

DECISIÓN FINAL

REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN FINAL
DE LA INVESTIGACIÓN ANTIDUMPING
SOBRE LAS IMPORTACIONES DE UREA,
ORIGINARIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Y DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA.
CASO: MEX-USA-00-1904-01

VERSIÓN PÚBLICA

PANEL:

Peggy Chaplin
Raymundo E. Enríquez
Michael W. Gordon
Leonard E. Santos
Francisco José Contreras Vaca (Presidente)

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	ANTECEDENTES	3
A.	DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA	3
B.	DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN ANTE EL PANEL BINACIONAL	4
III.	DECISIÓN	7
A.	SOBRE LAS IMPORTACIONES ORIGINARIAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA	7
B.	SOBRE LAS FACULTADES DEL PANEL BINACIONAL	8
C.	SOBRE EL CRITERIO DE REVISIÓN	10
D.	SOBRE EL SUPUESTO CAMBIO EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA RECLAMANTE	15
E.	SOBRE LA SUPUESTA INATENCIÓN A ARGUMENTOS Y MEDIOS DE PRUEBA EXHIBIDOS POR LA RECLAMANTE	38
F.	SOBRE LA EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINAR Y FINAL FUERA DE PLAZOS LEGALES	42
G.	SOBRE LA HIPOTÉTICA OMISIÓN DE CUOTAS POR PRESUNTAS CAUSAS DE INTERÉS PÚBLICO	44
H.	SOBRE LA SUPUESTA OMISIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE EN EL EXPEDIENTE	48
	ORDEN	53

I. INTRODUCCIÓN

Este panel se integró de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (“TLCAN”), con el objeto de revisar la resolución final de la investigación *antidumping* emitida por la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, hoy Secretaría de Economía (indistintamente, “SE”), sobre las importaciones de urea, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación de Rusia, independientemente del país de procedencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) de los Estados Unidos Mexicanos (“México”) el 17 de abril de 2000 (la “Resolución Final”).

II. ANTECEDENTES

A. DE LA INVESTIGACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Con fecha 30 de septiembre de 1998, Agro Nitrogenados, S.A. de C.V., ahora Agromex Fertilizantes, S.A. de C.V. (“AGROMEX”), solicitó a la SE el inicio de la investigación administrativa en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios y la aplicación del régimen de cuotas compensatorias, respecto de las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América, de la Federación de Rusia y de la República de Letonia, independientemente del país de procedencia. AGROMEX manifestó que en el período comprendido del 1 de mayo de 1997 al 30 de abril de 1998, las importaciones de referencia se efectuaron en condiciones de discriminación de precios, las cuales, de acuerdo con AGROMEX, causaron daño a la producción nacional de mercancías idénticas o similares.

2. Con fecha 14 de diciembre de 1998, la SE publicó en el DOF la resolución que declaró el inicio de la investigación administrativa respecto de las importaciones de urea originarias y procedentes de los Estados Unidos de América y de la Federación de Rusia, por el período comprendido entre el 1 de mayo de 1997 y el 30 de abril de 1998. La SE desechó la solicitud de inicio de investigación respecto de las importaciones originarias de la República de Letonia.

3. Con fecha 10 de septiembre de 1999, la SE publicó en el DOF la Resolución Preliminar de la investigación administrativa de referencia, en la cual la SE determinó continuar dicha investigación sin imponer cuota compensatoria provisional alguna.

4. Con fecha 17 de abril de 2000, la SE publicó en el DOF la Resolución Final de la investigación administrativa de referencia, en la cual la SE determinó concluir dicha investigación sin imponer cuota compensatoria definitiva alguna, de acuerdo con los razonamientos que son objeto de la presente revisión (la "Resolución Final").

B. DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN ANTE EL PANEL BINACIONAL

1. Con fecha 4 de mayo de 2000, AGROMEX presentó su solicitud de revisión de la Resolución Final por un panel binacional integrado de conformidad con el artículo 1904 del TLCAN.

2. Con fecha 5 de junio de 2000, AGROMEX presentó su Reclamación respecto de la Resolución Final (la "Reclamación").

3. Con fechas 16, 18 y 19 de junio de 2000, la SE, Union Oil Company of California Corporation ("UNOCAL"), Promotora Nacional Agropecuaria Mexicana, S.A. de C.V.

(“PRONAMEX”) y JSC Togliattiazot (“JSC”) presentaron, respectivamente, su Aviso de Comparecencia en oposición a la Reclamación de AGROMEX. Mediante diversas promociones, los participantes mencionados, así como AGROMEX, designaron a sus respectivos representantes y solicitaron su autorización y/o revocación de acceso a información confidencial en el presente procedimiento de revisión.

4. Con fecha 6 de septiembre de 2000, AGROMEX presentó su Memorial en soporte de su propia Reclamación (el “Memorial en Soporte a la Reclamación”).

5. Con fecha 13 de octubre de 2000, la SE presentó copias de la Resolución Final, del índice del expediente administrativo, y de la versión confidencial y no-confidencial del expediente administrativo.

6. Con fechas 1 y 3 de noviembre de 2000, la SE, PRONAMEX, JSC y UNOCAL presentaron, respectivamente, su Memorial en oposición a la Reclamación de Agromex (respectivamente, el “Memorial en Oposición a la Reclamación” de cada participante).

7. Con fecha 21 de noviembre de 2000, AGROMEX presentó su contestación a los Memoriales de la SE, PRONAMEX, JSC y UNOCAL (respectivamente, el “Memorial de Contestación” a cada participante).

8. Con fecha 4 de diciembre de 2000, AGROMEX y la SE presentaron el anexo de su Memorial respectivo.

9. Con fecha 6 de noviembre de 2001, este Panel Binacional emitió la Orden que señaló como fecha para la celebración de la Audiencia Pública, el 4 de diciembre de

2001. Mediante escritos posteriores, los participantes designaron a sus respectivos representantes para su intervención en la Audiencia Pública.

10. Con fecha 15 de noviembre de 2001, JSC solicitó por vía incidental la inclusión del tema en la Audiencia Pública respecto de la exclusión de las importaciones originarias de la Federación de Rusia en el presente procedimiento de revisión.

11. Con fecha 22 de noviembre de 2001, la SE solicitó por vía incidental la inclusión del tema en la Audiencia Pública respecto del criterio de revisión y las facultades del Panel Binacional.

12. Con fecha 3 de diciembre de 2001, este Panel Binacional emitió la Orden que declaró procedente la petición incidental promovida por JSC respecto a las importaciones de urea originarias de la Federación de Rusia, de acuerdo con las consideraciones referidas en el inciso III. A. de la presente Decisión.

13. Con fecha 4 de diciembre de 2001, se celebró la Audiencia Pública del presente procedimiento de revisión. En la misma Audiencia Pública, el Panel Binacional confirmó la improcedencia de la petición incidental respecto de la inclusión del tema del criterio de revisión y las facultades del Panel Binacional, al considerar que dichos temas se hallaban incontrovertidos. En la misma fecha, la SE presentó un documento en el que expuso sus intervenciones orales en la Audiencia Pública.

14. Con fecha 28 de enero de 2002, este Panel Binacional emitió la Orden que requirió a la SE a presentar cierta información referida en los numerales 54, 73 y 74 de la Resolución Final, consistentes en información presuntamente proporcionada por Petroquímica Cosoleacaque con fechas 10 de diciembre de 1999 y 28 de enero de 2000.

15. Con fecha 31 de enero de 2002, la SE presentó información en alcance a la Orden mencionada en el inciso inmediato precedente.

III. DECISIÓN

A. SOBRE LAS IMPORTACIONES ORIGINARIAS DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

1. Este Panel Binacional resolvió en primer lugar, el 3 de diciembre de 2001, cierta cuestión incidental relativa a la procedencia o improcedencia de la revisión bajo este procedimiento, de las importaciones de urea originarias de la Federación de Rusia, la cual consideró procedente bajo los razonamientos que se refieren a continuación.

2. Específicamente, la SE y el resto de los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX, sostuvieron la improcedencia de la revisión por este Panel Binacional de las importaciones originarias de un país no-suscriptor del TLCAN, bajo el cual se integra y se conduce el presente procedimiento de revisión. Específicamente, la SE estableció, en su Memorial en oposición a la Reclamación de AGROMEX, lo siguiente:

“Resulta totalmente improcedente que a través del mecanismo de revisión de una resolución definitiva al amparo del Capítulo XIX del TLCAN, la reclamante pretenda que se impongan cuotas compensatorias a las importaciones originarias de la Federación de Rusia, cuando dicho país no es suscriptor del TLCAN y para un panel resultaría ilegal hacer una determinación que afectara las importaciones originarias de dicho país”. Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 21-38

3. Sobre el particular, resulta incontrovertido que AGROMEX, en su carácter de Reclamante, no pretendió que este Panel Binacional extendiera su revisión respecto de las importaciones de urea procedentes de la Federación de Rusia. Específicamente, en su Memorial en contestación a los diversos de los comparecientes en oposición a su Reclamación, indicó lo siguiente:

“...es importante aclarar a este Panel, que... en el memorial de la propia Reclamante, cuando se hace mención a las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación de Rusia, es porque se especifica en contra de quién se inició el procedimiento de discriminación de precios, es decir, únicamente se hace mención al rubro de la investigación, pero de ninguna manera se realiza una manifestación expresa en el sentido de que la intención de la Reclamante sea que el Panel revise también la Resolución Final por cuanto hace a las importaciones de urea provenientes de la Federación de Rusia...” Memorial de Contestación, Pág. 12 (énfasis añadido)

4. En este sentido, habida cuenta de que resulta incuestionable que la Reclamante AGROMEX, según su propio dicho, no solicita la inclusión de las importaciones de urea originarias de la Federación de Rusia, independientemente del país de procedencia, bajo el presente procedimiento de revisión, este Panel Binacional resolvió declarar procedente la petición incidental formulada por JSC en el sentido de que las importaciones de urea originarias de la Federación de Rusia se encuentran naturalmente excluidas del presente procedimiento de revisión.

B. SOBRE LAS FACULTADES DEL PANEL BINACIONAL

1. En segundo lugar, este Panel Binacional tuvo a su consideración cierta cuestión incidental relacionada con el alcance de sus atribuciones bajo el procedimiento de revisión establecido en el artículo 1904 del TLCAN.

