



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 42, enero-junio 2020

Crítica a la nueva tesis aislada sobre resoluciones finales en materia *antidumping* en el juicio de amparo

Emilio ARTEAGA VÁZQUEZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El carácter autoaplicativo de una resolución final de una investigación antidumping*. III. *Consideraciones sobre el derecho del comercio internacional para el efecto de determinar el interés legítimo*. IV. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 15 de marzo de 2019 se publicó una nueva tesis en materia *antidumping* en el *Semanario Judicial de la Federación* que reconoce el interés legítimo de los productores nacionales para promover el amparo indirecto en contra de una resolución final.¹ La tesis deriva de la revisión del amparo indirecto 232/2017,² resuelta por el Décimo Octavo Tribunal en Materia Administrativa del Primer Circuito (el Tribunal). El amparo lo promo-

* Socio junior en la firma Vázquez Tercero y Zepeda, México; maestro en Derecho Económico Internacional por la Universidad de Maastricht, Países Bajos. Contacto: emilio@vtz.mx; OCRID 0000-0003-4255-737. Agradezco los comentarios y sugerencias de Mariana Rivera Gutiérrez, cualquier error es mío.

¹ Tesis I.18o.A.108 A (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro LXIV, t. 3, marzo de 2019, p. 2682, “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. Pueden tenerlo para impugnar la resolución provisional y la definitiva quienes en razón de su especial situación frente al acto resienten una afectación, aun cuando no hayan participado en el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional”.

² Decimoctavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en revisión 232/2017.

vió un colectivo u organización campesina, cuyo objeto social es producir manzanas, pero que se creó posterior a la publicación y entrada de vigor de la resolución final. El amparo indirecto presentado por dicha organización fue en contra de una resolución final de la investigación *antidumping* de manzanas originarias de Estados Unidos en donde la Secretaría de Economía (SE) determinó no imponer cuotas compensatorias definitivas.³

La ejecutoria del amparo en revisión aborda varios temas interesantes, tanto en materia de amparo —por ejemplo, la naturaleza jurídica de una resolución final en materia *antidumping*—, como temas propios del derecho del comercio internacional, mismos que se abordarán en este artículo. Para dar un breve contexto, destacamos los siguientes hechos:

- La Resolución Final de la investigación *antidumping* sobre las manzanas fue publicada el 7 de junio de 2016, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.
- Un colectivo de ejidatarios de una población indígena importante celebró una asamblea el 10 de julio de 2016, en donde se aprobó la constitución del “grupo de trabajo” para iniciar un proyecto de producción, distribución y comercialización de manzanas *red delicious* y sus mutaciones, y *golden delicious*.

II. EL CARÁCTER AUTOAPLICATIVO DE UNA RESOLUCIÓN FINAL DE UNA INVESTIGACIÓN *ANTIDUMPING*

En la ejecutoria, el Tribunal abordó el concepto de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas para “desentrañar” la naturaleza jurídica de las resoluciones finales en materia *antidumping*; lo anterior, para determinar la oportunidad del amparo presentado.⁴

³ Resolución Final de la investigación *antidumping* sobre las importaciones de manzanas, originarias de Estados Unidos de América, independientemente del país de procedencia. Esta mercancía ingresa por la fracción arancelaria 0808.10.01 de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de junio de 2016, Secretaría de Economía.

⁴ Tesis I.18.A.108 A, *cit.*, p. 75.

1. *Análisis del Tribunal*

El Tribunal transcribió algunos fragmentos de la Sentencia del amparo en revisión 152/2013, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), la cual hace un recuento sobre la evolución de la doctrina en materia de leyes autoaplicativas y heteroaplicativas. En virtud de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 y la incorporación del concepto de “interés legítimo”, la SCJN consideró necesario adaptar la distinción de este tipo de leyes, lo cual es trascendente para determinar la oportunidad para presentar el amparo indirecto. Las leyes autoaplicativas tienen que ser “incondicionadas”; es decir, causan un perjuicio inmediato por la mera entrada en vigor sin requerir un acto intermedio o sin que se requiera la actualización de una condición. Sin embargo, para la procedencia del amparo indirecto promovido con base en un interés legítimo en contra de leyes autoaplicativas cabe la posibilidad de que sea un “tercero” quien resienta en su esfera jurídica los efectos de dicha ley, a diferencia del amparo promovido con base en el interés jurídico en donde el quejoso es el destinatario de la ley o norma.

