (*dumping*) o que han recibido subsidios compensables; el daño o amenaza de daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares a las importadas y la relación causal entre ambos. Cuando como resultado de una investigación conducida por la autoridad competente, se ha llegado a la conclusión y certeza sobre la existencia de prácticas desleales de comercio, ya sea en su modalidad de *dumping* o de subvenciones, dicha autoridad queda legitimada para establecer cuotas compensatorias, mediante la expedición de una resolución definitiva en la que se establezca que las importaciones de las mercancías investigadas, quedan sujetas

---

<sup>11</sup> La Organización Mundial del Comercio es un organismo internacional especializado, que forma parte del Sistema de las Naciones Unidas. Inició sus funciones el 1o. de enero de 1995 como resultado de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales, conocida como Ronda Uruguay, llevadas a cabo por los países que fueron partes contratantes del GATT de 1948.

al pago de cuotas compensatorias, por *dumping*, en un caso, o por subsidios, según sea la prácticas desleal de comercio investigada.<sup>12</sup>

Es a estas resoluciones definitivas, que hemos descrito brevemente, a las que se refiere el título del artículo 1904 del TLCAN.<sup>13</sup>

**1. Según se dispone en este artículo, cada una de las Partes reemplazará la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre antidumping y cuotas compensatorias con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional.**

En México, conforme a la legislación nacional, la revisión judicial de las resoluciones definitivas emitidas por la autoridad administrativa sobre cuotas compensatorias, corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.<sup>14</sup> Sin embargo, de acuerdo con lo pactado en el artículo 1904 del TLCAN, las demandas de revisión de las resoluciones definitivas por las que se establezcan cuotas compensatorias a mercancías de la región de América del

---

<sup>12</sup> En México, es la Secretaría de Economía, por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales, quien conduce la investigación administrativa sobre prácticas desleales de comercio internacional (*dumping* o discriminación de precios y subvenciones) y quien emite, en su caso, la resolución administrativa sobre cuotas compensatorias, tal como lo dispone el artículo 5, fracción VII de la Ley de Comercio Exterior.

<sup>13</sup> Para mejor comprensión de este tema se sugiere consultar, a guisa de ejemplo, la Resolución preliminar de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de manzanas originarias de Estados Unidos de América, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de enero de 2016.

<sup>14</sup> El artículo 3, fracción XI, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece:

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación: [...] XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

El artículo 94, de la Ley de Comercio Exterior dispone: “El recurso de revocación podrá ser interpuesto contra resoluciones: [...] V.- Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen.”

Norte,<sup>15</sup> deben ser presentadas, tramitadas y resueltas, por un Panel Binacional establecido ex profeso para cada caso.

En efecto, conforme a una interpretación literal del párrafo 1 del artículo 1904 del TLCAN, los tres gobiernos signatarios deberían haber sustituido la revisión interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, por la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional; sin embargo, la legislación mexicana, al igual que la canadiense y la estadounidense, han interpretado esta disposición considerando que se trata de un procedimiento de revisión judicial alternativo, por lo que la revisión a que se refiere este precepto sigue estando a cargo de los tribunales nacionales de cada uno de los tres estados, sin menoscabo de que a petición de una parte con interés jurídico en la revisión, ésta se lleve a cabo preferentemente ante un Panel Binacional. Es decir, corresponde a quien tenga interés jurídico en la revisión de una resolución de este tipo, decidir si la misma debe conducirse a través de un tribunal nacional, que en el caso de México le corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o a través de un Panel Binacional, creado ex profeso en los términos previstos por el artículo 1904 del TLCAN.

En efecto, como se puede constatar de la lectura del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, transcrita en nota a pie de página,<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> El texto se transcribe íntegro en las páginas 15-17 de ésta obra.

<sup>16</sup> En el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior expresamente se dispone:

En relación a las soluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos: I. No procederá el recurso de revocación previsto en el artículo 94 ni el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contra dichas resoluciones, ni contra la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de dichos mecanismos alternativos, y se entenderá que la parte interesada que ejerza la opción acepta la resolución que resulte del mecanismo alternativo de solución de controversias; II. Sólo se considerará como final la resolución

en la legislación mexicana se establece la posibilidad de optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias, para solicitar la revisión de resoluciones definitivas sobre cuotas compensatorias. Esta opción, sin embargo, no elimina ni cancela la posibilidad de que eventualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, intervenga en la revisión de una resolución administrativa sobre cuotas compensatorias, aún a pesar de que se trate de mercancías que califiquen como estadounidenses o canadienses, tal como veremos a continuación, con lo que se demuestra que la revisión de las resoluciones definitivas sobre cuotas compensatorias, no fue sustituida plenamente por la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional.

En necesario no perder de vista que las resoluciones definitivas, que la Secretaría de Economía expide estableciendo cuotas compensatorias, son el resultado de una investigación administrativa que se conduce en forma de juicio, en la que participan diferentes actores con intereses jurídicos opuestos. Participan desde luego, los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares a las que se han importado en condiciones de prácticas desleales de comercio (*dumping* o subsidios), dichos productores pretenden que la autoridad administrativa concluya favorablemente accediendo a sus pretensiones y estableciendo la medida compensatoria solicitada. Por

---

de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos [...] y III. Se observará lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

Finalmente, el artículo 98 de la misma ley establece:

Además de lo dispuesto en los Artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, se sujetará a las siguientes reglas: I.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias.

otra parte, también participan en la investigación, los exportadores extranjeros acusados de estar incurriendo en prácticas de *dumping* o de subvenciones y los importadores nacionales que son quienes introducen al mercado mexicano, las mercancías importadas en condiciones de prácticas desleales de comercio y quienes eventualmente habrán de pagar las cuotas compensatorias, al retirar de la aduana la mercancía importada. Evidentemente, tanto los exportadores como los importadores, tratarán de demostrar que sus operaciones comerciales no califican como prácticas desleales de comercio internacional y que, en consecuencia, no deberían ser gravadas con cuotas compensatorias. En todo caso, las autoridades del país exportador de la mercancía investigada pueden decidir participar en la investigación administrativa que lleve a cabo las autoridades del país importador, especialmente cuando se trata de investigaciones por subsidios y desde luego, dichas autoridades tendrán el carácter de parte interesada y estarán legitimadas para defender lo que a su derecho convenga.

Ahora bien, analicemos la situación en que se encuentran las partes que intervienen en la investigación administrativa, frente a la resolución definitiva que emite la autoridad competente.

Para realizar este análisis debemos considerar, en una primera opción, la existencia de una resolución definitiva emitida por la Secretaría de Economía, en la que se considere procedente la petición de los productores nacionales y se concluya estableciendo cuotas compensatorias, aplicables a las mercancías exportadas a México en condiciones de *dumping* o subvencionadas. Desde luego, debemos suponer que se trata de mercancías originarias de Canadá o de los EUA.

En este primer escenario, podemos considerar que tanto los exportadores como los importadores, podrían tener interés en demandar la revisión judicial de la resolución administrativa. Sin embargo, es posible que los exportadores prefieran que la revisión judicial de

la resolución definitiva quede a cargo de un Panel Binacional, en los términos dispuestos por el artículo 1904 del TLCAN, mientras que los importadores nacionales, podrían preferir que tal revisión se lleve a cabo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En este supuesto, dado lo establecido por el artículo 8, fracción XII, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>17</sup> el juicio ante el Tribunal Federal resulta improcedente y la parte importadora deberá someter su demanda de revisión ante el Panel Binacional solicitado por la parte exportadora, sin posibilidad ninguna de que intervenga el Tribunal Federal.

Un segundo escenario, considerando el mismo caso hipotético que describimos, consiste en que la parte exportadora no solicite la revisión de la resolución definitiva ante un Panel Binacional dentro del plazo de treinta días posteriores a la publicación de la misma, establecido en el párrafo 4 del artículo 1904 del TLCAN y pierda así la oportunidad de la revisión a cargo del Panel Binacional. En este supuesto, una vez transcurridos el plazo de treinta días, se inicia la cuenta de un nuevo plazo de 30 días,<sup>18</sup> dentro del cual la parte interesada podrá interponer: primero el recurso de revocación ante la propia autoridad administrativa que emitió la resolución definitiva, es decir, ante la Secretaría de Economía, y posteriormente, dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que se emita la resolución que recaiga al recurso de revocación, podrá acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en juicio contencioso administrativo, tal como lo disponen los artículos 98, fracción I de

---

<sup>17</sup> El artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo expresamente dispone: “Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes: [...] XII. Que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.”

<sup>18</sup> Plazo establecido por el artículo 121 del Código Fiscal de la Federación.

la Ley de Comercio Exterior<sup>19</sup> y 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Debe aclararse que en todo caso y conforme a lo dispuesto por el artículo 120 del Código Fiscal de la Federación, la interposición del recurso de revocación es optativa y así debería considerarse, a pesar de lo dispuesto por el artículo 95, segundo párrafo, de la Ley de Comercio Exterior, que dispone su previo agotamiento para la procedencia del juicio ante el Tribunal Federal.

Como puede observarse, el gobierno mexicano no ha reemplazado plenamente la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional, tal como se convino en el párrafo 1 del artículo 1904 del TLCAN, pues como se ha señalado, siempre será posible que el Tribunal Federal intervenga en la revisión de una resolución definitiva sobre cuotas compensatorias, si ninguna de las partes involucradas en la investigación administrativa solicitó, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la misma, la revisión de la resolución ante un Panel Binacional.

Resulta notable el hecho que, cuando ninguna de las partes involucradas en una investigación administrativa, sobre cuotas compensatorias, solicita la revisión de la resolución definitiva por un Panel Binacional, los plazos que tienen las partes normalmente exportadores e importadores, para impugnar la misma, a través de los procedimientos judiciales ordinarios, se multiplican casi al infinito, generándose una situación de incertidumbre para todas las partes. Esto es así, porque para poder llegar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario que primero transcurran treinta días naturales posteriores a la fecha en que se emita la resolución definitiva; transcurrido dicho plazo, sin que ninguna de las partes haya solicitado la revisión ante un Panel Binacional, dará inicio el plazo de 30 días, para la interposición del recurso de

---

<sup>19</sup> *Vid, supra.* Ley de Comercio Exterior. Artículo 98.

revocación, que será resuelto por la autoridad administrativa, en el mejor de los casos, en un plazo no menor a 120 días o cuatro meses e, invariablemente, la resolución que recaiga al recurso será en el sentido de confirmar la que se emitió al concluir la investigación administrativa, bajo la consideración de que en el procedimiento administrativo relativo a la tramitación del recurso de revocación, no son llamadas ni escuchadas las otras partes que intervinieron en la investigación administrativa, ya que el recurso de revocación se tramita y resuelve con tan solo el escrito de expresión de agravios presentado por la parte recurrente, sin darle participación a ninguna otra parte interesada.

Esta es una cuestión que debe analizarse detenidamente bajo los siguientes argumentos:

Primero, no debemos olvidar que la investigación administrativa sobre prácticas desleales de comercio internacional, se tramita en forma de juicio y que en ella intervienen diversas partes que tiene intereses opuestos, por lo que en todo caso, la autoridad administrativa que conoce del recurso de revocación debería escuchar a todas las partes que intervinieron en la investigación administrativa, antes de resolver el recurso en cuestión.

Segundo, si al resolver el recurso de revocación la autoridad administrativa únicamente escucha a la parte recurrente y no a las otras partes que tiene interés legítimo en la resolución, estaremos en presencia de una resolución que viola, en perjuicio de las partes que no fueron escuchadas, el derecho de audiencia consagrado en la Constitución mexicana. Es por ello que hemos insistido en la pertinencia de incorporar las reformas que resulten pertinentes en la legislación administrativa para garantizar a las partes, que tiene interés legítimo en una resolución administrativa, su intervención en la tramitación del recurso de revocación que llegara a promoverse por cualquiera de las otras partes en la controversia.