2. Específicamente, la controversia surgió de la solicitud expresa de la Reclamante AGROMEX, en el sentido de que este Panel Binacional debería “decretar la nulidad lisa y llana de la Resolución Final” Memorial en Soporte a la Reclamación, pág. 9. En la misma materia, AGROMEX sostuvo literalmente la siguiente posición:

“... lo procedente jurídicamente hablando es que la decisión final del panel, se dicte en el sentido de que la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, proceda a revocar en todos sus términos la resolución que se recurre y en su lugar dicte otra ajustada a derecho...” Memorial de Contestación, Pág. 45

3. Al respecto, la SE –con la adhesión de UNOCAL en el mismo sentido–, sostuvo lo siguiente:

“En este sentido es importante aclarar que los paneles no tienen facultades para anular o revocar una resolución definitiva de la autoridad investigadora. Conforme al artículo 1904.8 del TLCAN, los paneles solo pueden confirmar la resolución definitiva o devolverla para que la autoridad investigadora adopte medidas no incompatibles con su decisión...”. Memorial en Oposición a la Reclamación, Pág. 30

4. En opinión de este Panel Binacional, la aparente controversia sólo puede y debe resolverse atendiendo estrictamente a la disposición expresa del TLCAN, contenida en su artículo 1904.8, de acuerdo con la cual este Panel Binacional “podrá confirmar la resolución [final] o devolverla a la instancia anterior con el fin de que se adopten medidas no incompatibles con su decisión.” En ese sentido, las atribuciones de este Panel

Binacional se limitan exclusivamente a confirmar o devolver a la SE la Resolución Final que nos ocupa, en cuyo último caso la SE, en su carácter de Autoridad Investigadora, deberá adoptar medidas no incompatibles con la decisión de este Panel Binacional.

C. SOBRE EL CRITERIO DE REVISIÓN

1. Una última cuestión previa a los puntos en controversia respecto de la Resolución Final, versa sobre el criterio que debe aplicar este Panel Binacional para revisar aquélla.

2. La aparente controversia sobre este aspecto deriva de diversas afirmaciones de la Reclamante AGROMEX, respecto de la supuesta posibilidad que tiene un Panel Binacional para aplicar, además del criterio establecido en el Anexo 1911 del TLCAN –en la especie, el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación (“CFF”), o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente–, disposiciones adicionales o supletorias al CFF. Específicamente, AGROMEX manifestó en esencia lo siguiente:

“...entre los ordenamientos violados destacan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento, así como diversas disposiciones de aplicación supletoria como son el Código Fiscal de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles...” Memorial de Soporte a la Reclamación, Pág. 12

“...en las revisiones ante un panel, es procedente que se apliquen diversas disposiciones legales, y esta situación encuentra su fundamento en lo que al efecto establece el artículo 1902.1 del TLCAN, precepto legal que de manera textual señala... [“]Se consideran disposiciones jurídicas en materia de antidumping y cuotas compensatorias, según corresponda en cada parte las leyes pertinentes, los antecedentes legislativos, las reglamentaciones, la

práctica administrativa y los precedentes judiciales[”] ...es jurídicamente aceptable que el panel tome en cuenta las disposiciones legales invocadas por la Reclamante en su memorial... de tal suerte... que ... éste debe tomar en consideración todas y cada una de las disposiciones legales invocadas por la Reclamante en su memorial, para los efectos de la Resolución que en derecho proceda...” Memorial de Contestación, Págs. 14-17

3. La SE –con la adhesión de los comparecientes en oposición a la Reclamación– alegó, en esencia, que este Panel Binacional debería constreñirse al texto del artículo 1904.3 del TLCAN, que señala que “[e]l panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 [el criterio establecido en el artículo 238 del CFF, o cualquier ley que lo sustituya, basado solamente en el expediente] 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.”

“El criterio de revisión que deben aplicar los paneles se encuentra establecido en el artículo 1904.3 del TLCAN, el cual dispone que: [“]El panel aplicará los criterios de revisión señalados en el Anexo 1911 y los principios generales del derecho...”[”] A su vez, el Anexo 1911 del TLCAN establece que... [“] en el caso de México, el criterio establecido en el Artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, o cualquier ley que lo sustituya, basándose solamente en el expediente[”].” Memorial en Oposición a la Reclamación, Pág. 26

La discusión sobre el particular incluso involucró a la supuesta “intención” de los “negociadores” del TLCAN, de incluir pretendidamente disposiciones adicionales o supletorias del CFF u otro ordenamiento. Al respecto, la SE sostuvo lo reproducido en la cita inmediata siguiente:

“... los negociadores del TLCAN no tuvieron la intención de incluir como parte del criterio de revisión alguna otra disposición del CFF, ya que si así lo hubiesen querido hacer, lo habrían señalado expresamente... no debe confundirse el criterio de revisión con el criterio o facultades de resolución con que cuenta una autoridad jurisdiccional como el TFF o bien el panel... la autoridad investigadora rechaza la aplicación supletoria de diversas disposiciones invocadas por la reclamante... no debemos incurrir en el error de considerar que el panel, al efectuar su revisión, es un órgano arbitral encargado del control constitucional, porque en México sólo los Tribunales del Poder Judicial de la Federación tienen esa facultad...” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 26-37

Lo anterior fue replicado por AGROMEX en el siguiente sentido:

“...A este respecto, en las revisiones ante un panel, es procedente que se apliquen diversas disposiciones legales, y esta situación encuentra su fundamento en lo que al efecto establece el artículo 1902.1 del TLCAN... En este sentido, es importante mencionar que la propia Autoridad Investigadora consiente... que el artículo 85 de la Ley de Comercio Exterior señala que a falta de disposición expresa de dicha ley en lo concerniente a los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional se aplicará el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, y que a su vez el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, establece que a falta de disposición se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles.. se demostró que los negociadores del TLCAN, sí tuvieron la intención de incluir como parte del criterio de revisión diversas disposiciones legales tal y como lo establece el artículo 1902.1 del TLCAN...” Memorial de Contestación, Págs. 10-12

4. Este Panel Binacional coincide con lo manifestado por la SE y los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX. En opinión de este Panel Binacional, la disposición contenida en el artículo 1904.3 del TLCAN respecto del criterio de revisión que debe aplicar este Panel Binacional, no genera confusión alguna.

El contenido de dicho artículo remite expresa y únicamente al artículo 238 del CFF (o cualquier ley que lo sustituya), basado solamente en el expediente, y a los principios generales de derecho que de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora.

5. Bajo la disposición en comento, la única discusión posible respecto del criterio de revisión aplicable se centraría en la determinación de la forma de aplicación y el contenido de los principios generales de derecho que “de otro modo un tribunal de la Parte importadora aplicaría para revisar una resolución de la autoridad investigadora”.

6. Primero, el tribunal de México que “de otro modo” –es decir, si la Resolución Final no se estuviere ya revisando por este Panel Binacional, sino que la Reclamante hubiera optado por impugnar por la vía contenciosa administrativa– aplicaría los principios generales de derecho para revisar una resolución de la autoridad investigadora sería, en principio, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

7. Por cuanto toca a la forma en que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aplicaría los principios generales de derecho para revisar una resolución de la autoridad investigadora, habría de estar a lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Política de México, cuyo precepto se ha extendido tradicionalmente a la materia administrativa. De acuerdo con dicho artículo, “...la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales de derecho.” Es decir, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debería resolver, en principio, conforme a la letra de la ley, y solamente a falta de ésta aplicaría los principios generales de derecho.

8. Finalmente, sólo restaría deducir el contenido de los principios generales de derecho que, a falta de disposición expresa, aplicaría el tribunal mexicano. En este sentido, si bien su contenido puede ser variado, el propio artículo 1911 del TLCAN proporciona una lista enunciativa del tipo de principios que se incluyen bajo el concepto de referencia. Así, dicho artículo menciona que principios generales de derecho, para efectos del capítulo XIX del propio TLCAN, incluyen “principios tales como legitimación del interés jurídico, debido proceso, reglas de interpretación de la ley, cuestiones sin validez legal y agotamiento de los recursos administrativos”.

9. Por lo anterior, en opinión de este Panel Binacional, la supuesta controversia surgida respecto del criterio de revisión aplicable –en el sentido de que este Panel Binacional pueda revisar la Resolución Final con base en criterios, disposiciones u ordenamientos diferentes a los establecidos en el artículo 1904.3–, es sólo de apariencia.

10. Es opinión de este Panel Binacional, la supuesta controversia deriva, en todo caso, de una aparente confusión en la argumentación de la Reclamante, respecto de lo que constituye el criterio de revisión –al que se refiere el artículo 1904.3 del TLCAN–, en relación con los ordenamientos legales a los cuales este Panel Binacional debe atender para determinar si la Resolución Final se apegó o no a las “disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias” de México –cuestión a la que se refiere el artículo 1904.2 del TLCAN–.

La cuestión es tan simple como lo siguiente: la forma en que un panel binacional deduce si una resolución se dictó o no conforme a las leyes de México (incluyendo todas las leyes de México, valga la redundancia), es mediante la aplicación de los criterios establecidos en el artículo 238 del CFF y los principios generales de derecho, según serían aplicados por un tribunal de México.

Así, el listado de leyes al cual remite el artículo 1904.2 (pasando por la Constitución, tratados internacionales, leyes ordinarias, etc.) no es, evidentemente, el criterio de revisión del panel, sino precisamente los ordenamientos que servirán de base para llevar a cabo la revisión.¹

11. Con base en las consideraciones anteriormente expuestas, en términos de las disposiciones del TLCAN, este Panel Binacional está obligado a determinar si la Resolución Final que nos ocupa se dictó de conformidad con las disposiciones jurídicas en materia de *antidumping* y cuotas compensatorias mexicanas (en términos de lo previsto en el artículo 1904 del TLCAN), aplicando para ello el criterio de revisión previsto en el artículo 238 del CFF, basado solamente en el expediente, y a falta de disposición expresa, los principios generales de derecho en la misma forma en que éstos serían aplicados por un tribunal mexicano.