El Tribunal, trasladando lo anterior al caso de estudio, sostuvo que las resoluciones finales en materia *antidumping* son de carácter autoaplicativas con base en el artículo 89 de la Ley de Comercio Exterior (LCE). De acuerdo con dicho precepto, a partir del día siguiente de la publicación de una resolución final en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* es cuando las cuotas compensatorias —provisionales o definitivas— son impuestas, y los importadores estarán obligados a calcular en el pedimento de importación correspondiente los montos de las respectivas cuotas.⁵ Por ello, el Tribunal sostuvo que la publicación de una resolución final “en el [DOF] produce efectos para quienes hayan intervenido o no en el procedimiento, solicitantes, partes interesadas, importadores y productores nacionales.”⁶ Para apoyar su decisión, el Tribunal sostuvo que comparte el criterio de la tesis aislada I.1o.A.126 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.⁷

⁵ *Ibidem*, pp. 82 y 83.

⁶ *Idem*.

⁷ Tesis I.1o.A.126 A, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro IXX, t. 3, abril de 2016, RESOLUCIONES QUE IMPONEN CUOTAS COMPENSATORIAS PROVISIONALES O DEFINITIVAS EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR. SON DE NATURALEZA AUTOAPLICATIVA.

2. Crítica al razonamiento del Tribunal

La lógica expuesta por el Tribunal es incompleta y presenta un problema lógico porque comparte y se apoya en el criterio de la tesis I.1o.A.126 A (10a.). Por un lado, el Tribunal omite considerar que la resolución final en cuestión no impone o determina una cuota compensatoria. Por otro lado, la tesis I.1o.A.126 A (10a.) sostiene que una resolución final que determina e impone cuotas compensatorias es autoaplicativa porque trasciende en la esfera jurídica de los importadores. He ahí una importante distinción entre los casos, tanto en el fondo como en los sujetos con interés.

Además, se dice que la tesis aislada I.1o.A.126 A (10a.) es contradictoria e imprecisa, como lo expuso Adrián Vázquez.⁸ En dicha tesis se sostiene que las resoluciones finales en materia *antidumping* que imponen cuotas compensatorias son autoaplicativas porque “vinculan a los importadores de la mercancía sujeta a investigación a calcular en el pedimento de importación correspondiente los montos de las cuotas compensatorias...”⁹ Al mismo tiempo, el fragmento transcrito reconoce *implícitamente* que se requiere de un acto intermedio u otro hecho jurídico para que la norma se individualice o produzca efectos, a saber que el importador introduzca a territorio nacional la mercancía, cuyo origen está sujeto al pago de una cuota compensatoria, para que como consecuencia se determine el monto de la cuota en el pedimento. Desde la perspectiva de un amparo promovido con base en un interés jurídico, no es posible sostener que la imposición de una cuota compensatoria constituye una hipótesis normativa que se actualiza inmediatamente porque se requiere de un acto intermedio, mucho menos se puede sostener que crea una obligación directa e inmediata a los particulares de hacer o no hacer.¹⁰

⁸ Vázquez, Adrián, “Amparo contra cuotas compensatorias: ¿son actos autoaplicativos o heteroaplicativos?”, 14 de abril de 2016, disponible en: <https://www.linkedin.com/pulse/amparo-contra-cuotas-compensatorias-son-actos-o-adri%C3%A1n-v%C3%A1zquez/>, consultado el 3 de julio de 2019.

⁹ Tesis I.1o.A.126 A, *cit.*

¹⁰ “Tratándose de interés jurídico, se entenderá que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que sucede cuando esos efectos trascienden en la afectación de un derecho subjetivo; es decir, cuando de forma personal y directa se creen, transformen o extingan situaciones concretas de derecho, en dos escenarios distintos: (a) esas normas establezcan obligaciones de hacer o no hacer directamente a los particulares, o (b) generen hipótesis normativas cuya actualización inmediata traigan aparejadas consecuencias jurídicas para ellos”. Amparo en revisión 232/2017, *cit.*, p. 79.

Así las cosas, resulta impreciso sostener, como lo hizo el Tribunal, que la resolución final que no determinó cuotas compensatorias tiene “efectos vinculatorios” para las partes que intervinieron en la investigación o no, cuando la referida resolución no crea una norma con efectos constitutivos; es decir, no crea una nueva situación legal. En cambio, una resolución final que impone cuotas compensatorias sí crea una hipótesis normativa al afectar y vincular a determinadas personas a su cumplimiento (particularmente los importadores) en el evento de su actualización.¹¹ No obstante lo anterior, podríamos sostener que una resolución final que determina no imponer una cuota compensatoria es una ley autoaplicativa porque produce efectos de manera inmediata para todos los productores nacionales, ya que la determinación les depararía un perjuicio inmediato si es que realmente se enfrentan a una “práctica desleal”.