Otra opción para resolver esta cuestión consiste en modificar el texto del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, eliminando la fracción V, para establecer la improcedencia del recurso de revocación, cuando se trate de resoluciones definitivas por las que se establezcan cuotas compensatorias, de tal manera que las partes interesadas tengan la posibilidad de acudir directamente al juicio contencioso administrativo, sin necesidad de agotar previamente el recurso de revocación previsto en la Ley de Comercio Exterior y que desde luego, más que constituir una oportunidad de defensa para los particulares, se traduce en una violación de garantías individuales para quienes habiendo participado en una investigación administrativa sobre cuotas compensatorias, no son llamados, ni se les da oportunidad de intervenir en defensa de sus intereses jurídicos, en la instancia correspondiente a la tramitación del recurso de revocación.

Al plazo que transcurre en la tramitación del recurso de revocación, aproximadamente 120 días, habremos de agregar 45 días más, que es el plazo establecido por el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para que una parte interesada intente el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es decir, desde la fecha en que se emitió la resolución definitiva y hasta el momento en que el Tribunal Federal puede iniciar el conocimiento del juicio contencioso, han transcurrido, cuando menos, 165 días, lo que nos parece verdaderamente absurdo y contrario a toda idea de una justicia pronta y expedita.

Es necesario atender este problema y resolverlo. Un camino adecuado podría ser, en nuestra opinión, promover el cambio en la Ley de Comercio Exterior, para declarar la improcedencia del recurso de revocación en los casos de resoluciones definitivas sobre cuotas compensatorias y, para aquellos en los que la cuota compensatoria se aplique a mercancías originarias de Canadá o de los EUA, sería suficiente con dar cumplimiento al compromiso establecido en el párrafo 1 del artículo 1904 del TLCAN, sustituyendo plenamente la

revisión judicial de las resoluciones definitivas en materia de cuotas compensatorias por la revisión a cargo de un Panel Binacional.

2. Una Parte implicada podrá solicitar que el panel revise, con base al expediente administrativo, una resolución definitiva sobre cuotas antidumping y compensatorias emitida por una autoridad investigadora competente de una Parte importadora, para dictaminar si esa resolución estuvo de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias de la Parte importadora. Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias consisten en leyes aplicables, antecedentes legislativos, reglamentaciones, práctica administrativa y los precedentes judiciales, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente. Únicamente para efectos de la revisión por el panel, tal como se dispone en este artículo, se incorporan a este Tratado las leyes sobre antidumping y cuotas compensatorias de las Partes, con las reformas que ocasionalmente se les hagan.

Al haberse acordado el reemplazo de la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas en materia de cuotas compensatorias, por la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional, se generó a favor del Panel Binacional la competencia que la legislación interna le otorga a los tribunales nacionales, que para el caso de México es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Conforme a esta disposición, una Parte implicada<sup>20</sup> está legitimada para solicitar que el Panel Binacional revise, con base en el expediente administrativo, la resolución definitiva sobre cuotas compensatorias, emitida por la autoridad investigadora competente de la Parte importadora, en la nación mexicana, es la Secretaría de Economía. Esta revisión consiste en analizar la resolución definitiva,

---

<sup>20</sup> Cuando en el TLCAN se menciona la palabra Parte, con inicial mayúscula, debe entenderse que se refiere a cualquiera de los tres gobiernos signatarios del Acuerdo. Conforme al artículo 1911 del TLCAN: “Parte implicada significa: a) la Parte importadora, o b) una Parte cuyas mercancías sean objeto de la resolución definitiva.”

con base en el expediente administrativo y a la luz de la legislación nacional, que en su caso habría utilizado o invocado el tribunal nacional competente.

En todo caso, el mandato que recibe el Panel Binacional, consiste en determinar si la resolución definitiva sobre cuotas compensatorias, fue emitida de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la Parte importadora. En nuestro país la legislación nacional aplicable, es la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.<sup>21</sup>

Un problema a resolver que ha sido motivo de arduas discusiones entre los estudiosos del tema y que deriva de la lectura del párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, se enuncia en los siguientes términos:

¿Cómo debe interpretarse el concepto “disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias de la Parte importadora? ¿Deben incluirse los tratados internacionales sobre la materia suscritos por las Partes, como el Acuerdo *Antidumping* y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias?

El problema se torna interesante, especialmente para México, por la forma de incorporación directa de los tratados internacionales al derecho nacional, tal como lo establece el artículo 133 de la constitución mexicana<sup>22</sup> y porque derivado de este mandato, las autoridades administrativas incluyen e invocan frecuentemente, como fundamento de sus resoluciones administrativas, diversas disposiciones

---

<sup>21</sup> La Ley de Comercio Exterior fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de julio, 1993, su última reforma se publicó el 13 de marzo, 2003. El Reglamento de ésta ley se publicó en el *DOF* el 30 de diciembre, 1993 y sus reformas en el mismo órgano oficial de difusión, el 29 de diciembre, 2000.

<sup>22</sup> El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.”

que se localizan en los acuerdos internacionales sobre *antidumping* y de subvenciones.

Consideramos que es un error en el que incurren las autoridades administrativas mexicanas, específicamente la Secretaría de Economía, al invocar disposiciones contenidas en acuerdos internacionales (*antidumping* y subsidios) para fundar las resoluciones que emiten en materia de cuotas compensatorias, ya que las disposiciones que rigen la conducción, tramitación y resolución de las investigaciones en materia de cuotas compensatorias, se localizan en la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento y no en los acuerdos internacionales que ha suscrito el estado mexicano, independientemente y sin menoscabo, del rango constitucional que se les reconoce a los tratados que, junto con la propia Constitución y las leyes que emanan de ella, se consideran como Ley Suprema de toda la Unión. El estado mexicano está obligado a cumplir con los compromisos que ha adquirido al suscribir y ratificar un tratado o acuerdo internacional, pero ésta obligación no se traduce en que al emitir una resolución administrativa deba invocarse como fundamento de la misma el propio tratado, ya que el fundamento legal de las actuaciones de la autoridad se ubica en la ley específica, aplicable a la actuación de la autoridad y es a través de la aplicación de ley como el estado cumple con los compromisos que ha adquirido en el ámbito internacional.

Analicemos este asunto con mayor detenimiento.

Desde luego que el punto de partida para responder a las interrogantes que nos hemos planteado, lo encontramos en el propio párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, que expresamente dispone: “Para este efecto, las disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias consisten en leyes aplicables, antecedentes legislativos, reglamentaciones, práctica administrativa y los precedentes judiciales, en la medida en que un tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.”

Como puede constatar, en el párrafo transcrito, los constructores del artículo 1904 del TLCAN no incluyeron en el catálogo de “disposiciones jurídicas aplicables” los tratados o acuerdos internacionales suscritos por los tres países signatarios. No se incluyeron en este apartado los acuerdos internacionales para evitar, en un caso concreto que se sometiera al conocimiento de un Panel Binacional, los panelistas, se encontraran ante la disyuntiva de tener que interpretar las disposiciones del acuerdo internacional en cuestión, cuando resulta que por mandato de los propios acuerdos, los panelistas del TLCAN carecen de competencia para interpretar las disposiciones contenidas en los mismos, específicamente los acuerdos *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, acuerdos ambos que únicamente pueden ser interpretados por el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

Adicionalmente, consideramos que este criterio se puede sustentar con los siguientes argumentos:

1. Los tratados internacionales suscritos por el estado mexicano, son normas jurídicas convencionales que, junto con la Constitución y las leyes federales, integran lo que en el texto constitucional se denomina “Ley Suprema de toda la Unión”. Los tratados sin embargo, no son leyes nacionales en el sentido material y formal del término, por la simple razón de que no fueron expedidas por el órgano legislativo facultado por la propia constitución para elaborar y expedir leyes. Los tratados internacionales contienen compromisos internacionales que el estado mexicano ha aceptado y se ha obligado a cumplir, bajo el principio fundamental de *pacta sun servanda*. Para ello, el gobierno mexicano debe ejecutar todas las acciones administrativas y legislativas que sean pertinentes para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos; es decir, si bien es cierto que las autoridades mexicanas están obligadas a realizar todas las reformas le-

- gislativas y a ejecutar todas las acciones administrativas, que sean pertinentes para dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos, no significa que los tratados internacionales sean formal y materialmente leyes nacionales.
2. Por otra parte, las autoridades administrativas están obligadas a cumplir con los mandatos contenidos en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, o por el propio Ejecutivo Federal cuando actúa como legislador<sup>23</sup> y es en dichos cuerpos legales en donde debe encontrar el fundamento jurídico de su actuación.
  3. Como puede constatarse, en el concepto “disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias”, no se incluye a los tratados internacionales, para ninguno de los tres gobiernos signatarios del TLCAN, porque en los tres casos, Canadá, EUA y México, la autoridad investigadora competente en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, rigen su actuación por mandato de leyes expedidas por sus congresos y no por las disposiciones contenidas en los tratados.
  4. El que no se hubiese incluido a los tratados en el catálogo de “disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias” del párrafo 2 del artículo 1904 del TLCAN, no se debe a un olvido o error por parte de los negociadores. Expresamente se dejaron fuera de dicho catálogo a los tratados o acuerdos comerciales, porque especialmente en los EUA, la incorporación a su derecho nacional de los Acuerdos

---

<sup>23</sup> Por ejemplo, cuando emite decretos sobre reformas a las tarifas de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación, en ejercicio de la facultad extraordinaria que le concede el Congreso de la Unión derivado del mandato contenido en el artículo 131, segundo párrafo de la Constitución mexicana, o cuando ejerce la facultad reglamentaria que le concede el artículo 89, fracción I del propio Pacto Federal.

Ejecutivos Congresionales<sup>24</sup> y en general de los tratados, se realiza a través de un acto legislativo identificado como *Implementation Act*, que es una ley expedida por el Congreso de los EUA, a través de la cual dicho órgano legislativo interpreta y ponen en vigencia los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno estadounidense al celebrar acuerdos internacionales.

**3. El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.**

En el anexo 1911 del TLCAN se establece como criterio de revisión de las resoluciones emitidas por las autoridades mexicanas, los principios y disposiciones contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (hoy artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo). Derivado de este mandato, todo Panel Binacional que tenga bajo su responsabilidad revisar una resolución administrativa emitida por la autoridad mexicana, deberá considerar que dicha resolución es ilegal, cuando se haya incurrido en cualquiera de los supuestos jurídicos previstos en el artículo 51

---

<sup>24</sup> El documento en el que se establecen los resultados de las negociaciones comerciales que lleva a cabo el gobierno de los Estados Unidos de América con sus diversos socios comerciales, se denomina Acuerdo Ejecutivo Congresional, porque el Ejecutivo Federal Norteamericano negocia al amparo de un mandato del Congreso Federal y al concluir la negociación somete el resultado de la misma a la aprobación del órgano legislativo. Para que dicho acuerdo se incorpore a la legislación de los EUA es indispensable que el Congreso lo apruebe a través de un acto legislativo identificado como *Implementation Act*. Es esta legislación, y no el acuerdo internacional, lo que guía y sustenta la actuación de las autoridades estadounidenses competentes en materia de derechos *antidumping* e impuestos compensatorios. Por esta razón, mientras que para los estadounidenses el acuerdo comercial se identifica como *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) para los mexicanos se identifica como Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que a continuación comentamos brevemente:

1. Conforme a dicha disposición, resultan ilegales las resoluciones definitivas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, emitidas por funcionarios que carezcan de competencia legal para conducir el procedimiento de investigación administrativa o para resolver sobre el establecimiento de las medidas compensatorias. En México la única autoridad administrativa con competencia para emitir una resolución definitiva en materia de prácticas desleales de comercio internacional y, en su caso, establecer cuotas compensatorias, es la Secretaría de Economía por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales.
2. También se consideran ilegales las resoluciones definitivas en las que se omitan los requisitos formales exigidos por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, cuando dicha omisión afecte las defensas de las partes implicadas y trascienda al sentido de la resolución definitiva. La ausencia de fundamento y motivación en la resolución, provoca que la misma deba ser considerada ilegal. Recordemos que la Ley de Comercio Exterior de México, al igual que las equivalentes de Canadá y de los Estados Unidos, se incorporaron al Tratado de Libre Comercio únicamente para la los efectos de la revisión llevada a cabo por un Panel Binacional. Este mandato, contenido en la última parte del párrafo 2 del artículo 1904, confirma nuestra opinión de que la autoridad administrativa debe fundar sus resoluciones en las disposiciones de la Ley de Comercio Exterior y su reglamento y no en los acuerdos *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios.
3. Los vicios del procedimiento administrativo de investigación que afecten las defensas de cualquiera de las partes implica-

das y trasciendan al sentido de la resolución definitiva, como pueden ser la falta de notificación, la omisión de alguna etapa procesal prevista en la ley, la falta de respuesta a una petición legítima, etc., se consideran causa suficiente para declarar ilegal la resolución que emita la autoridad administrativa que conduce las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

4. También resulta ilegal una resolución definitiva en la que los hechos que motivaron la investigación y que formaron parte de la misma no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada por parte de la autoridad investigadora.
5. Es ilegal una resolución administrativa definitiva, cuando se emite en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejan de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
6. Por último, se considera ilegal una resolución administrativa que ha sido emitida en ejercicio indebido de facultades discrecionales, cuando la resolución no corresponde a los fines para los cuales la ley confiere dichas facultades. Esta causal de ilegalidad resulta especialmente relevante para el caso de investigaciones en materia prácticas desleales de comercio, porque la magnitud de una medida compensatoria, siempre es resultado de una decisión discrecional por parte de la autoridad administrativa. Es decir, la autoridad administrativa puede decidir libre y discrecionalmente el monto o cantidad que por concepto de cuota compensatoria se establezca en cada resolución, siempre que sea igual o menor al margen de discriminación de precios o del monto de la subvención recibida.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> En el artículo 62 de la Ley de Comercio Exterior se establece lo siguiente: “Corresponde a la Secretaría determinar las ‘cuotas compensatorias’, las cuales serán equivalentes, en el caso de discriminación de precios, a la diferencia entre el valor normal y el precio de exportación; y en el caso de subvenciones, al monto del beneficio. Las ‘cuotas compensatorias’ podrán ser menores al margen de discrimi-

La investigación que lleva a cabo la autoridad administrativa, tiene por objetivo determinar la existencia de importaciones de mercancías en condiciones de discriminación de precios o *dumping*, el monto de la misma o margen de *dumping*, o en su caso, la existencia de la subvención y su magnitud y, en ambos supuestos, el daño que se ha causado a la producción nacional o la amenaza de daño que se le puede causar, como resultado de dichas prácticas comerciales. En todo caso, la autoridad administrativa está obligada a considerar y evaluar el mejor interés de la economía nacional y, eventualmente, puede resolver no aplicar la medida compensatoria, si considera que con tal resolución se obtienen mayores beneficios en favor de la economía nacional en su conjunto. En la legislación nacional no existe un derecho subjetivo en favor de la producción nacional,<sup>26</sup> respecto del establecimiento de medidas compensatorias.

Es en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>27</sup> en donde se contienen los criterios de revisión de una resolución definitiva en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, en todo caso, la parte que solicita la revisión debe invocar, describir y hacer valer, puntual y detalladamente, la o las causales por las que considera que la resolución que impugna es ilegal. Expresamente se prohíbe al Panel Binacional revisar de oficio cualquiera de las causales de ilegalidad incluidas en el mismo, a diferencia de la facultad que si se le concede al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para revisar de oficio, por ser de

---

nación de precios o al monto de la subvención siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de mercancías en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.”

<sup>26</sup> El concepto producción nacional está definido en el artículo 40 de la Ley de Comercio Exterior en los siguientes términos: “Para la determinación de la existencia de daño, se entenderá por rama de producción nacional el total de los productores nacionales de las mercancías idénticas o similares, o aquellos cuya producción conjunta constituya una proporción importante de la producción nacional total.”

<sup>27</sup> Ley de Comercio Exterior. Artículo 98.

orden público, la incompetencia de la autoridad administrativa para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamento o motivación de la misma.

Esta diferencia en las facultades que se le otorgan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y, que se le prohíben al Panel Binacional, podría considerarse como una violación al compromiso adquirido por el gobierno mexicano, consistente en reemplazar la revisión judicial interna de las resoluciones definitivas sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional. Como hemos señalado, en el numeral 3 del artículo 1904 del TLCAN expresamente se acordó que el Panel Binacional aplicaría los criterios de revisión señalados en el anexo 1911, que ya hemos mencionado y comentado, así como los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora competente.

Conforme a lo acordado en el artículo 1911 del TLCAN, en el concepto “principios generales de derecho” se incluyen: “la legitimación del interés jurídico; el debido proceso; las reglas de interpretación de la ley; las cuestiones sin validez legal y el agotamiento de los recursos administrativos.”

Si por mandato del artículo 51, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,<sup>28</sup> el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa puede hacer valer de oficio la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugna-

---

<sup>28</sup> En los dos últimos párrafos del artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se establece: “El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución. [...] Los órganos arbitrales y de otra naturaleza, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados o convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.”

da y la ausencia total de fundamento o motivación en la misma, por ser cuestiones de orden público, ¿cómo puede justificarse que al Panel Binacional se le prohíba actuar con igual competencia si, como quedó acordado; éste, sustituye al tribunal nacional y debe basar su actuación, según lo establecido en el numeral 2, del artículo 1904 del TLCAN, en las “disposiciones jurídicas en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias”? Ya sabemos que en el concepto “disposiciones jurídicas” se incluyen, según lo acordado por los países signatarios del TLCAN, las siguientes: “[...]leyes, antecedentes legislativos, reglamentos, práctica administrativa y precedentes judiciales pertinentes, en la medida en que un Tribunal de la Parte importadora podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora competente.” No existe, en nuestra opinión, ninguna razón para restringir la competencia del Panel Binacional en cuanto a permitirle que pueda analizar, de oficio, “la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamento o motivación en dicha resolución.”

4. La solicitud para integrar un panel se formulará por escrito a la otra Parte implicada, dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que la resolución definitiva en cuestión se publique en el diario oficial de la Parte importadora. En el caso de resoluciones definitivas que no se publiquen en el diario oficial de la Parte importadora, ésta las notificará inmediatamente a la otra Parte implicada cuando esa resolución involucre sus mercancías, y esa Parte podrá solicitar la integración de un panel dentro de los treinta días siguientes a que se reciba la notificación. Cuando la autoridad investigadora competente de la Parte importadora haya dictado medidas provisionales con motivo de una investigación, la otra Parte implicada podrá notificar su intención de solicitar un panel de conformidad con este artículo, y las Partes lo instalarán a partir de ese momento. De no solicitarse la instalación de un panel en el plazo señalado en este párrafo, prescribirá el derecho de revisión por un panel.

El procedimiento de revisión por un Panel Binacional de una resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, se rige por las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que fue negociado por las Partes y que entró en vigor en la misma fecha del TLCAN.<sup>29</sup>

Conforme a dichas disposiciones procesales, un procedimiento de revisión ante un Panel Binacional se inicia con la presentación de un “aviso de intención de iniciar una revisión judicial”. Este aviso lo debe presentar la persona que tenga interés en solicitar la revisión, dirigiéndolo a la autoridad investigadora, es decir, la que emitió la resolución definitiva que se pretende impugnar; a ambos secretariados implicados<sup>30</sup> y a todas las personas involucradas en la investigación llevada a cabo por la autoridad competente. Este aviso de intención debe presentarse dentro de los 20 días siguientes a la fecha de la notificación de la resolución definitiva cuya revisión se pretende solicitar.

Recibida esta primera solicitud, el Secretario responsable enviará al otro Secretario implicado copia de la solicitud, le comunicará el número de expediente formado con motivo de la presentación del aviso y notificará a todas las partes interesadas incluidas en la lista para efectos de notificación. En esta notificación, el Secretario debe

---

<sup>29</sup> Cfr. Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte [en línea], <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-jur%C3%ADdicos/Reglas-de-procedimientos/Reglas-de-procedimiento-del-art%C3%ADculo-1904>>

<sup>30</sup> Conforme a lo dispuesto por el artículo 2002 del TLCAN, la Comisión de Libre Comercio, integrada por representantes de los tres gobiernos signatarios, a nivel de secretarios de Estado, estableció un Secretariado integrado por secciones nacionales, que funciona bajo la responsabilidad de un Secretario por cada sección. Básicamente, el Secretario de cada sección nacional es responsable de proporcionar asistencia a la Comisión; brindar apoyo administrativo a los paneles y comités instituidos conforme a los capítulos XIX y XX y apoyar la labor de los demás comités y grupos establecidos conforme al Tratado, así como facilitar su funcionamiento.

incluir, de acuerdo con lo estipulado en la Regla 35, los siguientes avisos:

- (i) que una Parte o una persona interesada podrán impugnar la resolución definitiva en parte o en su totalidad, mediante la presentación de una Reclamación en los términos de la regla 39 dentro de los 30 días siguientes a la presentación de la primera Solicitud de Revisión ante un Panel,
- (ii) que una Parte, una autoridad investigadora u otra persona interesada que no presenten una Reclamación pero que pretendan participar en la revisión ante el panel, deberán presentar un Aviso de Comparecencia de conformidad con la regla 40 dentro de los 45 días siguientes a la presentación de la primera Solicitud de Revisión ante un Panel, y
- (iii) que la revisión ante un panel se limitará a los alegatos de error de hecho o de derecho, incluyendo la declinatoria de competencia de la autoridad investigadora, comprendidos en las Reclamaciones presentadas ante el panel y a los medios de defensa tanto adjetivos como sustantivos invocados en la revisión ante el panel.

5. Una Parte implicada podrá solicitar, por iniciativa propia, que un panel revise una resolución definitiva, y deberá asimismo solicitarlo a petición de una persona que de otro modo, conforme al derecho de la Parte importadora, estaría legitimada para iniciar procedimientos internos de revisión judicial de la misma resolución definitiva.

En una investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, normalmente intervienen como partes interesadas: los productores nacionales, que son quienes solicitan se lleve a cabo la investigación; los exportadores extranjeros, que son quienes venden sus productos o mercancías supuestamente en condiciones de *dumping* o discriminación de precios o subvencionadas; y los importadores nacionales, que son quienes introducen al mercado doméstico (de importación) las mercancías que son objeto de investigación y quienes eventualmente deberán pagar la cuota compensatoria que se llegue a establecer. Cualquiera de estas personas está legitimada para solicitar la revisión de la resolución definitiva sobre cuotas compensatorias por un Panel Binacional, debiendo sujetarse

al procedimiento que establecen las Reglas de procedimiento que hemos mencionado.