D. SOBRE EL SUPUESTO CAMBIO EN LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LA RECLAMANTE

1. A continuación este Panel Binacional debe resolver la cuestión que, en su opinión, constituye el tópico de mayor importancia en la presente revisión. La controversia se suscita, en esencia, de los siguientes razonamientos expresados por la SE en la Resolución Final:

76. Al momento de solicitar el inicio de la investigación de discriminación de precios, [AGROMEX] demostró ser productor

¹ De hecho, así se desprende de la sola lectura del artículo 1904.2, que expresamente dispone que el panel dictaminará si la resolución revisada se apegó o no a dichas leyes, “en la medida en que un tribunal de [México] podría basarse en tales documentos para revisar una resolución definitiva de la autoridad investigadora.” (énfasis añadido)

nacional de urea y, en consecuencia, tener interés jurídico para ello. Sin embargo, al no existir actualmente –y desde hace varios meses– producción nacional de urea por las diversas razones señaladas en los puntos anteriores, no puede haber afectación a la producción nacional de mercancías idénticas o similares a las importadas, requisito indispensable para la existencia de una práctica desleal. Es decir, al no poderse considerar más como productor nacional, éste pierde su legitimación procesal activa, por lo que la investigación queda sin materia, en términos de los artículos 28, 40, 50 y 51 de la Ley de Comercio Exterior y 76 de su Reglamento, por lo que, con fundamento en los artículos 59 fracción I de la Ley de Comercio Exterior y 83 fracción II de su Reglamento, es procedente emitir la siguiente RESOLUCIÓN

77. Se concluye la investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en su modalidad de discriminación de precios sin imponer cuota compensatoria a las importaciones de urea, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación de Rusia, en virtud de que la empresa solicitante [AGROMEX] no acreditó, en el curso de la investigación, que conservó su carácter de productor nacional, hipótesis fundamental de legitimación procesal activa en la materia. Es decir, que no produce urea, lo que provoca un cambio sustancial de su situación jurídica en esta investigación.” Resolución Final, Pág. 107

2. AGROMEX reclama la supuesta ilegalidad de la determinación de la SE de concluir el procedimiento administrativo de investigación sin imponer cuota definitiva alguna, bajo la consideración de que, al momento de la emisión de la Resolución Final, AGROMEX había perdido el carácter de productor nacional y que, por consecuencia, carecía de legitimación procesal activa en el procedimiento de investigación.

En términos generales, AGROMEX sostiene que no existe motivación ni fundamentación legal alguna, con base en las cuales la SE pudiera haber apoyado su determinación de

concluir la investigación en cuestión, de acuerdo con la supuesta carencia de legitimación procesal activa, derivada del hecho incuestionable de que al momento de la emisión Resolución Final, AGROMEX no producía urea (y en consecuencia, no se le podía considerar como “productor nacional”). En soporte a su argumento, AGROMEX destaca el hecho de que la propia SE había reconocido previamente su carácter de productor nacional, tanto en la Resolución de Inicio como en la Resolución Preliminar.

“De la transcripción del punto 75 de la Resolución Final que se recurre se desprende que la [SE] de manera por demás ilegal manifiesta que la Reclamante no tiene el carácter de productor nacional, sin que funde y motive la causa legal de tal aseveración... Dicha calidad de productor nacional se acreditó plenamente... y en los momentos procesales correspondientes. Lo anterior quedó plenamente aceptado y convalidado en el propio expediente administrativo como lo demuestra el hecho de que la Autoridad Responsable, tanto en la Resolución de Inicio, como en su Resolución Preliminar, y específicamente en el punto número 4 de ambas, otorga a la demandante el carácter de productor nacional durante el periodo investigado, requisito sine qua non para poder iniciar continuar y finalizar un procedimiento de discriminación de precios... por lo tanto, al haberse acreditado durante el periodo investigado el carácter de productor nacional de la Reclamante y de mi representada, no es procedente jurídicamente hablando que de manera por demás unilateral, arbitraria y sin fundamento legal alguno, que proceda la SECOFI a manifestar que ha perdido el carácter de productor nacional...” Memorial de Contestación, Págs. 17-18

“...la Autoridad Investigadora... concluye en el absurdo sentido de que para que se actualice la calidad de productor nacional se debe estar produciendo, situación que evidentemente es errónea. La Autoridad investigadora realiza tal aseveración sin fundamentación ni motivación alguna... no manifiesta algún precepto legal que defina expresamente que para tener la calidad de productor nacional se debe estar produciendo... en el caso que nos ocupa, la Reclamante tiene el carácter de productor nacional,

en virtud de que cuenta con la capacidad instalada para producir la mercancía de que se trata... ahora, el hecho de que la Reclamante se encuentre actualmente sin producir, se debe evidentemente... al daño que le causaron las importaciones denunciadas...” Memorial de Contestación, Págs. 19-24

3. Por su parte, la SE –con la adhesión de los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX–, sostiene que el solicitante de la investigación administrativa debe conservar su calidad de productor nacional durante todo el curso de la investigación, inclusive hasta la emisión de la Resolución Final. Para la SE, el hecho de que AGROMEX no producía urea al momento de la conclusión de la investigación administrativa –aunado al hecho consentido de que, además, no existía ningún otro productor nacional, por lo que tampoco podía decirse que existía producción nacional–, es una explicación concluyente de que, bajo ningún supuesto, AGROMEX era o podía ser considerado productor nacional, esto es, representativo de producción nacional alguna, por lo que para la fecha de emisión de la Resolución Final, carecía de “legitimación procesal activa” en el procedimiento.

Por lo que toca al hecho de la inexistencia de producción nacional al momento de la conclusión de la investigación administrativa, la SE sostuvo durante el presente procedimiento de revisión, particularmente en sus intervenciones en la Audiencia Pública, que la inexistencia de producción nacional es determinante para concluir que “no existe bien jurídico que proteger, lo que llevó a la [SE] a la determinación de no imponer... cuotas compensatorias..., en virtud de que las mismas tienen como propósito eliminar la distorsión que existe en el mercado con motivo de una práctica desleal y así equilibrarlo, [pues] no son un castigo y tampoco pueden imponerse para proteger una producción nacional inexistente.”

“...en la resolución final publicada en el DOF el 17 de abril de 2000, se observa claramente que la SECOFI fundamentó y motivo su determinación sobre el hecho de que en la etapa final de la investigación la reclamante no mantuvo su calidad de productor nacional, requisito sine qua non en un procedimiento de esta naturaleza y que no recuperaría dicha calidad a corto o mediano plazo... Por otro lado, los puntos 75 y 76 de la resolución final...señalan específicamente los resultados del análisis de la información y argumentos. Específicamente, el punto 76 señala lo siguiente: [“...en términos de los artículos 28, 40, 50 y 51 de la Ley de Comercio Exterior y 76 del Reglamento, por lo que, con fundamento en los artículos 59 fracción I de la Ley de Comercio Exterior y 83 fracción II de su Reglamento, es procedente emitir la siguiente resolución[”]. De lo anterior se desprende que el argumento de la reclamante en el sentido de que la resolución que se impugna, no se encuentra fundada ni motivada refiriéndose únicamente al punto 75 de la resolución que nos ocupa, resulta a todas luces infundado, doloso y esgrimido únicamente con la intención de confundir al panel... la reclamante señala que el carácter de producción nacional sólo debe conservarlos durante el periodo de investigación... la afirmación en el sentido de limitarla únicamente al periodo de investigación, resulta contraria al espíritu y naturaleza de las prácticas desleales de comercio internacional... por simple lógica y atendiendo al significado de la palabra productor y producción, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española y de la Enciclopedia del Idioma de Martín Alonso, resulta evidente a todas luces que, la calidad de productor, solamente se conserva produciendo... Interpretar “productor nacional” de un modo que no describa a la persona que produce y si a la que produjo, llevaría al absurdo de dejar sin objeto ni materia las revisiones anuales y exámenes (quinquenales)...la reclamante reconoce y coincide con el criterio de la Autoridad Investigadora cuando señala que el mantener la calidad de productor nacional es un requisito sine qua non para poder iniciar, continuar y finalizar un procedimiento sobre prácticas desleales de comercio internacional. Por último y por si los argumentos vertidos no fueran suficientes, cabe señalar que la reclamante no presenta información, argumentos y pruebas acerca de si durante la investigación recuperó la calidad de

productor nacional...” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 39-54 (énfasis en el original).

“...Una vez que se presentó la ausencia de producción y con ello un cambio en la situación jurídica de la reclamante, la determinación de la Autoridad Investigadora fue la única procedente, esto es, en el sentido de no imponer cuotas compensatorias. Por otro lado y suponiendo sin conceder que el argumento de la reclamante fuera cierto, se llegaría al absurdo de dejar sin efectos artículos como el 99 párrafo primero del RLCE, que contienen disposiciones por las cuales en un momento dado y como resultado de una investigación en la que no se demuestre la existencia de producción nacional, se eliminan cuotas compensatorias: [“]En los términos del artículo 68 de la Ley, la Secretaría revisará las cuotas compensatorias definitivas con motivo de un cambio de las circunstancias por las que se determinó la existencia de discriminación de precios ,o, en su caso, de la subvención[”]. Como referencia de algunas resoluciones recientes en las cuales se han eliminado las cuotas compensatorias definitivas por ausencia de producción nacional, tenemos los casos siguientes: florfenicol y sulfato de gentamicina (revisiones), clorhidrato de procaina y clorhidrato de l-cisteina (coberturas)...”
Memorial en Oposición a la Reclamación, Pág. 104

4. La primera cuestión por resolver tiene que ver con el concepto de “productor nacional”. En principio, es necesario determinar si dicho concepto existe en la Ley de Comercio Exterior (“LCE”), su Reglamento u otro ordenamiento aplicable, como un término jurídico inequívoco, cuya definición, alcance y contenido esté precisado en la propia ley.

5. El artículo 40 de la LCE se refiere expresamente al término “producción nacional”. Entre otras cosas, señala que para los efectos de dicho ordenamiento, la expresión “producción nacional” se entenderá “en el sentido de abarcar, cuando menos, el 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate”. La referencia al término

“producción nacional” es indispensable en relación con el artículo 50 de la propia LCE, que establece el supuesto del inicio de una investigación administrativa a instancia de parte. Al respecto, dispone que “[l]a solicitud a petición de parte podrá ser presentada por las personas físicas o morales productoras”, y que “[l]os solicitantes deberán ser representativos de la producción nacional, en los términos del artículo 40 [de la LCE]...”

Por su parte, el artículo 60 del Reglamento de la LCE señala que “[l]os solicitantes a que se refiere el artículo 50 de la [LCE], deberán probar que representan cuando menos al 25% de la producción nacional de la mercancía de que se trate.” El artículo 63 del citado Reglamento, señala entre otras que “[p]ara la determinación de la existencia de daño, la [SE] deberá evaluar el impacto de las importaciones investigadas sobre la producción nacional total, o sobre aquellos productores nacionales cuya producción conjunta constituya la parte principal de la producción nacional total de la mercancía de que se trate... La [SE] deberá asegurarse de que la determinación de daño correspondiente sea representativa de la situación de la producción nacional total. Para el efecto, la [SE] deberá allegarse de la información necesaria de los productores nacionales no solicitantes y estos últimos deberán presentar a la [SE] la información que se les requiriere”.

En ausencia de precedentes judiciales u otras disposiciones que definan a dicho concepto, las disposiciones en comento parecen ser las expresiones más claras del término “productor nacional”. En atención estrictamente al texto de la ley, este Panel Binacional advierte en primer lugar, que el término se emplea en relación directa con el criterio de representatividad que una persona goza respecto de lo que la ley define como producción nacional.

6. Este Panel Binacional considera que en el contexto global de la LCE, el término de “productor nacional” no puede ni debe constreñirse exclusivamente a las personas que en

un momento dado –como puede ser el momento de la emisión de una resolución final en una investigación administrativa– se encuentran efectivamente *produciendo* de hecho.

En opinión de este Panel Binacional, y según se abunda en el párrafo 20 de esta Decisión, la noción de que sólo se puede ser “productor nacional” si se encuentra *produciendo* de hecho, llevaría al absurdo de concluir que la LCE o en general, las leyes *antidumping* o de cuotas compensatorias de México, toleran o alientan la existencia de prácticas desleales que, si son lo suficientemente dañinas, pueden haber anulado a los productores nacionales antes de la emisión de la resolución final en una investigación administrativa, lo cual, en aparente consecuencia, dejaría a la SE sin posibilidad de sancionar el daño producido por dicha práctica desleal.

Ese no parece ser el sentido de la ley. Piénsese, por ejemplo, en el caso del agro mexicano. Bajo la interpretación sugerida por la SE y los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX, la ley mexicana sería insuficiente para proteger debidamente, entre otros, a los productores del campo mexicano, los cuales interrumpen su producción entre la terminación de un ciclo agrícola y la iniciación del siguiente.

De hecho, es importante hacer notar que durante la Audiencia Pública, los propios representantes de la SE reconocieron que es posible mantener el carácter de productor nacional a pesar de que la producción se encuentre interrumpida –como puede ser a consecuencia de la realización de prácticas desleales de comercio internacional–:

“...quisiera dejar en claro que no es nuestra interpretación el hecho de que si a causa de una práctica desleal de comercio deja de producir aquél que nos solicitó el inicio de una investigación, automáticamente ésta se abandona para efectos prácticos. El hecho en el caso que nos ocupa, es de que el solicitante no pudo demostrar que podía continuar en el corto o mediano plazo, o

reiniciar su producción y, por lo tanto, mantener el carácter o constituir la producción nacional a la cual protege el sistema antidumping mexicano...” Trascripción de la Audiencia Pública (s/p) (énfasis añadido)

Asimismo, la SE manifestó:

“Sí, en esta hipótesis distinta, diríamos que la autoridad además escucharía y revisaría los argumentos que proveyeran los importadores y exportadores para tomar su decisión en ese caso hipotético. Y si hubiera necesidad de que la autoridad investigadora realizara otro tipo de requerimientos o diligencias para tomar su decisión, en ese caso hipotético, así lo haría. Como sucedió en este caso, en que se escucharon las opiniones, los argumentos y se buscaron evidencias para tomar la decisión. Entonces, insistiríamos en que la decisión de la Autoridad, en éste y en el caso hipotético que plantea, es a través de esa combinación de elementos, y no del simple hecho de que se pare o se detenga la producción...” Trascripción de la Audiencia Pública (s/p) (énfasis añadido)

7. En el caso que nos ocupa, resulta que en la Resolución Final la SE no fundó ni motivó adecuadamente por qué la Reclamante “dejó de tener el carácter de productor nacional”. Una fundamentación y motivación adecuada requiere en este caso, que la SE funde y motive el razonamiento o la teoría que distingue el caso en el que un productor nacional mantiene tal carácter aunque no esté produciendo, del caso en el que no mantiene dicho carácter precisamente porque no se encuentra produciendo.

En consecuencia, este Panel Binacional expresa que una determinación adecuada del alcance del término “productor nacional”, debe tomar en cuenta la totalidad de elementos obtenidos a lo largo de una investigación con respecto a la capacidad del solicitante (u otros participantes) para producir los bienes idénticos o similares materia del procedimiento, pues ello parece en efecto acorde con el propósito expreso de la LCE

según se establece en su propio artículo 1, en tanto que una interpretación contraria no lo es.

8. Ahora bien, la cuestión de fondo consiste en determinar si la SE fundó y motivó correctamente su resolución de concluir la investigación administrativa sin imponer cuota compensatoria alguna, con base en el razonamiento de que AGROMEX había perdido durante el curso de la investigación su carácter de productor nacional y, por ende, su “legitimación procesal activa”, así como si ello en efecto produce el resultado de dejar al procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional “sin materia”.

9. En primera instancia, este Panel Binacional ha debido analizar el concepto de la legitimación procesal activa, a efecto de determinar si la motivación expresada por la SE, en aplicación de los preceptos legales en los cuales presuntamente se funda la Resolución Final, en efecto corresponden a aquélla.

10. En términos generales, la naturaleza de la legitimación procesal activa, identificada también en nuestro sistema jurídico como legitimación ad procesum, no está controvertida por los participantes. En esencia, todos los participantes coinciden en que la legitimación procesal activa ad procesum corresponde a la aptitud de la que goza una parte en un juicio para excitar la actuación del órgano jurisdiccional que ha de dirimir la controversia. No obstante, los participantes sí controvirtieron el alcance y la forma de aplicación de dicha institución en el procedimiento administrativo que nos ocupa.

11. La postura de AGROMEX a este respecto fue, en términos generales, que la legitimación procesal activa debe entenderse referida a la legitimación de la que debe gozar un solicitante únicamente al momento de la solicitud de inicio de una investigación administrativa a instancia de parte. En otras palabras, AGROMEX sostuvo que la

legitimación procesal activa únicamente debe acreditarse al momento de la iniciación del procedimiento, y no durante el resto.

“...La Autoridad Investigadora, argumenta erróneamente que al caso se actualizó un cambio de situación jurídica de la Reclamante, por actualizarse una supuesta falta de legitimación procesal activa...al no acreditar la solicitante en el curso de la investigación la conservación del carácter de productor nacional, hipótesis fundamental de legitimación procesal activa en la materia, en virtud de no producir urea... De la lectura del punto 77 de la resolución recurrida se desprende el actuar ilegal de la Autoridad Investigadora, toda vez que dicha resolución no se encuentra debidamente fundada ni motivada, ya que únicamente se limita a decir que se actualiza al caso la hipótesis fundamental de legitimación procesal activa en la materia, sin mencionar cuál es el supuesto precepto legal de la materia que establece en que consiste la legitimación procesal activa y si es procedente que la misma se actualice al caso concreto. Es decir, la legitimación procesal activa como la define la propia Autoridad Investigadora, es un principio general de derecho, y por lo tanto no es una hipótesis fundamental en la materia, ya que la legitimación procesal activa como tal, debe entenderse como la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia, situación que a todas luces quedó plenamente acreditada... con el simple hecho de admitir la denuncia del promovente y acreditar su personalidad se consiente la existencia y acreditación de legitimación procesal activa ad procesum...” Memorial de Soporte a la Reclamación, Págs. 30-49.

12. Por su parte, el argumento de la SE, aunado al de los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX, sostiene lo contrario, y sostiene que la legitimación procesal activa, por naturaleza, exige ser acreditada durante todo el curso del procedimiento, y no únicamente a su inicio.

”...es claro que la reclamante perdió su calidad de productor nacional en la etapa final de la investigación sin posibilidad de recuperarla a corto o mediano plazo y, por tanto, la legitimación procesal activa...la legitimación procesal se compone de dos elementos esenciales: la legitimación procesal activa o ad procesum y la legitimación procesal causal o “ad causam”. La primera es requisito esencial para que proceda un juicio y debe acreditarse durante todo el proceso... La segunda es requisito esencial para que el juzgador pronuncie sentencia favorable...dado el cambio de la situación jurídica de la reclamante al no acreditar en la etapa final de la investigación su calidad de productor nacional, la autoridad investigadora aplicó correctamente el concepto de legitimación procesal activa en su resolución final ...”
Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 57-71

13. En principio, este Panel Binacional se inclinaría a sostener que la legitimación procesal activa, como tal, debe mantenerse durante todo el curso de un juicio. No obstante, la opinión de este Panel Binacional es que la discusión sobre la forma de aplicación de la legitimación procesal activa, en la forma en que la han planteado los participantes, no tiene cabida en el procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, como es el caso que nos ocupa.

14. Las razones son varias, pero todas ellas atienden a la propia naturaleza, por una parte, de lo que en nuestro sistema jurídico se conoce y entiende como legitimación procesal activa y, por otra, del procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

15. En primer lugar, el concepto de legitimación procesal activa está referido necesariamente a la existencia de un juicio, esto es, a derechos en controversia que se cuestionarán durante el juicio. Empleando las mismas palabras que ha utilizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto, la legitimación en el proceso “se

produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará...” Así puede leerse en la siguiente tesis de jurisprudencia en cita:

“LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio. La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular. La legitimación ad procesum es requisito para la procedencia del juicio, mientras que la ad causam, lo es para que se pronuncie sentencia favorable.

Revisión fiscal 80/83. Seguros América Banamex, S.A. 17 de octubre de 1984. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Eduardo Langle Martínez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretaria: Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Amparo en revisión (reclamación) 1873/84. Francisco Toscano Castro. 15 de mayo de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Fausta Moreno Flores. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Queja 11/85. Timoteo Peralta y coagraviados. 25 de noviembre de 1985. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Amparo en revisión 6659/85. Epifanio Serrano y otros. 22 de enero de 1986. Cinco votos. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Jorge Mario Montellano Díaz.

Amparo en revisión 1947/97. Néstor Faustino Luna Juárez. 17 de octubre de 1997. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Adela Domínguez Salazar.

Tesis de jurisprudencia 75/97. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del tres de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Juan Díaz Romero, Mariano Azuela Güitrón, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y presidente Genaro David Góngora Pimentel.

Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VII, Enero de 1998; Tesis: 2a./J. 75/97; Página: 351” (énfasis añadido)

16. Ahora bien, la naturaleza del procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, no es la misma que la de un juicio. No existe controversia alguna, ni tampoco un procedimiento seguido en forma de juicio en el que la SE actúe con una función jurisdiccional, ni mucho menos podría decirse que actúa como una parte. La SE actúa estrictamente en cumplimiento de atribuciones de naturaleza administrativa que no generan derechos a los particulares.

17. Esta cuestión es fundamental. En un juicio, existe un derecho (o presunto derecho) de un particular que se cuestionará en dicho juicio. En protección de los principios de economía procesal y de seguridad jurídica, inter alia, evidentemente interesa al proceso mismo, que la persona que ejercita la acción sea la persona apta para actuar durante todo el transcurso del juicio, pues es precisamente su derecho (o presunto derecho) el que se cuestiona en el juicio, y sobre el cual resolverá el juzgador para dirimir la controversia (sea que lo declare, sea que lo constituya).

18. Por el contrario, en el procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, que incluso puede iniciarse de oficio, no existen derechos de particulares en controversia. Puede ocurrir, en efecto, que el procedimiento se inicie a instancia de un solicitante, pero ello no significa que dicho solicitante se convierta en “parte” del procedimiento, en el sentido de que el procedimiento adquiera la forma de juicio, o en el sentido de que cualesquiera derechos del solicitante estén en cuestión, o con base en ellos deba resolverse controversia alguna.²

En apoyo a lo anterior, el Poder Judicial de la Federación ha destacado en la siguiente tesis, la naturaleza de interés público que guarda el procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, en el que no puede hablarse de actores o demandados (luego entonces, no puede hablarse de la legitimación procesal activa o pasiva).