**6. El panel llevará a cabo la revisión según los procedimientos establecidos por las Partes conforme al párrafo 14. Cuando ambas Partes implicadas soliciten que un panel revise una resolución definitiva, un sólo panel revisará tal resolución.**

El procedimiento de solución de controversias ante un Panel Binacional, se tramita conforme a las Reglas de Procedimiento del artículo 1904 del TLCAN. Son 85 reglas que tienen por objetivo asegurar que un Panel Binacional actúe con apego a los principios esenciales de todo procedimiento judicial; es decir, que se garantice a todas las partes en el litigio, la oportunidad de participar en las diferentes etapas del procedimiento, personalmente o por conducto de apoderado; que todas las personas que intervengan en el procedimiento de revisión, tengan amplia oportunidad de defender sus intereses; de alegar a favor de sus pretensiones; de ser escuchadas por el panel en audiencia pública; de que se emita un acuerdo a toda petición formulada por escrito, entre otros.<sup>31</sup>

**7. La autoridad investigadora competente que haya dictado la resolución definitiva en cuestión tendrá el derecho de comparecer y ser representada por abogados ante el panel. Cada una de las Partes dispondrá que las personas que por otro lado, de conformidad con el derecho de la Parte importadora, estarían legitimadas para comparecer y ser representadas en un procedimiento interno de revisión judicial de la resolución de la autoridad investigadora competente, tengan el derecho de comparecer y ser representadas por abogados ante el panel.**

Tal como sucedería si la demanda de revisión se presentara ante el tribunal nacional, en la revisión ante un Panel Binacional pueden

---

<sup>31</sup> *Vid.* Reglas de Procedimiento del Artículo 1904. Revisión ante un Panel Binacional [en línea], <https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-jur%C3%ADdicos/Reglas-de-procedimientos/Reglas-de-procedimiento-del-art%C3%ADculo-1904>>.

intervenir todas las personas que participaron en la investigación administrativa, es decir, desde luego, la autoridad investigadora que emitió la resolución impugnada, que siempre tendrá el carácter de autoridad demandada en el procedimiento de revisión, ya sea de carácter propiamente judicial o ante un Panel Binacional; los productores nacionales que fueron los que solicitaron la investigación y que, en su caso, son quienes recibirían el beneficio de una resolución administrativa en la que se establezcan cuotas compensatorias; los exportadores de la mercancía sujeta a investigación; los importadores de la misma y, la autoridad de la Parte exportadora. Todas estas partes tienen derecho de intervenir en el procedimiento de revisión ante un Panel Binacional y pueden acudir en la defensa de sus intereses, ya sea compareciendo ante el Panel Binacional personalmente o haciéndose representar por abogados autorizados para el ejercicio de la profesión de licenciados en derecho.

8. El panel podrá confirmar la resolución definitiva o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión. Cuando el panel devuelva una resolución definitiva, fijará el menor plazo razonablemente posible, para el cumplimiento de lo dispuesto en la devolución, tomando en cuenta la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho implicadas y la naturaleza del fallo del panel. En ningún caso dicho plazo excederá el periodo máximo (a partir de la fecha de la presentación de la petición, queja o solicitud) señalado por la ley para que la autoridad investigadora competente en cuestión emita una resolución definitiva en una investigación. Si se requiere revisar la medida adoptada en cumplimiento de la devolución por la autoridad investigadora competente, esa revisión se llevará a cabo ante el mismo panel, el que normalmente emitirá un fallo definitivo dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que dicha medida le haya sido sometida.

A diferencia de la capacidad que tiene el tribunal nacional para resolver la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa o la nulidad para efectos, tratándose del Panel Binacional, su competencia se limita a confirmar la resolución definitiva cuando considera

que la misma guarda congruencia y armonía con la legislación nacional aplicable, o devolver el expediente a la autoridad administrativa, para que ésta adopte las medidas no incompatibles con su decisión, es decir, para que ponga la resolución administrativa en armonía con la legislación nacional aplicable, de acuerdo con el mandato que reciba del Panel Binacional.

El Panel Binacional no tiene competencia para declarar la nulidad lisa y llana de una resolución administrativa definitiva sobre cuotas *antidumping* y compensatorias.

**9. El fallo de un panel en los términos de este artículo será obligatorio para las Partes implicadas con relación al asunto concreto entre esas Partes que haya sido sometido al panel.**

La resolución que emita un Panel Binacional, tiene carácter definitivo y vinculante para la autoridad que emitió la resolución definitiva que fue sometida a revisión, tal como lo sería la sentencia que en su caso dictara el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Corresponde a la Secretaría de Economía dar cumplimiento a las órdenes emitidas por el Panel Binacional.

A diferencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Panel Binacional no cuenta con medios coercitivos para hacer cumplir sus órdenes o resoluciones. En principio, por tratarse de mecanismos de solución de diferencias de carácter internacional (regional) se confía en la buena fe de las autoridades nacionales para que den cumplimiento a las resoluciones que surjan de estos mecanismos. No existe en el TLCAN, ningún medio de impugnación que pudiera enderezarse en contra de la resolución emitida por el Panel Binacional

Sin embargo, en el artículo 1905 del TLCAN<sup>32</sup> se prevé la circunstancia de que alguno de los tres gobiernos signatarios pudiera no dar

---

<sup>32</sup> TLCAN. Artículo 1905: Salvaguarda del sistema de revisión ante el panel. 1. Cuando una Parte alegue que la aplicación del derecho interno de otra de las Partes: (a) ha impedido la integración de un panel solicitado por la Parte reclamante; (b) ha

cumplimiento adecuado a una decisión de un Panel Binacional, y se establece como consecuencia de tal incumplimiento la suspensión de la aplicación del artículo 1904 entre las partes en conflicto, así como la suspensión de la aplicación de los beneficios derivados del Tratado que las circunstancias ameriten. Esta situación extrema, casi pudiera equipararse a la denuncia del Tratado. Resulta evidente que si los tres gobiernos signatarios del TLCAN desean mantener vigente el Tratado, deberán tener sumo cuidado de observar y cumplir las resoluciones que emitan los paneles binacionales, cuando resuelvan un procedimiento de revisión de las resoluciones que emitan en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. A la fecha en que escribimos esta monografía, no se ha presentado ningún caso que pudiera ser motivo de revisión en los términos del artículo 1905 cuya parte conducente hemos transcrito en la nota al pie de página.

**10. En lo relativo a resoluciones que no tengan carácter definitivo, este Tratado no afectará:**

- (a) los procedimientos de revisión judicial de cualquiera de las Partes; ni**
- (b) los asuntos impugnados conforme a esos procedimientos.**

---

impedido que el panel solicitado por la Parte reclamante dicte un fallo definitivo; (c) ha impedido que se ejecute el fallo del panel solicitado por la Parte reclamante, o una vez dictado le ha negado fuerza y efecto obligatorios respecto al asunto particular examinado por el panel; o (d) no ha concedido la oportunidad de revisión de una resolución definitiva por un tribunal o panel con jurisdicción, independiente de las autoridades investigadoras competentes, que examine los fundamentos de la resolución de estas autoridades y si éstas han aplicado adecuadamente las disposiciones jurídicas en materia de cuotas antidumping y compensatorias al dictar la resolución impugnada, y que emplee el criterio de revisión relevante señalado por el artículo 1911; la Parte podrá solicitar por escrito consultas con la otra Parte respecto a las afirmaciones. Las consultas comenzarán dentro de los quince días siguientes a la fecha de la solicitud de las mismas. [...] 8. Si dentro del plazo de sesenta días, las Partes no llegan a una solución mutuamente satisfactoria [...] la Parte reclamante podrá suspender respecto de la Parte demandada: (a) el funcionamiento del artículo 1904 con respecto a la Parte demandada; (b) la aplicación de aquellos beneficios derivados del Tratado que las circunstancias ameriten [...].

El mecanismo de revisión ante un Panel Binacional sólo se puede intentar en contra de resoluciones definitivas emitidas por la autoridad competente en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias. En México, la autoridad competente para conducir y resolver las investigaciones en materia de prácticas desleales de comercio internacional es la Secretaría de Economía, por conducto de la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales. Las resoluciones definitivas son suscritas por el titular de la Secretaría y se publican en el *Diario Oficial de la Federación*. En consecuencia, resulta improcedente la revisión a cargo de un Panel Binacional, cuando la resolución impugnada no es definitiva o cuando deriva o emana de un procedimiento jurisdiccional.

11. Una resolución definitiva no estará sujeta a ningún procedimiento de revisión judicial de la Parte importadora, cuando una Parte implicada solicite la instalación de un panel con motivo de esa resolución dentro de los plazos fijados en este artículo. Ninguna de las Partes establecerá en su legislación interna la posibilidad de impugnar ante sus tribunales nacionales una resolución de un panel.

Este tema ha sido discutido ampliamente por académicos, tribunales, postulantes y en general por quienes se interesan en el estudio del derecho constitucional y administrativo.

El problema se plantea como un conflicto entre las obligaciones derivadas de un tratado internacional como el TLCAN y preceptos constitucionales que involucran derechos fundamentales (garantías individuales).

Una resolución emitida por un Panel Binacional, como resultado de un procedimiento de revisión llevado a cabo en los términos acordados por el artículo 1904 del TLCAN, no está sujeta a revisión judicial de ningún tipo, tiene el carácter de cosa juzgada y su cumplimiento corresponde a la autoridad que emitió la resolución definitiva que fue motivo de revisión ante el Panel.

Ahora bien, si se considera que el Panel Binacional comparte la naturaleza jurídica de una autoridad pública, dado que su existencia deriva de una norma jurídica creada mediante la suscripción de un tratado y debido a que en el propio tratado se acordó que el Panel Binacional sustituye al tribunal nacional competente, en nuestro caso, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, entonces debemos concluir que las órdenes o sentencias que emita el Panel Binacional, como las que emitiría, en su caso, el Tribunal, poniendo fin al juicio, tienen el carácter de actos de autoridad y pueden, eventualmente, incurrir en violaciones de derechos fundamentales, (antes garantías individuales) y, en tal caso, conforme a lo establecido por los artículos 103 y 107 de la Constitución mexicana, están sujetas a los medios de control constitucional establecidos en la Ley de Amparo, supuesto en el que cumpliéndose el mandato constitucional, se violentaría el compromiso internacional incorporado en el párrafo 11 del artículo 1904 del TLCAN.

La interrogante se plantea en los siguientes términos: ¿las sentencias, órdenes o laudos, dictados por los Paneles Binacionales establecidos conforme al artículo 1904 del TLCAN, pueden ser impugnadas por la parte que considera que se han violado sus garantías constitucionales, vía juicio de amparo, a pesar de la limitante que establece el párrafo 11 del artículo 1904 del TLCAN?. ¿Son los Paneles Binacionales del TLCAN autoridades para efectos del amparo?

Para ilustrar este tema acudimos al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que contiene las siguientes tesis de jurisprudencia:

**Tesis: IV.2o C.2K (10a.) Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Décima época; 2001229 3 de 19; Tribunales Colegiados de Circuito; Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 2; página 1604. AMPARO ADHESIVO. RESULTA SUFICIENTE SU PROCEDIBILIDAD EN LA NORMA DE RANGO CONSTITUCIONAL, SIN QUE OBSTE EN CONTRARIO LA NORMA DE CARÁCTER SECUNDARIO QUE LO REPELE.**

Mediante reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de seis de junio de dos mil once en vigor, se adicionó el texto del artículo 107, fracción III, inciso a), párrafo segundo, de la Constitución Federal, para establecer la procedencia del amparo directo adhesivo contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, por la parte que haya obtenido sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado. Ahora bien, la fracción V del artículo 73 de la Ley de Amparo, que prevé la improcedencia del juicio de garantías contra actos que no afecten los intereses jurídicos del quejoso, no permite una interpretación armónica con dicha reforma, pues previene expresamente lo contrario. Así, en tanto una admite la posibilidad de que venga al amparo la persona que obtuvo resolución favorable en el juicio natural, y la otra, en cambio, repele ese derecho bajo la idea de que no se encuentra afectado el interés jurídico del vencedor, deriva considerar que tal incompatibilidad normativa –antinomía–, se resuelve ejerciendo el Tribunal Colegiado que conozca del amparo respectivo, el control de constitucionalidad, a la luz del artículo 133 de la propia Carta Fundamental. Así, la fuerza activa de la norma constitucional de establecer la procedencia del juicio de amparo por la parte que haya obtenido sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado, repele para algunos casos, la disposición normativa del citado artículo 73, fracción V, que debe ceder ante la norma constitucional de rango jerárquico superior, permitiendo la admisión del amparo adhesivo, aun en ausencia de reglamentación por la Ley de Amparo, bajo la condición de que la parte afectada por la resolución de que se trata, ejercite la acción constitucional y sea admitida la demanda por el Tribunal Colegiado, sin que sea el caso de pronunciarse respecto de la temporalidad de la interposición del amparo adhesivo, dado que además de no estar aún regulada, se presentó después del amparo principal, que fue admitido, y antes de ser listado y resuelto éste.

Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: V, Febrero de 1997 Tesis: P. XXVII/97 Página: 118  
Materia: Común. AUTORIDAD PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO SON AQUELLOS FUNCIONARIOS DE ORGANISMOS PÚBLICOS QUE CON FUNDAMENTO EN LA LEY EMITEN ACTOS UNILATERALES POR LOS QUE CREAN, MODIFICAN O EXTINGUEN SITUACIONES JURÍDICAS QUE AFECTAN LA ESFERA LEGAL DEL GOBERNADO.

Este Tribunal Pleno considera que debe interrumpirse el criterio que con el número 300 aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, que es del tenor siguiente: “AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término ‘autoridades’ para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejerzan actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen.”, cuyo primer precedente data de 1919, dado que la realidad en que se aplica ha sufrido cambios, lo que obliga a esta Suprema Corte de Justicia, máximo intérprete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a modificar sus criterios ajustándolos al momento actual. En efecto, las atribuciones del Estado Mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y de un Estado de derecho pasamos a un Estado social de derecho con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estadual, y gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que indudablemente escapan al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio ya citado. Por ello, la aplicación generalizada de éste en la actualidad conduce a la indefensión de los gobernados, pues estos organismos en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegaren a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal pueden emitir actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales ni del consenso de la voluntad del afectado. Esto es, ejercen facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa, cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad. Por ello, este Tribunal Pleno considera que el criterio *supra* citado no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo; por ello, el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es autoridad para efectos del juicio de amparo, debe atender a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del

interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

De los criterios jurisprudenciales que se han transcrito se desprende lo siguiente:

a) Una ley secundaria, como lo es la Ley de Amparo y, en el caso que venimos comentando, el TLCAN, no puede cancelar o limitar el derecho fundamental de acudir al medio de control constitucional establecido en el Pacto Federal, tal como lo dispone el artículo 107, fracción III de la Constitución mexicana, que en lo conducente dispone:

**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo. En relación con el amparo al que se refiere este inciso y la fracción V de este artículo, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquéllas que, cuando proceda, advierta en suplencia de la queja, y fijará los términos precisos en que deberá pronunciarse la nueva resolución. Si las violaciones procesales no se invocaron en un primer amparo, ni el Tribunal Colegiado correspondiente las hizo valer de oficio en los casos en que proceda la suplencia de la queja, no podrán ser materia de concepto de violación, ni de estudio oficioso en juicio de amparo posterior.

En otros términos, se puede afirmar que la prohibición de impugnar ante los tribunales nacionales una resolución de un Panel, a que se refiere el párrafo 11 del artículo 1904 del TLCAN, incluye evidentemente la improcedencia del juicio de amparo en contra de las reso-

luciones definitivas emitidas por el Panel Binacional. Sin embargo, esta improcedencia entra en conflicto con el mandato que deriva del artículo 107, fracción III del Pacto Federal, en que claramente se establece la procedencia del juicio de amparo en contra de laudos o sentencias definitivas, dictadas por tribunales administrativos que ponen fin al procedimiento, tal como sucede en las resoluciones que emiten los Paneles Binacionales al resolver la controversia que se les plantea. Recuérdese que el Panel Binacional sustituye al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En otras palabras, si aceptamos que el Panel Binacional reemplaza al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, porque así lo acordaron los tres gobiernos signatarios del TLCAN, resulta consecuente considerar que el Panel Binacional actúa como un tribunal administrativo y resuelve los casos que se le presentan con plenitud de jurisdicción, como lo haría, en su caso el Tribunal administrativo y, en consecuencia, las órdenes, laudos o sentencias que emita, quedan sujetas al control constitucional, vía el juicio de amparo directo, como lo están las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, en el lado opuesto a este criterio se localizan quienes consideran que los Paneles Binacionales, no actúan con las prerrogativas de una autoridad pública y sus actos no pueden ser sometidos a la revisión jurisdiccional, aún en el caso de que llegasen a violentar garantías individuales. Quienes sostienen esta tesis, consideran que el Panel Binacional actúa como un mecanismo arbitral para la solución de controversias, que su potestad deriva de un convenio entre los países signatarios y que quienes acuden a este procedimiento alternativo lo hacen voluntariamente, sabiendo de antemano que la resolución que emita el Panel Binacional no puede ser impugnada por ningún medio judicial o administrativo.

Para apoyar este criterio se sostiene que el procedimiento seguido ante un Panel Binacional no es un juicio en sentido estricto, sino

un procedimiento seguido en forma de juicio, y que esto se debe precisamente a la naturaleza del órgano que resuelve la controversia, que en este caso es el Panel Binacional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que los juicios se desenvuelven sólo ante órganos o individuos facultados por el Estado y que éste dota a estos órganos o entidades del imperio o fuerza necesarias para hacer cumplir sus determinaciones. De acuerdo con este criterio, los Paneles Binacionales carecen de la facultad de imperio que les permita hacer cumplir sus determinaciones.

No es exacta la afirmación de que al Panel Binacional acuden las partes en controversia de manera voluntaria, como lo harían ante un árbitro. Cuando la autoridad administrativa emite una resolución en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, las partes que intervinieron en la investigación, es decir, los exportadores, los importadores y los productores nacionales, indistintamente, tienen la posibilidad de solicitar que un Panel Binacional revise la resolución administrativa en cuestión. Para ello, cuentan con un plazo de treinta días durante el cual, ninguna de las partes involucradas en la investigación sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, tiene posibilidad jurídica de acudir al Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa, que es el tribunal nacional competente para revisar jurisdiccionalmente dichas resoluciones. Es decir, para estar en posibilidad jurídica de acudir al tribunal nacional, es indispensable que primero transcurra el plazo de treinta días que corre a favor del Panel Binacional, y si dentro de dicho plazo, alguna de las partes involucradas solicita la revisión ante el Panel Binacional, se cancela en definitiva la posibilidad para las demás partes involucradas en el litigio de acudir al tribunal nacional y quedarán sujetas a la resolución que emita el Panel Binacional, por lo que para dichas partes no resulta voluntario el acudir ante el Panel Binacional, ni podrán hacer uso de la alternativa de acudir al tribunal nacional.

El plazo de cuarenta y cinco días que establece la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para acudir ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo empieza a computarse, cuando hayan transcurrido los primeros treinta días a partir de la fecha en que se notifica la resolución definitiva sobre cuotas *antidumping* y compensatorias y siempre y cuando ninguna de las partes involucradas en la investigación hubiera solicitado la revisión ante un Panel Binacional.

En estas condiciones, si alguna de las partes que intervinieron en la investigación administrativa, decide solicitar la revisión ante un Panel Binacional, las demás partes involucradas quedarán sujetas a la resolución que emita el Panel, independientemente de que estén o no de acuerdo con dicho mecanismo alternativo de solución de controversias. Es decir, no es del todo cierta la afirmación de que las partes involucradas en una investigación sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, acuden voluntariamente ante un Panel Binacional, como lo harían ante un árbitro que siempre actúa al amparo de un acuerdo o convenio suscrito entre las partes involucradas en un conflicto.

Si bien es cierto que la existencia y actuación de un Panel Binacional, deriva de un convenio entre los países signatarios del TLCAN, también es verdad que las partes involucradas en una investigación sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, exportadores, importadores y productores nacionales, no necesariamente se someten a la jurisdicción de dicho Panel por su propia voluntad, pues la revisión ante el mismo se inicia con la petición que presente cualquiera de las partes involucradas en la investigación sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, sin que se indague o se requiera la anuencia o aceptación de las demás partes involucradas en la misma, a pesar de que a todas ellas les afectará la resolución que emita el multicitado Panel Binacional.

Por la ausencia de la voluntad de las partes para acudir ante un Panel Binacional, no es correcto calificar de arbitral al procedimiento jurisdiccional que se desahoga ante un Panel Binacional, constituido conforme al artículo 1904 del TLCAN.

A la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se le presentó la oportunidad de intervenir en la resolución de un amparo que se enderezó en contra de una resolución emitida por un Panel Binacional. Lamentablemente, la Corte no quiso entrar al fondo del problema y optó por la salida fácil, aunque falsa o errónea, de sobreseer el juicio, apoyándose en un razonamiento que francamente no resiste un análisis jurídico serio. El caso es el siguiente: Se trata del amparo en revisión 280/98.

Ejercitando su facultad de atracción, la Corte aceptó su competencia para resolver el recurso de revisión interpuesto por la quejosa en contra de la sentencia emitida por el juez de distrito que conoció de la demanda de amparo en primera instancia. El asunto que quedó sometido al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consistía en resolver la procedencia o improcedencia del juicio de amparo, en contra de una resolución emitida por un Panel Binacional constituido conforme a lo dispuesto por el artículo 1904 del TLCAN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó que, dado que el Panel Binacional no tiene facultades ni medios para hacer cumplir sus propias resoluciones, es decir, no dispone de medios coercitivos para imponer sus resoluciones, es necesario que la autoridad administrativa demandada ante el Panel de cumplimiento a la resolución del Panel Binacional y será esta última resolución, la que emita la Secretaría de Economía, la que podrá impugnarse ante la justicia federal vía el juicio de amparo. Es decir, para la Corte, la resolución que emite el Panel Binacional no tiene el carácter de definitiva, puesto que una vez emitida dicha resolución, es necesario que la autoridad demandada, de cumplimiento a la misma y, por ello,

según la Corte, la resolución que emita el Panel Binacional por no tener el carácter de definitiva hace improcedente la tramitación del juicio de amparo en contra de la misma; es decir, a juicio de la Corte, en este supuesto no se ha satisfecho aún el principio de definitividad<sup>33</sup> que es indispensable para la procedencia del juicio de amparo.

Obviamente no podemos coincidir con el argumento sostenido por la Suprema Corte en virtud de que evidentemente es un error considerar que entre la resolución emitida por el Panel Binacional y el cumplimiento que debe dar a dicha resolución la autoridad administrativa demandada, existe una suerte de continuidad y se trata de un procedimiento que sólo concluye con la resolución que emita la autoridad administrativa al dar cumplimiento a la resolución dictada por el Panel Binacional. De la simple lectura del artículo 1904 del TLCAN se llega a la conclusión de que la resolución que emite un Panel Binacional es definitiva y equivalente a la sentencia que en su caso emitiría, en México, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el cumplimiento a dicha sentencia queda a cargo de la autoridad administrativa que tuvo el carácter de parte demandada dentro del procedimiento jurisdiccional. Dicho cumplimiento no forma parte del procedimiento jurisdiccional llevado a cabo ante el Panel Binacional. La autoridad administrativa demandada, sólo debe limitarse a cumplir el mandato del tribunal o en su caso del Panel Binacional y nada más. Se incurre en un evidente error al considerar que la resolución del Panel Binacional, que es equivalente a la sentencia que en su caso emitiría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, carece de definitividad porque está sujeta a que la autoridad demandada de cumplimiento a la misma.

---

<sup>33</sup> El término “definitividad” no existe en el diccionario, pero como es el término incorporado por la Ley de Amparo en el artículo 61, fracción XX último párrafo y mencionado por la SCJN, decidimos conservarlo en este documento. *Cfr.* Artículo 61 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)>.

La parte conducente de la ejecutoria dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que hemos venido refiriendo sostiene lo siguiente:

Es de este modo, que en el presente caso no debe perderse de vista que se está en presencia de un procedimiento seguido en forma de juicio en el que el órgano que emite la resolución no cuenta con fuerza ejecutiva que le permita hacer cumplir sus determinaciones y que, por tanto, se requiere el cumplimiento de la resolución del Panel por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para que pueda estimarse como válidamente terminado el procedimiento.

Es dentro de este contexto peculiar que rige la normatividad del Panel Binacional contra cuya resolución se enderezó la demanda de amparo, que no puede desvincularse la determinación de dicho Panel con el cumplimiento de la misma por parte de la referida Secretaría de Comercio (hoy Secretaría de Economía), para los fines de agotar el principio de definitividad y por consiguiente las consideraciones del Juez de Distrito en el preciso sentido de haber estimado, que en todo caso para la promoción del juicio constitucional habrá de esperar a que la citada determinación del Panel sea acatada por la dependencia gubernamental de referencia, es congruente con lo dispuesto por la fracción II del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, que establece que: “II.- Solo se considerará como definitiva la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos[...].”