“CUOTAS COMPENSATORIAS DETERMINADAS POR LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL AL EMITIR RESOLUCIÓN DEFINITIVA EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN SOBRE PRÁCTICAS DESLEALES EN COMERCIO INTERNACIONAL. SON DE APLICACIÓN GENERAL PARA TODOS LOS IMPORTADORES O CONSIGNATARIOS DE LAS MERCANCÍAS A QUE SE REFIERA LA RESOLUCIÓN, CON INDEPENDENCIA DE QUE HAYAN INTERVENIDO EN LA INVESTIGACIÓN RESPECTIVA O NO. Las cuotas compensatorias a que alude la Ley de Comercio Exterior, se aplican una vez que se lleva a cabo el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales en comercio internacional, el que se inicia de oficio o a solicitud de parte, como lo ordena el artículo 49 de dicho ordenamiento; así, el

² Cabe señalar que la Ley de Comercio Exterior hace referencia a “partes interesadas” en un procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional. Sin embargo, según se demuestra en la presente Decisión, tal terminología no implica de ninguna manera que un solicitante se convierta en “parte” –en el sentido de un juicio, en el que cualesquiera de sus derechos esté en litigio–.

procedimiento en materia de prácticas desleales en comercio internacional, se encuentra comprendido en los numerales 49 a 60, donde se prevé el momento en que se inicia la investigación, estableciéndose que al final la resolución puede determinar cuotas compensatorias de forma provisional (artículo 57), o determinar cuotas compensatorias definitivas, pudiendo incluso tal resolución revocar la cuota compensatoria provisional, o declarar por concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria (artículo 59). Por otra parte, de conformidad con el artículo 89 de la Ley de Comercio Exterior, las cuotas compensatorias determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, son obligatorias a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; por consiguiente, desde esa fecha, los importadores o sus consignatarios estarán obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente, los montos de las cuotas provisionales o definitivas, que deberán pagar junto con los impuestos al comercio exterior. Ello evidencia que las cuotas compensatorias determinadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, una vez emitida la resolución final en el procedimiento de investigación sobre prácticas desleales, tienen carácter obligatorio para todos los importadores o consignatarios de la mercancía, que estén en el supuesto, al publicarse en el Diario Oficial de la Federación la resolución correspondiente; es decir, que resulta irrelevante que al particular a quien se apliquen las cuotas compensatorias, haya participado en la investigación aludida o no, pues como ya se ha precisado, el artículo 89 de la Ley de Comercio Exterior es terminante al establecer que los importadores o sus consignatarios deberán autoaplicarse las citadas cuotas, sin perjuicio de que la autoridad aduanera proceda a su aplicación, cuando aquello no ocurra. Refuerza la consideración anterior, el hecho de que la investigación que sobre prácticas desleales en comercio internacional realiza la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, no constituye un procedimiento para "resolver casos particulares", sino que se trata de una indagatoria de interés público que tiene por objeto la protección de la producción nacional frente a prácticas de comercio que resulten nocivas para la misma, mediante esa investigación y con la imposición de las cuotas compensatorias respectivas, se tutela el interés de todos los productores y no derechos de particulares,

por eso no hay actores ni demandados, sino que el procedimiento puede iniciarse con una denuncia o de oficio.

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 393/99. Subadministrador de lo Contencioso "1" de la Administración Local Jurídica de Ingresos de Puebla. 6 de julio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Francisco Javier Cárdenas Ramírez. Secretaria: Luz Idalia Osorio Rojas.

Novena Época, Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XII, Septiembre de 2000, Tesis VI.A. 79 A, Página 736” (énfasis añadido)

19. En todo caso y con base en lo expuesto, resulta que el requisito del porcentaje de representatividad respecto de la producción nacional, según lo exige la LCE y su Reglamento, podría llamarse –si hubiera que llamarlo de alguna manera– un mero *requisito de procedibilidad* para el inicio del procedimiento a instancia de un solicitante.

Tan esto es así, que el Poder Judicial de la Federación ha sostenido explícitamente, en diversas resoluciones, la independencia de la solicitud del inicio del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, respecto del procedimiento mismo.

De acuerdo con la interpretación de nuestros tribunales federales, el solicitante de una investigación es, si acaso, un mero coadyuvante de la investigación –que implica que tiene un derecho adjetivo para ofrecer información y pruebas–, pero de ninguna manera se le puede considerar “parte” –en el sentido de un juicio–, cuyos derechos se hallen en controversia, o de la cual dependa, de manera alguna, el desarrollo y la conclusión del procedimiento mismo. Así se puede confirmar de la sola lectura del siguiente precedente:

“SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS PRONUNCIADAS POR LA, EN MATERIA DE DUMPING. APLICACION DE LA FRACCION V, DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. Cuando se reclame a través del juicio de amparo resoluciones definitivas pronunciadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en materia de dumping, así como violaciones al procedimiento administrativo respectivo, dicho juicio resulta improcedente, porque con las mismas no se afectan los intereses jurídicos del gobernado. En efecto, de la lectura relacionada del articulado de la ley y reglamento relativos a la materia sobre la que versa este asunto, se desprende que dichas disposiciones prevén, respecto de la investigación sobre prácticas desleales de comercio internacional, un procedimiento administrativo en el que los denunciantes figuran como meros acusadores, pues si bien es cierto que los artículos 10 de la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior y 13 del Reglamento Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional, establecen que las personas físicas o morales productoras de mercancías idénticas o similares a aquellas que se estén importando o pretendan importarse en condiciones de prácticas desleales (representantes de cuando menos el 25% de la producción nacional de dichas mercancías), podrán denunciar a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los hechos que puedan constituir dumping, y que el artículo 27 del citado reglamento estatuye que durante el período que dure la investigación las partes que hubieren acreditado su interés en el resultado de la misma podrán ofrecer toda clase de pruebas con excepción de la confesional o aquellas que atenten contra el orden público, la moral o las buenas costumbres, ello no implica en manera alguna que de la participación de los denunciantes en dicho procedimiento derive en su favor algún derecho tendiente a la determinación de la cuota compensatoria que en su caso se fije, ni mucho menos que ésta le genere beneficio alguno para que se sienta afectado por su modificación; por el contrario, se trata, como se dijo, de un procedimiento en el que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ya sea de oficio o a través de una denuncia, es la única encargada de investigar y determinar la

existencia o inexistencia de dumping, esto es, de la práctica desleal de comercio internacional consistente en la importación al mercado nacional de mercancías extranjeras a un precio inferior a su valor normal; pues debe decirse que la intención original del legislador, al emitir la ley de la materia, no fue la de favorecer los intereses particulares de una persona física o moral determinada, sino de regular y promover el comercio exterior la economía del país, la estabilidad de la producción nacional o de realizar cualquier otro propósito similar en beneficio del mismo (del país), según lo dispone el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria del artículo 131 constitucional en materia de comercio exterior. Tanto se reduce el papel del denunciante a un mero acusador en el procedimiento de referencia, que una vez presentada la denuncia respectiva (ya sea que se admita en sus términos o se mande aclarar), o constatada por parte de la Secretaría de Comercio la realización de importaciones en condiciones de prácticas desleales, dicha dependencia se avoca a la investigación respectiva, para lo cual, dentro de un término de cinco días hábiles, dicta resolución provisional determinando, si procede, la cuota compensatoria que corresponda (artículo 11 de la ley); dentro de un plazo de treinta días, contados a partir del día en que surta efectos la resolución provisional, ésta deberá ser confirmada, modificada o revocada según proceda con base en lo aportado por quienes efectuaron la importación o pretendan realizarla; declara el inicio del procedimiento de investigación; recibe pruebas y ordena desahogar las que estime pertinentes y, finalmente, dicta resolución definitiva (artículos 12 y 13 de la ley de la materia). Por lo tanto, el hecho de que las disposiciones de las que emana el acto reclamado, concretamente los artículos 13 de la ley y 27 del reglamento establezcan que los denunciantes o productores nacionales puedan ofrecer toda clase de pruebas salvo las que en el segundo de dichos preceptos se prohíben, solamente significa que tales personas físicas o morales actúan, en todo caso, como coadyuvantes de la autoridad administrativa para la determinación de si existe o no práctica dumping. En razón de lo anteriormente expuesto, es evidente que no depara perjuicio del hecho de que se admitan pruebas por la autoridad responsable, en virtud de que la actuación de la hoy quejosa en el procedimiento de referencia únicamente se concretó a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos que

consideró constituían práctica desleal. Otro elemento más que corrobora el criterio de que las resoluciones definitivas en materia de dumping no afectan los intereses jurídicos de los denunciantes, es el relativo a la naturaleza de las cuotas compensatorias que determina la autoridad que en principio son una contribución impuesta a las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (artículo 35 fracción I, punto c, de la Ley Aduanera), y cuya finalidad consiste en reprimir, disuadir o desalentar importaciones que impliquen dichas prácticas desleales, además de que son aplicables independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate, traduciéndose en una medida de regulación o restricción a la importación de productos, pues se pretende que no se afecte la estabilidad de la producción nacional o se obstaculice el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes (artículos 1o. y 8o. de la ley). En tal virtud, es evidente que la facultad de imponer cuotas compensatorias y su percepción es propia y exclusiva del Estado y no de los particulares, por lo que su modificación, revocación o confirmación es un acto que tan sólo afecta al propio Estado, o en todo caso a los importadores de mercancías en condiciones de práctica desleal porque es sobre quienes recae la cuota compensatoria correspondiente, pero de ninguna manera a los productores nacionales por las consideraciones anteriormente precisadas.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 334/92. Fibras Sintéticas, S. A. de C. V. 14 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.

Octava Epoca, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Diciembre de 1992, Página 363. (énfasis añadido)

20. Con base en lo anterior, este Panel Binacional no coincide con la opinión de los participantes en oposición a la Reclamación de AGROMEX, en el sentido de que la pérdida del carácter de productor nacional de AGROMEX –que según la SE, produce la pérdida de su “legitimación procesal activa”– en el momento de la emisión de la Resolución Final que ahora se revisa, actualice en efecto supuesto alguno previsto en las disposiciones legales mencionadas en la Resolución Final que ahora se revisa, con base en las cuales la SE fundó pretendidamente la resolución que nos ocupa, o de otra manera, deje “sin materia” al procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

21. Por otra parte, este Panel Binacional no deja pasar inadvertidas las apreciaciones de la SE vertidas en el curso de la presente revisión, en el sentido de que “no habiendo producción nacional al momento de la emisión de la Resolución Final, no existe bien jurídico que proteger”, así como el soporte de dicho argumento se funde o pueda fundarse en la supuesta imposibilidad del solicitante –real o no, demostrable o no– de producir nuevamente “en el corto o mediano plazo”, según los alegatos expuestos por la SE durante la Audiencia Pública:

“...es conveniente mencionar que la autoridad investigadora al momento de emitir su resolución final no podía imponer cuotas compensatorias sobre un producto que no se produce en el país y tampoco existían indicios de que fuera a reanudarse la producción nacional a corto o medianos plazos.” Trascripción de la Audiencia Pública s/p

Al igual que ocurre con el razonamiento de la “legitimación procesal activa” en el procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional, este Panel Binacional no ha hallado disposiciones legales algunas sobre las cuales pudieran fundarse las aseveraciones mencionadas, en el sentido de que la producción

nacional deba estar presente al momento de la emisión de la resolución final en un procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, o de que su conclusión dependa, de manera alguna, de las posibilidades de una parte solicitante de producir o no la mercancía en cuestión, en el corto, mediano o cualesquiera otros plazos.

De hecho, la sola sugerencia de que pudiera determinarse la conclusión de un procedimiento con base en dicha posibilidad o imposibilidad a cargo de un solicitante, parece implicar que la suerte del procedimiento está en función de un derecho sustantivo del solicitante. Tal como se ha expuesto, no existe tal derecho en favor de ningún participante.

Por otra parte, el concepto de “producción nacional” puede tener, ciertamente, un contenido temporal (puede decirse, en efecto, que la producción nacional es la que existe). Pero, sin embargo, no existe ninguna disposición en la LCE, su Reglamento u otro ordenamiento en conocimiento de este Panel Binacional, de la cual resulte que el daño o la amenaza de daño derivado de una práctica desleal de comercio internacional, deba producirse, haberse producido o continuarse produciendo, todavía, durante o en el momento mismo de la emisión de una resolución final de un procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional, para que la SE esté en posibilidad de imponer cuotas compensatorias a las importaciones que hubieran producido el daño o la amenaza de daño.

En realidad, a esto se reduce el argumento de la SE al afirmar que no habiendo producción nacional al momento de la emisión de la resolución final, no existe en consecuencia bien jurídico que proteger, y por lo tanto cuota compensatoria que imponer.

En sí mismo, este razonamiento resulta peligroso no sólo porque no encuentra fundamento legal para sostenerse –basta leer el artículo 1 de la LCE, cuyo objeto es mucho más amplio que la sola protección de la producción nacional existente–, sino porque equivaldría a convalidar la noción de que una práctica de comercio desleal llevada a cabo a tal extremo, con tal eficacia que fuera capaz de exterminar a la producción nacional durante el curso de una investigación administrativa, sería suficiente para captar el mercado nacional de forma definitiva, y evadir así toda posibilidad futura de imposición de cuotas compensatorias en beneficio de nueva industria nacional, bajo el tecnicismo de que “en el momento de la conclusión de la investigación administrativa, ya no existía producción nacional que proteger.”

De hecho, nuevamente en cita, en lo conducente, de la tesis que se destacaba con anterioridad, el Poder Judicial de la Federación ha interpretado que los procedimientos administrativos en materia de prácticas desleales de comercio internacional, se instauran no sólo con la finalidad de proteger a la producción nacional existente, sino también a la industria futura.

“SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL. AMPARO IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS PRONUNCIADAS POR LA, EN MATERIA DE DUMPING. APLICACION DE LA FRACCION V, DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO. Otro elemento más que corrobora el criterio de que las resoluciones definitivas en materia de dumping no afectan los intereses jurídicos de los denunciantes, es el relativo a la naturaleza de las cuotas compensatorias que determina la autoridad que en principio son una contribución impuesta a las personas físicas o morales que introduzcan mercancías al territorio nacional en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional (artículo 35 fracción I, punto c, de la Ley Aduanera), y cuya finalidad consiste en reprimir, disuadir o desalentar importaciones que impliquen dichas prácticas desleales, además de que son aplicables

independientemente del arancel que corresponda a la mercancía de que se trate, traduciéndose en una medida de regulación o restricción a la importación de productos, pues se pretende que no se afecte la estabilidad de la producción nacional o se obstaculice el establecimiento de nuevas industrias o el desarrollo de las existentes (artículos 1o. y 8o. de la ley)...

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo en revisión 334/92. Fibras Sintéticas, S. A. de C. V. 14 de mayo de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: José Méndez Calderón. Secretario: Benito Alva Zenteno.

Octava Epoca, Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa Del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Diciembre de 1992, Página 363.” (énfasis añadido)

22. Por lo anteriormente expuesto, este Panel Binacional resuelve la procedencia de la reclamación aducida, en el sentido de que la Resolución Final carece de la motivación y fundamentación que soporten la determinación de la SE para concluir la investigación administrativa de referencia, sobre la base de que ésta quede o pueda quedar “sin materia”, derivada de circunstancias atinentes a la solicitante, incluyendo la supuesta falta de “legitimación procesal activa” en el momento de la emisión de la Resolución Final, lo que en efecto afectó las defensas de la Reclamante y trascendió en el sentido de la resolución, según lo dispuesto en la fracción II del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

E. SOBRE LA SUPUESTA INATENCIÓN A ARGUMENTOS Y MEDIOS DE PRUEBA EXHIBIDOS POR LA RECLAMANTE

1. La Reclamante también controvierte que, a su juicio, la SE “no tomó en cuenta” argumentos y medios de prueba que, según su dicho, eran suficientes para acreditar el daño a la producción nacional de las importaciones de urea que nos ocupan. En esencia, AGROMEX reclama que la Resolución Final no contiene evaluación alguna de los medios de prueba ofrecidos y desahogados durante el procedimiento de investigación administrativa.

En términos generales, AGROMEX sostuvo lo siguiente en este respecto:

“...algunas de las pruebas y argumentos presentados por la reclamante durante la investigación no fueron valorados de conformidad con las formalidades aplicables... La autoridad tiene la obligación de estudiar razonadamente todas y cada una de las pruebas... igualmente debe conceder a cada prueba presentada y admitida, la valoración que le corresponda según la ley... En efecto, la autoridad investigadora no tomó en cuenta los argumentos y medios de prueba exhibidos por la demandante el día 25 de octubre de 1999, medios de prueba y argumentos que son suficientes para establecer la práctica desleal... En la resolución preliminar, en el punto 185 se señala: [“]En la siguiente etapa de la investigación, la Secretaría se allegará de mayores elementos... que le permitan establecer una determinación definitiva sobre los efectos de los precios...[”] Lo que se desprende de los considerandos y de las conclusiones y de la Resolución Definitiva, es que la autoridad investigadora no analizó la información presentada el 25 de octubre de 1999 para acreditar lo que había señalado en el punto 185 de su resolución preliminar y no fundamentó su indebida falta de apreciación o, por llamarlo de algún modo, su [“]unilateral desechamiento de probanzas solicitada... [”] Por otro lado, se acreditó el daño, como lo expresa el punto 164 de la Resolución Preliminar... Con los argumentos y medios de prueba aportados por las empresas productoras nacionales, y que se encuentran especificados en el punto 33 de la Resolución Final que se combate por este medio legal de defensa, la autoridad investigadora tuvo todos los elementos necesarios para reconocer y sancionar la práctica

desleal denunciada (discriminación de precios) situación que de manera inexplicable e ilegal, no ocurrió... De la lectura de la Resolución Final, se aprecia que la Autoridad Investigadora, únicamente se limitó a mencionar cuáles fueron los argumentos y medios de prueba exhibidos, los que indebida e ilegalmente no se valoraron al emitir la citada Resolución... de la lectura de la resolución impugnada no se aprecia en qué parte de la misma realiza una enumeración y valoración de probanza alguna... no se advierte ninguna diligencia tendiente al desahogo de dichas probanzas y mucho menos que éstas se hayan valorado... el hecho de no valorar las pruebas ofrecidas por la demandante, es un hecho que se violentan los requisitos formales exigidos por la leyes... debió de haber examinado la exactitud y pertinencia de las pruebas presentadas... si existen y se ofrecieron pruebas suficientes para acreditar los extremos de la pretensión... ..” Memorial en Soporte a la Reclamación, Págs. 51-67

2. Por su parte, la SE –y en el mismo sentido, los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX– argumenta que la Reclamación de AGROMEX sobre este particular, es omisa respecto de las pruebas que supuestamente carecieron de valoración, así como de la definición del alcance probatorio que aquéllas debieron haber surtido.

En esencia, la SE argumentó lo siguiente:

“...La reclamante se limita a establecer que la autoridad investigadora no valoró las pruebas aportadas por ella en el transcurso de la investigación y a mencionar los preceptos supuestamente violados, sin explicar el concepto por el cual fue supuestamente infringido el precepto legal, además de que en ningún momento especificó cuales fueron las pruebas que aportó y no se valoraron y, en todo caso, cuál sería su alcance probatorio... se limita a establecer que la autoridad investigadora no valoró las pruebas aportadas por ella en el transcurso de la investigación... esta omisión opera en perjuicio de la reclamante y en ese sentido debe ser desestimado por el panel. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto y en forma ad cautelam, la autoridad

investigadora procede a contra argumentar las afirmaciones hechas por la reclamante en su memorial... no fue posible resolver sobre el fondo del asunto debido a que la actora perdió su legitimación procesal activa, por lo cual esta autoridad investigadora procedió a concluir la investigación sin entrar al análisis y valoración de los argumentos y pruebas presentados por las partes en la etapa final de la investigación... la autoridad investigadora en su determinación preliminar no aceptó contar con todos los elementos necesarios para reconocer la existencia de practica desleal de comercio internacional... la autoridad investigadora no estaba obligada a entrar al estudio del fondo del asunto... debido a que la reclamante perdió su legitimación procesal activa...” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 74-88

3. En opinión de este Panel Binacional, no es extraño que la SE no haya entrado al análisis de fondo de las probanzas ofrecidas y desahogadas en la fase final de la investigación administrativa, teniendo en cuenta que, como se ha expuesto, la SE concluyó el procedimiento de investigación sobre la pretendida base de que ésta había quedado “sin materia”, como consecuencia de la supuesta carencia de “legitimación procesal activa” de la solicitante.

En este sentido, se explica –aunque no se justifica, con base en la decisión que este Panel Binacional ha adoptado en el inciso D precedente–, que la SE actuó con base en su razón, y por un principio de economía procesal, no entró al análisis de fondo al haber considerado que la supuesta falta de “legitimación procesal activa” del solicitante, necesariamente agotaba la materia del procedimiento administrativo en materia de prácticas desleales de comercio internacional.