En este orden de ideas, que entre la fase administrativa del Panel y el cumplimiento por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, existe necesaria vinculación que no permite la separación que aduce la parte quejosa recurrente y con base en la cual estima la procedencia del juicio de garantías es posible desde el momento mismo en que el Panel emite su resolución; dicho en otras palabras, se trata de un procedimiento seguido en forma de juicio que no puede fragmentarse como lo pretende la recurrente, por tratarse, como

ya se ha puesto de manifiesto, de un juicio en estricto sentido, en el cual si cabría esa pretendida separación entre la resolución y el cumplimiento.

“Como corolario de lo anterior y en congruencia con las propias consideraciones vertidas por el Juez de Distrito en su resolución de amparo, en todo caso y atendiendo la previsión normativa contenida en la ya mencionada fracción II del artículo 114 de la Ley en cita, la oportunidad procesal para la promoción de la demanda de garantías, en tratándose de procedimientos seguidos en forma de juicio, como el llevado ante el Panel Binacional del caso, será hasta que se pronuncie la correspondiente resolución definitiva (ya sea por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento); en la inteligencia de que precisamente el ya mencionado artículo 97, fracción II de la Ley de Comercio Exterior, señala que determinación es la que debe considerarse como definitiva, como ya ha quedado puntualizado con antelación.”

Resulta, sin embargo, que con el criterio sostenido por la Corte, en realidad no se resuelve el problema que se ha planteado y en todo caso sólo se difiere, ya que la Corte finalmente concluye aceptando que el juicio de amparo si es procedente en contra de una resolución emitida por un Panel Binacional, siempre y cuando la parte quejosa acuda a este medio de defensa incluyendo la resolución que emita la autoridad administrativa al dar cumplimiento a la orden emitida por el Panel Binacional. Es decir, para tener por agotado el principio de definitividad que exige la Ley de Amparo para la procedencia del juicio de garantías, es necesario que la parte quejosa espere a que la autoridad administrativa demandada ante el Panel Binacional de cumplimiento a la orden que emita por el mismo y será entonces cuando se podrá interponer la demanda de amparo en contra de la resolución emitida por la autoridad administrativa y, desde luego, en contra de la que emitió el Panel Binacional, con lo que el problema de la improcedencia del juicio de amparo que se deriva del artículo 1904, párrafo 11 del TLCAN continúa vigente.

Desde luego que la interpretación que más le conviene al sistema alternativo de solución de controversias, creado por el artículo 1904 del TLCAN, consiste en negar la procedencia del juicio de amparo en contra de las resoluciones que dicte un Panel Binacional. Con una interpretación en este sentido, se cancela toda posibilidad de que los tribunales federales puedan revisar, vía juicio de amparo, las resoluciones dictadas por los Paneles Binacionales y se da cumplimiento al compromiso incorporado en el párrafo 11 del artículo 1904 del TLCAN, que establece el carácter definitivo de las resoluciones emitidas por los Paneles Binacionales y la improcedencia de su revisión posterior por instancias jurisdiccionales nacionales. Este criterio sin embargo, riñe evidentemente con lo dispuesto por los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su reglamentaria Ley de Amparo.

Seguramente para tratar de hacer frente a este conflicto de jerarquía de leyes, Constitución versus TLCAN, la autoridad administrativa promovió y obtuvo, con posterioridad a la fecha en que la Corte resolvió el amparo que hemos recordado, la reforma del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior y en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de diciembre de 2006, se publicó la reforma al artículo 97 en sus fracciones II y III para quedar redactadas en los siguientes términos:

**Artículo 97.** En relación a las resoluciones y actos a que se refieren las fracciones IV, V, VI y VII del artículo 94, cualquier parte interesada podrá optar por acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales contenidos en tratados comerciales internacionales de los que México sea parte. De optarse por tales mecanismos:

[...]

II.- Sólo se considerará como final la resolución de la Secretaría dictada como consecuencia de la decisión que emane de los mecanismos alternativos. [...]

III. Se observará lo establecido en el artículo 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Aun quedan varias cuestiones por dilucidar. Sólo las enuncio.

¿Cuál es la naturaleza jurídica del procedimiento de revisión ante un Panel Binacional establecido por el artículo 1904 del TLCAN?

¿Se trata de un procedimiento jurisdiccional seguido ante un tribunal regional *ad hoc* establecido por el propio tratado, o se trata de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio?

¿En todo caso, entre la resolución que dicte un Panel Binacional y el cumplimiento que debe ejecutar la autoridad administrativa demandada ante éste, existe una suerte de continuidad o unidad de procedimiento que permite afirmar que se trata de un procedimiento administrativo que sólo concluye con el cumplimiento por parte de la autoridad administrativa demandada? o ¿la resolución que emite el Panel Binacional tiene carácter de definitiva y su existencia, vigencia y obligatoriedad es independiente del cumplimiento que lleve a cabo la autoridad administrativa demandada?

La respuesta a estas interrogantes es relevante dado que de ello dependerá la clase de amparo que en todo caso podría promoverse.

En efecto, si se concluye que el Panel Binacional comparte la naturaleza jurídica de un tribunal judicial, equivalente al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que sus resoluciones equivalen a sentencias definitivas que ponen fin al juicio, respecto de las cuales no procede ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, estaríamos en presencia del supuesto descrito en el artículo 170 de la Ley de Amparo que establece la procedencia del juicio de amparo directo cuyo conocimiento es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito.

El artículo 170 de la Ley de Amparo dispone, en lo conducente:

**Artículo 170. El juicio de amparo directo procede:**

I. Contra sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo.

Si contrario a lo expresado en el párrafo anterior, se llegara a la conclusión, que ya fue planteada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aceptamos que ante el Panel Binacional se desahoga un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio y que en consecuencia el Panel Binacional no comparte la naturaleza jurídica de un tribunal judicial, entonces estaremos en presencia de un acto que puede ser impugnado ante la justicia federal, vía el juicio de amparo indirecto, que se promueve ante Juez de Distrito, atento a lo dispuesto por el artículo 107 de la Ley de Amparo. En este caso, deberemos esperar a que la autoridad administrativa demandada (Secretaría de Economía), de cumplimiento a la orden del Panel Binacional, emitiendo una nueva resolución, para estar en posibilidad de reclamar, por la vía del amparo indirecto, tanto la resolución definitiva que emitió la autoridad administrativa demandada, como la resolución que emitió el Panel Binacional.

Considero que todavía está pendiente un pronunciamiento definitivo por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es a quien le corresponde emitir la última palabra sobre esta cuestión.

Sólo agregaríamos a esta discusión un tema que no se ha incluido en el debate y que tiene que ver con el mandato derivado del artículo 104, fracciones I y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en la parte conducente dispone:

**Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la federación conocer: I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano [...]**

**III. De aquellas en que la federación fuese parte [...]**

Las cuestiones a dilucidar son las siguientes:

¿Es el Panel Binacional un tribunal de la federación?

Si la respuesta es positiva y le reconocemos al Panel Binacional la categoría de ser un tribunal de la federación, entonces no podemos negar que sus actos deben ser reconocidos como actos de autoridad

y, en ese caso, sería incuestionable la procedencia del juicio de amparo, como medio de control de las resoluciones que emita dicho tribunal *ad hoc*.

Si la respuesta es negativa, es decir, si le negamos la condición de tribunal de la federación, entonces la siguiente pregunta pertinente sería:

¿Se viola el mandato constitucional contenido en el artículo 104 fracciones I y III del Pacto Federal, al permitir que un Panel Binacional, que no es un tribunal de la federación, conozca y resuelva las controversias que se plantean al impugnarse las resoluciones administrativas emitidas por la Secretaría de Economía sobre cuotas *antidumping* y compensatorias, bajo la consideración de que en dichas controversias se ventilan cuestiones que tienen que ver con la aplicación y cumplimiento de una ley federal como lo es la Ley de Comercio Exterior y de un tratado internacional como lo es el TLCAN, además de que en todos los casos, la Federación, representada por la Secretaría de Economía, tiene el carácter de parte demandada?

12. Este artículo no se aplicará en caso de que:

(a) ninguna de las Partes implicadas solicite la revisión de una resolución definitiva por un panel;

(b) como consecuencia directa de la revisión judicial de la resolución definitiva original por un tribunal de la Parte importadora, se emita una resolución definitiva revisada, en los casos en que ninguna de las Partes implicadas haya solicitado la revisión ante un panel de la resolución definitiva original; o

(c) se emita una resolución definitiva como resultado directo de la revisión judicial que se haya iniciado ante un tribunal de la Parte importadora antes de la fecha de entrada en vigor de este Tratado.

Consideramos que este párrafo del artículo 1904 del TLCAN no requiere de mayor explicación, pues sólo establece los casos en que no es procedente solicitar la revisión ante un Panel Binacional. Cuando ninguna de las parte con interés legítimo lo solicite; cuando la resolución sea consecuencia de una sentencia dictada por

un tribunal nacional, sin que se hubiere solicitado oportunamente la revisión ante un Panel Binacional y cuando se trate de resoluciones que se emitan en cumplimiento a un mandato judicial en asuntos que se hayan tramitado con anterioridad a la entrada en vigor del TLCAN.

13. Cuando en un plazo razonable posterior a que se haya emitido el fallo del panel, alguna de las Partes implicadas afirma que:

(a)

(i) un miembro del panel ha sido culpable de una falta grave, de parcialidad, o ha incurrido en grave conflicto de intereses, o de alguna otra manera ha violado materialmente las normas de conducta,

(ii) el panel se ha apartado de manera grave de una norma fundamental de procedimiento, o

(iii) el panel se ha excedido ostensiblemente en sus facultades, autoridad o jurisdicción establecidos en este artículo, por ejemplo por no haber aplicado el criterio de revisión adecuado, y

(b) cualquiera de las acciones señaladas en el inciso (a) haya afectado materialmente el fallo del panel y amenace la integridad del proceso de revisión por el Panel Binacional;

esa Parte podrá acudir al procedimiento de impugnación extraordinaria establecido en el Anexo 1904.13.

El procedimiento de impugnación extraordinaria es motivo de estudio y análisis en otro artículo que hemos preparado para su próxima publicación, por lo que por ahora sólo incluimos el párrafo 13 del artículo 1904, para no dejar incompleta la transcripción del mismo.

14. Para poner en práctica este artículo, las Partes adoptarán reglas de procedimiento a más tardar el 1o. de enero de 1994. Dichas reglas se basarán, cuando corresponda, en reglas procesales en grado de apelación judicial e incluirán reglas relativas al contenido y trámite de las solicitudes para integrar los paneles; la obligación de la autoridad investigadora competente para remitir al panel el expediente administrativo del procedimiento; la protección de información comercial reservada, información gubernamental clasificada y otra información privilegiada (incluidas las sanciones contra personas que intervengan ante los paneles y hagan uso

indebido de esa información); intervención de particulares; limitaciones a la revisión arbitral por errores aducidos por las Partes o por particulares; presentación y trámite; cómputo y prórroga de plazos; forma y contenido de los memoriales y otros documentos; reuniones previas o posteriores a las audiencias; mociones; exposiciones orales, solicitudes de reposición de audiencias; y desistimiento voluntario de revisión ante el panel. Las reglas se formularán de modo que se expida el fallo definitivo dentro de los 315 días siguientes a la fecha en que se presente la solicitud de integración de un panel y concederán:

treinta días para la presentación de la reclamación;

treinta días para el señalamiento o certificación del expediente administrativo y su presentación ante el panel;

sesenta días para que la Parte reclamante presente su memorial;

sesenta días para que la Parte demandada presente su memorial;

quince días para presentar réplicas a los memoriales;

quince a treinta días para que el panel sesione y escuche las exposiciones orales; y

noventa días para que el panel emita su fallo por escrito.

México ha dado cumplimiento a este compromiso, adoptando las Reglas del Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, acordadas por los tres gobiernos que son parte del TLCAN. Estas reglas se pueden consultar en la página electrónica del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio.<sup>34</sup>

15. Para alcanzar los objetivos de este artículo, las Partes reformarán sus leyes y reglamentaciones en materia de cuotas antidumping y compensatorias, así como las que se refieran al funcionamiento de aquéllas, en relación a las mercancías de las otras Partes. En particular, sin limitar la generalidad de los términos anteriores, cada una de las Partes:

reformará sus leyes o reglamentos para asegurarse que los procedimientos existentes referentes a la devolución, con intereses, de las cuotas antidumping y compensatorias permitan dar cumplimiento al fallo definitivo de un panel cuando éste señale que procede la devolución;

---

<sup>34</sup> Secretariado del TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte [en línea], <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Introducci%C3%B3n>>.

México ha dado cumplimiento a este compromiso, mediante el artículo 94 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior, que en la parte conducente dispone:

**Artículo 94. [...]**

Se procederá a cancelar o modificar las garantías que se hubiesen constituido o, en su caso, a devolver, con los intereses correspondientes, las cantidades que se hubieren enterado o la diferencia respectiva, según se trate, cuando la Secretaría elimine o modifique cuotas compensatorias.

Los intereses a que se refiere este artículo serán los equivalentes al monto que correspondería a los rendimientos que se hubieran generado si el monto de las cuotas se hubiera invertido en Certificados de la Tesorería de la Federación, a la tasa más alta, desde la fecha en que se debió efectuar el pago de la cuota, hasta la fecha de la devolución.

(b) modificará sus leyes y reglamentos para asegurar que sus tribunales reconozcan plena autoridad y vigencia, respecto a cualquier persona en su jurisdicción, a toda sanción impuesta de conformidad con el derecho de las otras Partes, para hacer cumplir las disposiciones o compromisos protectores de la información confidencial, personal, comercial reservada u otra información privilegiada que la otra Parte haya expedido o aceptado con el fin de permitirle acceso para efectos de revisión por el panel o del procedimiento de impugnación extraordinaria;

Cumplimiento a este compromiso, mediante la expedición de los artículos 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154 y 155 del Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

(c) modificará sus leyes y reglamentaciones para asegurar que:

(i) los procedimientos internos de revisión judicial de una resolución definitiva no puedan iniciarse antes de que concluya el plazo para solicitar la integración de un panel conforme al párrafo 4, y

El cumplimiento se ha dado al reformar el artículo 98, fracción I, de la Ley de Comercio Exterior y mediante lo dispuesto en el 8, fracción XII de la Ley Federal de Procedimiento Contenciosos Administrativo, que en la parte conducente disponen:

Artículo 98. Además de lo dispuesto en los Artículos 96 y 97, los recursos relacionados con las resoluciones a que se alude en las fracciones IV, V, VI y VIII del Artículo 94, se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- Cuando dichas resoluciones sean recurribles mediante mecanismos alternativos de solución de controversias pactados por México en tratados internacionales, el plazo para interponer el recurso de revocación no empezará a correr sino hasta que haya transcurrido el previsto en el tratado internacional de que se trate para interponer el mecanismo alternativo de solución de controversias;

Artículo 80. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

[...]

XII. Que puedan impugnarse en los términos del artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida.

(ii) como requisito previo para iniciar un procedimiento interno de revisión judicial de una resolución definitiva, una de las Partes u otra persona que pretenda iniciar dicho procedimiento, notificará su intención a las Partes implicadas y a las demás personas que tengan derecho a iniciar los procedimientos de revisión de la misma resolución definitiva, a más tardar diez días antes de la conclusión del plazo en que pueda solicitarse la integración de un panel; y

México ha dado cumplimiento a este compromiso, mediante la expedición de las Reglas del Procedimiento del artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que en la parte conducente de las Reglas 33 y 34, disponen:

33. (1) La persona interesada que tenga la intención de solicitar la revisión judicial de una resolución definitiva deberá:

(a) notificar, respecto de una resolución definitiva dictada en México o Estados Unidos y dentro de los 20 días siguientes a la fecha referida en el párrafo 3(b) o (c), un Aviso de Intención de Iniciar la Revisión Judicial,

(i) a ambos Secretarios implicados,

(ii) a la autoridad investigadora, y

(iii) a todas las personas citadas en la lista para efectos de notificación, y

[...]

34. (1) La Solicitud de Revisión ante un Panel debe cumplir con:

- (a) la sección 77.011 o 96.21 del Special Import Measures Act y sus reglamentos;
  - (b) la sección 516A del Tariff Act de 1930 y sus reglamentos;
  - (c) la sección 404 del North American Free Trade Agreement Implementation Act de Estados Unidos y sus reglamentos; o
  - (d) los artículos 97 y 98 de la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento.
- (2) La Solicitud de Revisión ante un panel deberá contener:
- (a) la información a que se refiere la regla 58(1);
  - (b) el nombre de la resolución definitiva respecto de la cual se solicita la revisión ante un panel, la autoridad investigadora que emitió la resolución definitiva, el número de expediente asignado por la autoridad investigadora y la cita apropiada cuando la resolución definitiva fue publicada en una publicación oficial;
  - (c) la fecha en que se notificó a la otra Parte el aviso de la resolución definitiva cuando ella no haya sido publicada en una publicación oficial;
  - (d) cuando, habiéndose previamente notificado un Aviso de Intención de Iniciar la Revisión Judicial, el motivo de la Solicitud de Revisión ante un panel sea requerir la revisión de la resolución definitiva por un panel, mención de ello; y
  - (e) la lista para efectos de notificación definida en la regla 3.

*(d) llevará a cabo las reformas establecidas en el Anexo 1904.15.*

Toda la legislación mexicana vinculada al comercio exterior ha sido modificada y actualizada, para asegurar que guarda armonía con los compromisos internacionales suscritos por México como miembro de la Organización Mundial de Comercio, específicamente, la legislación sobre prácticas desleales de comercio internacional –*dumping* y subvenciones– y la aplicación de cuotas compensatorias como medidas de remedio, se han reformado para adecuarlas a los Acuerdos Antidumping y de Subsidios y Medidas Compensatorias que administra la OMC.

## V. Conclusiones

En general, México ha dado cumplimiento a los compromisos asumidos bajo el artículo 1904 del TLCAN, realizando las reformas legislativas pertinentes. Sin embargo, opinamos que aún están pendientes de cumplirse plenamente, los siguientes compromisos:

1. Reemplazar plenamente la revisión judicial interna, de las resoluciones definitivas sobre *antidumping* y cuotas compensatorias, con la revisión que lleve a cabo un Panel Binacional. Para dar cumplimiento a este compromiso, tendría que determinarse, legislativamente, la improcedencia del juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando el acto impugnado resulte ser una resolución definitiva emitida por la Secretaría de Economía sobre cuotas compensatorias, siempre que las mismas sean aplicables exclusivamente a mercancías originarias o provenientes de Canadá o de los Estados Unidos de América.
2. Incorporar en el artículo 107 constitucional y en la Ley de Amparo, la improcedencia de este medio de control constitucional, en contra de las resoluciones definitivas que dicten los Paneles Binacionales constituidos conforme a lo previsto por el artículo 1904 del TLCAN.
3. Reconocer, constitucionalmente, la naturaleza jurídica de los Paneles Binacionales, creados por mandato de los tratados internacionales de los que México sea parte, como tribunales de la federación, para armonizar los procedimientos que se ventilen ante estos tribunales, con el mandato derivado del artículo 104 constitucional.

## Anexo

Relación de casos contenciosos tramitados ante paneles binacionales en los que México ha participado como parte actora o como parte demandada.

Claves:

CDA: Canadá,

EUA: Estados Unidos de América

MEX: México

1. CDA-MEX-1997-1904-02. Cierta lamina de acero al carbono enrollado en caliente, originada en o exportada desde México (DANO)
2. MEX-CDA-1996-1904-02. Importaciones de Placa en rollo, originarias y procedentes de Canadá /Dumping.
3. MEX-CDA-1996-1904-03. Importaciones de lamina rollada en caliente originarias y procedentes de Canadá (Dumping).
4. MEX-USA-1994-1904-01. Productos de aceros planos recubiertos, originarios y procedentes de los Estados Unidos de América.
5. MEX-USA-1994-1904-02. Productos de placa en hoja, originaria y procedente de los Estados Unidos de América (Antidumping).
6. MEX-USA-1994-1904-03. Poliestireno cristal e impacto, originarias de la República Federal de Alemania y de los Estados Unidos de América (Dumping).

7. MEX-USA-1998-1904-01. Revisión de la resolución final de la investigación antidumping sobre importaciones de jarabe de maíz de alta fructuosa originarias y procedentes de Estados Unidos de América.
8. MEX-USA-2000-1904-01. Importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América (Antidumping).
9. MEX-USA-2000-1904-02. Carne y despojos comestibles de bovino, originarias de los Estados Unidos de América (Antidumping).
10. MEX-USA-2003-1904-01. Importaciones de sosa cáustica líquida originarias de los Estados Unidos de América (Cuota compensatoria).
11. MEX-USA-2005-1904-01. Importaciones de tubería de acero al carbono con costura longitudinal recta originarios de los Estados Unidos de América (Dumping).
12. MEX-USA-2006-1904-01. Revisión de la resolución por la que concluye la Investigación antidumping sobre las importaciones de piernas de cerdo originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia.
13. MEX-USA-2006-1904-02. Revisión de la resolución final de la Investigación antidumping sobre las importaciones de manzanas de mesa variedades Red Delicious y sus mutaciones y Golden Delicious originarias de E.U.A., independientemente del país de procedencia.
14. MEX-USA-2011-1904-01. Revisión de la Resolución Final del examen de vigencia y de la revisión de oficio de las cuotas compensatorias sobre las importaciones de cierto tipo de ácido esteárico originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía se clasifica en las fracciones arancelarias 3823.11.01 y 3823.19.99 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.

15. MEX-USA-2012-1904-01. Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de pierna y muslo de pollo originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. Estas mercancías se clasifican en las fracciones arancelarias 0207.14.04 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. (Dumping)
16. MEX-USA-2012-1904-02. Revisión de la Resolución Final de la investigación antidumping sobre las importaciones de éter monobutílico del etilenglicol originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia; mercancía que se clasifica en la fracción arancelaria 2909.43.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación.
17. USA-MEX-1994-1904-02. Artículos de vestir hechos de cuero, procedentes de México (Resultados finales de la revisión administrativa de cuotas compensatorias).
18. USA-MEX-1995-1904-01. Baterías de cocina de acero revestido de porcelana, procedentes de México (Resultados finales de la revisión administrativa de impuesto antidumping).
19. USA-MEX-1995-1904-02. Cemento Portland gris y “Clinker” de cemento, procedentes de México (Resultados finales de la revisión administrativa de impuesto antidumping).
20. USA-MEX-1995-1904-04. Productos tubulares de región petrolífera, procedentes de México (Determinación final que los productos fueron vendidos por menos que su valor justo).
21. USA-MEX-1995-1904-05. Flores frescas cortadas procedentes de México (Resultados finales de la revisión administrativa del impuesto antidumping).
22. USA-MEX-1997-1904-01. Cemento Portland gris y “Clinker” de cemento, procedentes de México (Quinto revisión administrativa de impuesto antidumping).