4. En la medida en que este Panel Binacional ha rechazado la supuesta motivación y fundamentación que sirvieron a la SE para concluir el procedimiento de investigación, supuestamente por haberse quedado éste “sin materia”, derivado del hecho de que la

solicitante de la investigación carecía, a su juicio, de “legitimación procesal activa” –con base en los razonamientos expresados en el inciso D precedente–, en todo caso la SE, en devolución de la Resolución Final en los términos establecidos en la presente decisión, deberá atender y valorar las probanzas que obren en el expediente administrativo de la investigación. La suerte de esta reclamación, en fin, se halla necesariamente subsumida y vinculada a la decisión que este Panel Binacional ha tomado previamente respecto de la cuestión relativa al supuesto cambio de la situación jurídica de la Reclamante.

Vale la pena señalar que, en todo caso, no es facultad de este Panel Binacional, ni éste formula pronunciamiento alguno al respecto, llevar a cabo ninguna determinación sobre la oportunidad, veracidad o alcance probatorio de las probanzas referidas por la Reclamante.

F. SOBRE LA EXPEDICIÓN DE LAS RESOLUCIONES PRELIMINAR Y FINAL FUERA DE PLAZOS LEGALES

1. AGROMEX reclama que la expedición de las Resoluciones Preliminar y Final fuera de los plazos establecidos por la ley, produjo la indefensión de la Reclamante y, según su dicho, “agudizó aún más el daño causado” por las importaciones de urea a la producción nacional.

“...Al emitir las resoluciones mencionadas fuera de término, la Autoridad Investigadora colocó a la Reclamante en un claro estado de indefensión...La Autoridad Investigadora se excedió en los plazos máximos establecidos por los artículos 57 y 59 de la Ley de Comercio Exterior...por lo que es procedente que ese Panel determine la ilegalidad de la resolución recurrida y proceda a dictar otra que sea ajustada a derecho...La ilegal actuación de la Autoridad Investigadora...obviamente trascendió en el sentido de la resolución impugnada, dicha trascendencia se entiende en el sentido de que se agudizó aún más el daño causado”

a las empresas productoras nacionales por las importaciones del producto denominado urea...Por lo tanto, ese Panel, deberá ordenar la revocación de la Resolución que se recurre por este medio legal de defensa, ordenando la nulidad absoluta o de pleno derecho de todo lo actuado, por violar con su actuar ilegal las formalidades esenciales del procedimiento, específicamente por no conservar los plazos y términos previstos por la Ley de Comercio Exterior y su Reglamento ...” Memorial en Soporte a la Reclamación, Págs. 67-79 (énfasis en el original).

2. Por su parte, la SE –y en el mismo sentido los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX– sostiene, en esencia, que la expedición de las Resoluciones Preliminar y Final fuera de los plazos establecidos en la LCE y su Reglamento, de ninguna manera afectó a la defensa de AGROMEX ni trascendió en el sentido de la resolución impugnada.

“...al haber emitido fuera de término las resoluciones preliminar y definitiva...esa situación no afectó en ningún momento la defensa de la reclamante y mucho menos trascendió al sentido de la resolución impugnada en razón de que los hechos generados y presentados en el curso de la investigación fueron los que, aunados al análisis de los argumentos y pruebas aportados por las partes y de los que la Secretaría se allegó, determinaron el sentido de las resoluciones emitidas... y, en consecuencia, el sentido de la resolución no podría haber sido diferente, por lo que no puede ser constitutivo de agravio para la reclamante el supuesto exceso en los plazos legales... Aun bajo el supuesto de que la autoridad investigadora se hubiera excedido en los plazos establecidos en la LCE y el RLCE, esto no implica que se haya violado el AAD, toda vez que este acuerdo en su artículo 5.10 claramente dispone que: [“]5.10 Salvo circunstancias excepcionales, las investigaciones deberán haber concluido dentro de un año, y en todo caso en un plazo de 18 meses, contados a partir de su iniciación...[”]” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 91-100 (énfasis en el original)

3. Este Panel Binacional coincide, en esencia, con lo expuesto por la SE y los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX. En opinión de este Panel Binacional, no existen elementos presentes en el expediente de esta revisión, de conformidad con los cuales se acredite afectación alguna a la defensa de AGROMEX, o las circunstancias por las cuales –de haberse emitido las referidas Resoluciones Preliminar y Final dentro de los plazos legales– el sentido de dichas resoluciones habría variado.

De hecho, el expediente de la revisión revela que AGROMEX fue sabedor de las actuaciones que ahora reclama, y que contó con oportunidad suficiente –lo cual está incontrovertido, por cierto– para presentar su defensa. Por lo que toca a las razones por las cuales el sentido de la resolución habría variado en caso de que las Resoluciones Preliminar y Final se hubieran dictado dentro de los plazos establecidos en la LCE y su Reglamento, este Panel Binacional no tiene más que conjeturas y afirmaciones sin probar –en el sentido de que la dilación en la expedición de las resoluciones de referencia “agudizó” el supuesto daño a la producción nacional–, que evidentemente no pueden constituir la base de resolución alguna de este Panel Binacional.

G. SOBRE LA HIPOTÉTICA OMISIÓN DE CUOTAS POR PRESUNTAS CAUSAS DE INTERÉS PÚBLICO

1. A continuación, la Reclamante objeta cierta aseveración formulada por la SE en el numeral 75 de la Resolución Final, en el sentido de que “finalmente y suponiendo sin conceder que el productor nacional pudiera reabrir su planta, reiniciar la producción de urea y para los efectos formales de la investigación, recuperar su carácter de productor nacional, se plantearía el tema del interés público previsto en el artículo 88 de la [LCE]”. Dice literalmente el numeral en comento:

“75. Conforme a los resultados del análisis de la información y argumentos presentados por las partes comparecientes, así como de la información que se allegó [la SE], se determinó que no hay indicios que permitan suponer a [la SE] la posibilidad del restablecimiento de la producción de urea a corto o mediano plazos, no sólo en términos laborales, sino del esquema de operación mismo de las plantas productoras en particular el abastecimiento de amoniaco en condiciones competitivas por parte de Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. Además, debe tenerse presente que existe un cierre total de las plantas productoras de urea a nivel nacional, desde septiembre de 1999, lo que lleva a concluir que actualmente no hay producción nacional de urea y que ni en el corto o mediano plazos la habría. Finalmente, y suponiendo sin conceder que el productor nacional pudiera reabrir su planta, reiniciar la producción de urea y, para efectos formales de la investigación, recuperar su carácter de productor nacional, se plantearía el tema del interés público previsto en el artículo 88 de la Ley de Comercio Exterior. En efecto, en dicha situación y bajo el supuesto de que como resultado de la investigación [la SE] debiera imponer cuotas compensatorias a las importaciones de urea originarias de los Estados Unidos de América y de la Federación de Rusia, es pertinente mencionar que los efectos de una medida de esta naturaleza –por los altos márgenes de dumping mencionados en la resolución provisional–, tendrían repercusiones muy serias especialmente para los usuarios finales de este producto, los agricultores nacionales. Es decir, incluso si la Secretaría hubiere llegado a confirmar que es procedente conforme a las evidencias del caso imponer cuotas compensatorias, no las establecería en atención al principio de interés público aludido, por las serias repercusiones negativas a la agricultura nacional. Resolución Final, Pág. 107

2. En esencia, AGROMEX arguye que la invocación de la SE del supuesto tema del “interés público”, carece de motivación y fundamentación, toda vez que dicho supuesto no está contemplado en el citado artículo 88 de la LCE. Por el contrario, AGROMEX sostiene que el artículo 88 de la LCE, en todo caso, es la disposición legal que apoya la

imposición de cuotas compensatorias en protección de la producción nacional. Específicamente, AGROMEX menciona lo siguiente al respecto:

“La Autoridad Investigadora, en la resolución que hoy se combate determina no imponer cuotas compensatorias a las importaciones de urea provenientes de los países denunciados, argumentando de manera ilegal una ilógica y supuesta defensa a las causas de interés público, figura que de ninguna manera se encuentra explicada, ni fundada ni motivada... La Autoridad Investigadora, al manifestar que se podría causar un perjuicio al interés social con la imposición de cuotas compensatorias, realizó una aseveración que de ninguna manera se encuentra debidamente fundada ni motivada, en virtud de que dicho argumento no se adecua a la hipótesis normativa invocada. En efecto, el artículo 88 de la Ley de Comercio Exterior establece que [“]Art. 88.- Al imponer una cuota compensatoria o al proponer la aplicación de una medida de salvaguarda, la Secretaría vigilará que esta medida, además de proporcionar una defensa oportuna a la producción nacional, evite en lo posible que repercuta negativamente en otros procesos productivos y en el público consumidor[”]. Atendiendo al contenido numeral invocado por la Autoridad Investigadora, de la lectura del mismo se aprecia claramente la confusión por parte de la SECOFI, ya que dicho numeral vela por que la Secretaría vigile que esa medida de imposición de cuota compensatoria proporcione una defensa oportuna a la producción nacional, pero de ninguna manera se refiere o menciona el interés público como tal, sino que evite una repercusión a los procesos productivos y al público consumidor... Esto constituye una aseveración que carece de toda validez, ya que no se encuentra fundada ni motivada, es decir, para que dicha afirmación se encuentre debidamente fundada y motivada, se deberá expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso, así como las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración... obviamente al caso concreto no se dio, ya que la Autoridad Investigadora únicamente se limita a mencionar una supuesta violación a un precepto legal como lo es el artículo 88 de la Ley de Comercio Exterior, citando el mismo pero no menciona por

qué supuestamente se contraviene dicho numeral ...” Memorial en Soporte a la Reclamación, Págs. 79-90

3. Por su parte, la SE –en el mismo sentido que los comparecientes en oposición a la Reclamación–, sostiene la validez del criterio del interés público, no sólo porque lo considera fundado en lo dispuesto por el artículo 88 de la LCE, sino porque la imposición de cuotas compensatorias a las importaciones de urea, en ausencia de producción nacional, atraería, en opinión de la SE, “graves repercusiones... para el sector agrícola nacional”.

“El interés público es un concepto jurídico reconocido como tal por los tribunales mexicanos y no una figura pseudo-jurídica como la llama la reclamante en la página 91 de su memorial... Como se indica en la resolución final, no existe producción nacional de urea, no se da la posibilidad de que se reanude la misma en corto o mediano plazo, lo que conlleva a la consideración del interés público, en el sentido de las graves repercusiones que la imposición de cuotas compensatorias traería para el sector agrícola nacional, lo que no resultaría permisible por la ausencia de producción nacional.” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 101-113 (énfasis en el original)

4. Asimismo, tanto UNOCAL como PRONAMEX apoyan la interpretación formulada por la SE, y al mismo tiempo destacan que el planteamiento de la SE en la Resolución Final respecto de la eventual invocación del criterio de interés público, es tan solo una cuestión hipotética, utilizada para reforzar la conclusión del procedimiento de investigación sin la imposición de cuota compensatoria definitiva alguna.

5. En opinión de este Panel Binacional, la disertación de la SE respecto de la eventual aplicación de un criterio de interés público –sea que éste se encuentre o no comprendido en el artículo 88 de la LCE– es, en efecto, una cuestión meramente hipotética. En opinión

de este Panel Binacional, el razonamiento planteado por la SE no refuerza ninguna conclusión expresada en la Resolución Final –puesto que es incuestionable que la SE no entró al análisis de fondo en la etapa final de la investigación– aunque ciertamente tampoco para perjuicio a la Reclamante con efectos en la presente revisión.

Por lo anterior, con independencia del acuerdo o el desacuerdo de este Panel Binacional con las expresiones formuladas de manera gratuita por la SE respecto de la eventual aplicación del mencionado criterio de orden público, y también con independencia de su validez o no –análisis que, en todo caso, resultaría inoperante– este Panel Binacional halla que la argumentación que se reclama está realizada respecto de una hipótesis que no acontece y, por lo tanto, que no puede parar perjuicio a la Reclamante con efectos en la presente revisión.

H. SOBRE LA SUPUESTA OMISIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE EN EL EXPEDIENTE

1. AGROMEX objeta la motivación y fundamentación de la Resolución Final con base en la información referida en los numerales 73 y 74 de aquélla, que establecen lo siguiente:

“73. La Secretaría requirió a Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V., información precisa sobre la causa de los cortes del suministro de amoniaco a [AGROMEX]; el estado de las negociaciones de un nuevo contrato de suministro de amoniaco a dicha empresa; y el tiempo aproximado para la reanudación del suministro de amoniaco necesario para la reactivación de la producción de urea.

74. De la información aportada por Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V., se desprende claramente que no hay indicios que permitan suponer a esta Secretaría, la posibilidad del

restablecimiento de la producción de urea a corto e incluso mediano plazos, situación que aunada al cierre total de las plantas productoras de urea a nivel nacional, lleva a concluir que actualmente no hay producción nacional de urea y que en el corto e incluso mediano plazos tampoco la habrá.” Resolución Final, Pág. 107

2. En esencia, AGROMEX reclama que la información de referencia no consta en el expediente administrativo de la investigación, ni AGROMEX tuvo en consecuencia acceso a ella.

“...la Autoridad Investigadora en sus puntos 73 y 74 de la resolución que se impugna, manifiesta haber solicitado información sobre la Reclamante a Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. (PECOSA) y que con base a dicha información la Autoridad Investigadora intentó fundar ilegalmente la Resolución que se combate, por lo que es evidente la violación constitucional... por no respetarse su garantía de audiencia en cuanto a este tema, toda vez que por lo que se refiere a dicha información nunca tuvo conocimiento de la misma y por tanto no tuvo la oportunidad de ser oída y vencida en juicio... en el expediente administrativo que nos ocupa, no existe ningún requerimiento de Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. y mucho menos una contestación por parte de la misma empresa, por lo tanto es obvia la ilegalidad de la Resolución recurrida mencionada, ya que es obligación de la Secretaría de integrar al expediente administrativo la supuesta comunicación y contestación mencionadas, no la concretó, y al realizar dicha aseveración sin que se encuentre soportada con los documentos necesarios, además de contravenir el contenido de los numerales invocados deja a la Reclamante en total y absoluto estado de indefensión...” Memorial en Soporte a la Reclamación, Págs. 92-97

3. Por su parte, la SE –con la adhesión de los comparecientes en oposición a la Reclamación de AGROMEX– argumentó que la información requerida a Petroquímica Cosoleacaque, S.A. de C.V. (“PECOSA”) está contenida en el expediente tanto en su

versión pública como confidencial, y que respecto de esta última, la información fue clasificada como información gubernamental confidencial, razón por la cual el solicitante no tenía acceso a ella.

“...es obvio inferir que la reclamante no revisó el expediente administrativo y pretende confundir al panel... es de sobrado derecho que cada una de las partes interesadas en las investigaciones antidumping tienen acceso a la versión no confidencial del expediente administrativo en el que se integran toda la información de carácter público... cabe señalar que existe otro tipo de información a la que no tienen acceso las partes conforme a derecho, como por ejemplo la información comercial reservada y gubernamental confidencial... El 2 de diciembre de 1999, la autoridad investigadora requirió a PECOSA, entre otros aspectos, información sobre las condiciones de venta de amoníaco a Agro Nitrogenados, S.A. de C.V., copia de las notificaciones de suspensión de suministro de amoníaco a dicha empresa e información sobre su relación comercial de mayo de 1997 a abril de 1998. Dicho requerimiento fue incluido en el expediente administrativo a la brevedad tanto en la versión confidencial como no confidencial del expediente administrativo... PECOSA contestó el requerimiento antes mencionado el 10 de diciembre de 1999. Su respuesta contenía información sobre precios y condiciones de venta del amoníaco a la Reclamante, explicaciones sobre el mecanismo de precios para el volumen contractual mínimo garantizado, así como del precio base, un resumen de los mecanismos aplicados por cliente e información relativa a comunicaciones con la Reclamante en relación con la suspensión en el suministro de amoníaco. A partir del contenido de la respuesta de Pecosa y de que el contrato de suministro de amoníaco proporcionado a [la SE] por la hoy reclamante el 25 de octubre de 1999, señalaba el carácter de confidencialidad con el que debía ser tratada la información en él contenida, así como la información que estuviera relacionada con dicho contrato, la autoridad investigadora determinó clasificar la respuesta de PECOSA como información gubernamental confidencial (información clasificada como privilegiada en términos de los establecido en el numeral 3 de las Reglas de Procedimiento) ...es

de señalarse que el acuerdo que recayó a la respuesta del mencionado requerimiento se encuentra en las fotocopias del expediente administrativo que le fueron proporcionadas al panel, precisamente en el volumen 14 de la versión no confidencial página 235 y en el volumen 37 de la versión confidencial página 55... Posteriormente, el 21 de enero de 2000, la autoridad investigadora consideró necesario hacer un nuevo requerimiento a PECOSA a fin de que proporcionara información acerca de si se encontraba negociando o tenía previsto negociar la actualización del contrato de suministro de amoníaco con AGROMEX y, en su caso, describiera las condiciones que en su opinión podrían ser modificadas respecto de dicho contrato y los motivos para ello. El 28 de enero de 2000, PECOSA dio respuesta al requerimiento, la cual contenía entre otros aspectos información relativa al contrato de suministro de amoníaco celebrado con AGROMEX; PECOSA señaló que la relación comercial se encontraba suspendida desde agosto de 1999 debido a que dicha empresa cayó en moratoria. Al igual que en la respuesta al requerimiento anterior, la información se clasificó como gubernamental confidencial (información privilegiada conforme al numeral 3 de las Reglas de Procedimiento) Adicionalmente, el acuerdo que recayó a dicha respuesta se clasificó como información pública. Como puede observarse, es claro e irrefutable que esta autoridad realizó los requerimientos de información y recibió las respuestas señaladas en los puntos 73 y 74 de la resolución final, los documentos mencionados al igual que los acuerdos que recayeron a dichas respuestas forman parte del expediente administrativo de la investigación antidumping. La autoridad investigadora cumplió con las formalidades esenciales del procedimiento y de ningún modo puede argumentarse que se violentó la garantía de audiencia señalada por la reclamante... La autoridad investigadora reitera que tanto los requerimientos de información formulados a PECOSA como los acuerdos que le recayeron a las respuestas que fueron presentadas por dicha empresa se integraron a la brevedad en la versión pública del expediente administrativo, por lo que la reclamante contó con amplia y plena oportunidad para actuar durante el procedimiento en defensa de sus intereses...la reclamante no puede argumentar que no conocía la situación comercial que privaba entre dichas empresas [INFORMACION PRIVILEGIADA]. En cualquier caso se trataba

de hechos propios de la Reclamante...” Memorial en Oposición a la Reclamación, Págs. 115-22

4. En análisis de este tema, este Panel Binacional advierte que su decisión está necesariamente subsumida y vinculada a la determinación que este Panel Binacional ha adoptado previamente respecto de la cuestión relativa al supuesto cambio de la situación jurídica de la Reclamante.

5. En este sentido, la opinión que este Panel Binacional pudiera formular respecto de la oportunidad o validez de los argumentos esgrimidos por la Reclamante, o respecto asimismo de la existencia de los documentos en el expediente administrativo o su clasificación, resultaría evidentemente inoperante en la medida en que, como se ha mencionado, la decisión de este Panel Binacional con relación a esta Reclamación, se ve superada en razón de la determinación que él mismo ha adoptado al analizar la validez de la motivación y la fundamentación expuesta por la SE para concluir la investigación administrativa de referencia bajo la supuesta causa de que el procedimiento hubiera quedado “sin materia” por razones vinculadas a la solicitante.

ORDEN

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 1904.8 del TLCAN, este Panel Binacional ordena devolver la Resolución Final a la SE, con el fin de que la autoridad investigadora emita la resolución final que corresponda en consistencia con lo expuesto en la presente Decisión, particularmente lo establecido en las secciones III. D. y III. E., y en general adopte cualesquiera medidas no incompatibles con la presente Decisión, respecto de las importaciones de urea, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia.

Se concede a la Autoridad Investigadora un plazo de sesenta días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en el que le sea notificada la presente Decisión, para que presente al Secretariado responsable el Informe de Devolución al que se refiere la Regla 73(1) de las Reglas de Procedimiento del Artículo 1904 del TLCAN.

Así lo ordena este Panel Binacional, a los 23 días de mayo de 2002, en la:

Revisión ante un panel binacional establecido de conformidad con el artículo 1904 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, de la resolución final de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de urea, mercancía clasificada en la fracción arancelaria 3102.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, originarias de los Estados Unidos de América y la Federación de Rusia, independientemente del país de procedencia.

Expediente ante la Sección Mexicana del Secretariado de los Tratado de Libre Comercio
MEX-USA-00-1904-01

Firmada en el original por:

Emitida el día 23 de mayo de 2002.

Peggy Chaplin
Peggy Chaplin

21 de mayo de 2002.
Fecha

Raymundo E. Enríquez
Raymundo E. Enríquez

22 de mayo de 2002.
Fecha

Michael W. Gordon
Michael W. Gordon

21 de mayo de 2002.
Fecha

Leonard E. Santos
Leonard E. Santos

21 de mayo de 2002.
Fecha

Francisco José Contreras Vaca
Francisco José Contreras Vaca
Presidente

21 de mayo de 2002.
Fecha