23. USA-MEX-1997-1904-02. Cemento Portland gris y “Clinker” de cemento, procedentes de México (Cuarta revisión administrativa de impuesto antidumping).
24. USA-MEX-1997-1904-07. Baterías de cocina de acero revestido de porcelana, procedentes de México (Noveno revisión administrativa).
25. USA-MEX-1998-1904-05. Tubo de acero con costura, de sección circular, sin alear procedente de México (Decisión final - antidumping orden).
26. USA-MEX-1999-1904-03. Cemento Portland gris y “Clinker” de cemento, procedentes de México (Séptima revisión administrativa de impuesto antidumping).
27. USA-MEX-2001-1904-03. Productos tubulares de región petrolífera, procedentes de México (Revisión administrativa de impuesto antidumping).
28. USA-MEX-2001-1904-05. Productos tubulares de región petrolífera, procedentes de México (Cuarta revisión administrativa de impuesto antidumping).
29. USA-MEX-2001-1904-06. Productos tubulares de región petrolífera, procedentes de México (Revisión de impuesto antidumping).
30. USA-MEX-2005-1904-06. Chapas y flejes de acero inoxidable en bobinas procedentes de México.
31. USA-MEX-2007-1904-03. Ciertos oleoductos soldados de gran diámetro procedentes de México (Resultados finales de la revisión administrativa de impuesto antidumping por parte de USITC).
32. USA-MEX-2008-1904-03. Perfiles y tubos rectangulares de grosor ligero de México (Determinación final por el Departamento de Comercio de ventas por menos que el precio justo).

33. USA-MEX-2008-1904-04. Light-Walled Rectangular Pipe and Tube from China, Korea, and Mexico: Final Injury Determination (disponible solamente en Inglis y en frances).
34. USA-MEX-2011-1904-02. Perfiles y Tubería Rectangular de Grosor Ligero de México, Resolución Final de la Revisión Administrativa de Derechos Antidumping 2008-2009.
35. USA-MEX-2014-1904-02Steel Concrete Reinforcing Bar from Mexico (Injury).

## IX. Formularios

Revisión ante un Panel Binacional de conformidad con el Artículo 1904 del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

<b>EN MATERIA DE:</b>
(Título de la resolución definitiva)

### *AVISO DE INTENCIÓN DE INICIAR LA REVISIÓN JUDICIAL*

En virtud del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte se le notifica que

---

(nombre de la persona interesada que presenta la notificación)

se propone iniciar una revisión judicial ante

---

(nombre del tribunal)

de la resolución definitiva mencionada a continuación. La siguiente información se proporciona en virtud de la Regla 33 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*:

1. \_\_\_\_\_  
(Nombre de la persona que presenta esta notificación)

2. \_\_\_\_\_  
(Nombre del abogado o de la persona interesada, si lo hubiera)

3. \_\_\_\_\_  
(La dirección de servicio, según lo establece la Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*, incluido el número de fax, si lo hubiere)

4. \_\_\_\_\_  
(El número de teléfono del abogado de la persona interesada o el número de teléfono de la persona interesada si no estuviera representada por un abogado)

5. \_\_\_\_\_  
(El título de la resolución definitiva objeto del aviso de intención de iniciar la revisión judicial)

6. \_\_\_\_\_  
(La autoridad investigadora que emitió la resolución definitiva)

7. \_\_\_\_\_  
(El número de expediente de la autoridad investigadora)

8a) \_\_\_\_\_  
(La mención y fecha de publicación de la resolución definitiva en el Federal Register, Canada Gazette o Diario Oficial de la Federación); o

b) \_\_\_\_\_  
(Si la resolución definitiva no fue publicada, la fecha en que la otra Parte recibió la resolución definitiva)

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del abogado (o persona interesada, si no está representada por un abogado)

Revisión ante un Panel Binacional de conformidad con el Artículo 1904 del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

<b>EN MATERIA DE:</b>	No. de Expediente: _____
(Título de revisión ante un panel)	

*SOLICITUD DE REVISIÓN ANTE UN PANEL*

En virtud del Artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se solicita por este medio la revisión ante un panel de la resolución definitiva mencionada a continuación. La siguiente información se proporciona en virtud de la Regla 34 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*:

1. \_\_\_\_\_

(Nombre de la Parte o de la persona que presenta esta solicitud para la revisión ante un panel)

2. \_\_\_\_\_

(Nombre del abogado de la Parte o de la persona interesada, si lo hubiera)

3. \_\_\_\_\_

(La dirección de servicio, según lo establece la Regla 3 de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN, incluido el número de fax, si lo hubiere)

4. \_\_\_\_\_

(El número de teléfono del abogado de la Parte o de la persona interesada o el número de teléfono de la persona interesada si no estuviera representada por un abogado)

5. \_\_\_\_\_  
(El título de la resolución definitiva con relación a la cual se solicita la revisión ante un panel)

6. \_\_\_\_\_  
(La autoridad investigadora que emitió la resolución definitiva)

7. \_\_\_\_\_  
(El número de expediente de la autoridad investigadora)

8a) \_\_\_\_\_  
(La mención y fecha de publicación de la resolución definitiva en el Federal Register, Canada Gazette o Diario Oficial de la Federación); o

b) \_\_\_\_\_  
(Si la resolución definitiva no fue publicada, la fecha en que la otra Parte recibió la resolución definitiva)

9. Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_ No procede \_\_\_\_\_

(En el caso de haberse notificado un Aviso de Intención de Iniciar la Revisión Judicial, ¿ello constituye la única razón por la que se solicita la revisión ante un panel de la resolución definitiva?)

10. La Lista de Servicio, según la define la Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*.

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del abogado (o persona interesada, si no está representada por un abogado)

Revisión ante el Panel Binacional de conformidad con el Artículo 1904 del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

<b>EN MATERIA DE:</b>	Dossier du secrétariat N° _____
(Título de revisión ante un panel)	

*RECLAMACIÓN*

1. \_\_\_\_\_  
(Nombre de la persona interesada que presenta la solicitud)

2. \_\_\_\_\_  
(Nombre del abogado que representa a la persona interesada, si lo hubiere)

3. \_\_\_\_\_  
(La dirección de servicio, según se define por la Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*, incluido el número de fax, si lo hubiere)

4. \_\_\_\_\_  
(El número de teléfono del abogado de la persona interesada o el número de teléfono de la persona interesada si no estuviere representada por un abogado)

5. \_\_\_\_\_  
Declaración de la naturaleza precisa de la reclamación (Véase Regla 39 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*)

A. La Norma Aplicable de la revisión

B. Alegatos de errores de hecho o de derecho

C. Impugnaciones a la jurisdicción de la autoridad investigadora

6. Declaración del derecho de la persona interesada a presentar una reclamación en virtud de la Regla 39 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*

7. Para revisiones de paneles de resoluciones emitidas en Canadá:

a) El demandante se propone usar el idioma especificado a continuación en los alegatos y procedimientos orales (especifique un idioma)

\_\_\_\_\_ Inglés

\_\_\_\_\_ Francés

b) El demandante solicita interpretación simultánea en los procedimientos orales (especifique uno)

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del abogado (o persona interesada, si no está representada por un abogado)

Revisión ante el Panel Binacional de conformidad con el Artículo 1904 del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

<b>EN MATERIA DE:</b>	No. de expediente _____
(Título de revisión ante un panel)	

*AVISO DE COMPARECENCIA*

1. \_\_\_\_\_  
(Nombre de la autoridad investigadora o de la persona interesada que presenta la petición incidental)

2. \_\_\_\_\_  
(Nombre del abogado de la autoridad investigadora o de la persona interesada, si la hubiere)

3. \_\_\_\_\_  
(Dirección de servicio, según lo establece la Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*, incluido el número de fax, si lo hubiere)

4. \_\_\_\_\_  
(Número de teléfono del abogado de la autoridad investigadora o de la persona interesada, o el número de teléfono de la persona interesada si no está representada por un abogado)

5. Este aviso de comparecencia se hace para:  
\_\_\_\_\_ apoyar algunos de los alegatos hechos en la queja presentada;  
\_\_\_\_\_ impugnar algunos de los alegatos hechos en la queja presentada; o  
\_\_\_\_\_ apoyar algunos de los alegatos hechos en la queja e impugnar otros.

6. Declaración del derecho que asiste a la persona interesada de solicitar un Aviso de Comparecencia en virtud de la Regla 40 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*.

7. Para Avisos de Comparecencia solicitados por la autoridad investigadora

8. Declaración de la autoridad investigadora concerniente cualesquiera admisiones con respecto a los alegatos hechos en la queja Dans le cas des révisions des décisions rendues au Canada :

8. Para revisiones de resoluciones hechas por paneles en Canadá:

a) El demandante se propone usar el idioma especificado a continuación en los alegatos y procedimientos orales (especifique un idioma)

\_\_\_\_\_ Inglés \_\_\_\_\_ Francés

b) El demandante solicita interpretación simultánea en los procedimientos orales (especifique uno)

\_\_\_\_\_ Inglés \_\_\_\_\_ Francés

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del abogado (o persona interesada, si no está representada por un abogado)

Revisión ante el Panel Binacional de conformidad con el Artículo 1904 del TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

<b>EN MATERIA DE:</b>	No. de expediente _____
(Título de revisión ante un panel)	

*PETICIÓN INCIDENTAL*

\_\_\_\_\_

(Título descriptivo indicando el propósito de la petición incidental)

1. \_\_\_\_\_

(El nombre de la autoridad investigadora o de la persona interesada que presenta la petición incidental)

2. \_\_\_\_\_

(Nombre del abogado de la autoridad investigadora o de la persona interesada, si no lo hubiere)

3. \_\_\_\_\_

(La dirección de servicio, según lo establece la Regla 3 de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*, incluido el número de fax, si lo hubiere)

4. \_\_\_\_\_

(El número de teléfono del abogado de la autoridad investigadora o de la persona interesada, o el número de teléfono de la persona interesada si no está representada por un abogado)

5. Especifique el asunto solicitado

6. Especifique las razones de la disputa, incluidas las referencias a cualquier regla, cuestión de derecho, o autoridad legal en las que se puedan fundamentar dichas razones

7. Argumentos en apoyo de la petición incidental, incluidas las referencias a cualquier evidencia en el registro administrativo por página y, donde proceda, por línea

8. Se adjunta proyecto de resolución (véase Regla 61 y Formulario (6) de las *Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN*)

\_\_\_\_\_  
Fecha

\_\_\_\_\_  
Firma del abogado (o persona interesada, si no está representada por un abogado)

## X. Bibliografía

- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* [en línea] < <http://dle.rae.es/?id=PgDzGvq>>.
- Secretariado del TLCAN, Tratado de Libre Comercio de América del Norte [en línea], <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-jur%C3%ADdicos/Tratado-de-Libre-Comercio-de-América-del-Norte>>.
- , Reglas de procedimiento del artículo 1904. Revisión ante un panel binacional [en línea], <<https://www.nafta-sec-alena.org/Inicio/Textos-jur%C3%ADdicos/Reglas-de-procedimientos/Reglas-de-procedimiento-del-art%C3%ADculo-1904>>.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) [en línea], <[http://www.sice.oas.org/trade/nafta\\_s/indice1.asp](http://www.sice.oas.org/trade/nafta_s/indice1.asp)>.
- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (Acuerdo Antidumping) [en línea], <[https://www.wto.org/spanish/Tratop\\_s/adp\\_s/antidum2\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/Tratop_s/adp_s/antidum2_s.htm)>.
- , “Explicación del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (‘Acuerdo SMC’)” [en línea], < [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/scm\\_s/subs\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm)>.

### *Leyes y reglamentos*

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de los Estados Unidos de América.  
Ley Aduanera.  
Ley de Amparo  
Ley de Comercio Exterior.  
Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación.  
Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.  
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y  
Administrativa.  
Código Fiscal de la Federación.  
Reglamento de la Ley de Comercio Exterior.

### *Jurisprudencia*

Tesis: IV.2o C.2K (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Reg. 2001229, Libro XI, Tomo 2, Agosto de 2012, p. 1604.  
Tesis: P.XXVII/97, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Reg. 199459, Tomo V, Febrero de 1997, p. 118.

*Estudio monográfico del procedimiento de solución de controversias regulado en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, En su composición tipográfica se utilizó el tipo Times New Roman. La edición estuvo al cuidado del Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez y Claudio Vázquez Pacheco.