Por lo tanto, el Tribunal comete un error en la formulación de su conclusión al no distinguir las particularidades del caso y apoyarse en una tesis que, se sostiene, es imprecisa a la luz de los criterios emitidos por la SCJN. No obstante la conclusión del Tribunal, a saber que una resolución final en materia *antidumping* que no impone cuotas compensatorias es una ley autoaplicativa para un productor nacional, es correcta para el caso objeto de estudio.

III. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DEL COMERCIO INTERNACIONAL PARA EL EFECTO DE DETERMINAR EL INTERÉS LEGÍTIMO

La SE sostuvo que era improcedente el juicio de amparo por varias razones, entre ellas un argumento bastante cuestionable que, según resume el Tribunal, consiste en que la quejosa no acreditó producir cuando menos el 25% de la mercancía similar para ser considerada como productor nacional, esto de conformidad con el artículo 50 de la LCE. En virtud de este planteamiento, el Tribunal consideró pertinente analizar algunos aspectos del régimen jurídico del comercio internacional para establecer *premisas*, destacando el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (GATT 1994) y el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994 (AAD).

¹¹ *Ibidem*, p. 118.

1. *Análisis del Tribunal*

En esta parte, el Tribunal transcribe el artículo VI del GATT 1994 y los párrafos 1, 4 y 6, del artículo 5o. del AAD para analizar si el Tratado reconoce que los productores nacionales cuentan con un derecho subjetivo para participar en investigaciones *antidumping*. Para este efecto, el Tribunal sostuvo que “no asiste un derecho subjetivo a participar en el procedimiento [de una investigación *antidumping*], que se inicia por regla general a petición de parte...”.¹² Previo a estudiar el artículo 13 del AAD, precepto del cual deriva la nueva tesis aislada, el Tribunal expuso sobre los fines del régimen de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Al hacerlo, el Tribunal sostuvo que esta organización internacional tiene por objeto crear un sistema de comercio “basado en reglas que ofrezcan seguridad jurídica y predictibilidad”,¹³ lo cual hace eco con el artículo 3o., párrafo 2, del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC. Interesantemente, citan a Pascal Lamy, exdirector general de la OMC, quien reconoció que es fundamental la labor de los gobiernos y sus cortes para la consecución del objetivo de lograr un comercio basado en reglas.

También, el Tribunal expuso sobre lo que entiende como “remedios comerciales”, en donde señaló que doctrinalmente “se refiere a los sistemas anti-dumping como las cuotas compensatorias, las medidas de salvaguarda y los derechos aduaneros extraordinarios”.¹⁴ Asimismo, señaló que los remedios comerciales “sirven a los principios de libre comercio y asignación eficiente de recursos al nivel global, mientras que otros consideran que estos remedios aseguran una cancha pareja al proteger las industrias nacionales contra prácticas injustas en el comercio internacional”.¹⁵

Al respecto, vale la pena precisar que el Tribunal se confunde porque no existen “sistemas antidumping”, sino diferentes *instrumentos* de remedios comerciales. Dentro de los diversos instrumentos de los remedios comerciales existen las medidas o derechos *antidumping*, denominadas cuotas compensatorias en México, las cuales atienden a la práctica *desleal* denominada “discriminación de precios”, conocido como *dumping*, que consiste en exportar una mercancía al territorio de otro miembro a un precio por debajo de su “valor normal” o el precio de venta en su mercado de

¹² *Ibidem*, p. 96.

¹³ *Ibidem*, pp. 96 y 97

¹⁴ *Ibidem*, p. 97.

¹⁵ *Idem*.

origen. Otro remedio comercial que ataca una práctica desleal de comercio son las medidas compensatorias en contra de productos subsidiados o subvencionados,¹⁶ los cuales pueden crear distorsiones en el comercio internacional y afectar a las industrias de otros miembros de la OMC. Las medidas de salvaguarda son un remedio comercial, pero no atienden a una práctica desleal o injusta porque buscan proteger a la industria nacional de un aumento repentino de las importaciones en virtud de un cambio imprevisto de las circunstancias (por ejemplo, una innovación tecnológica) y otorgarle tiempo para que la industria se adapte.¹⁷

Aclarado este punto, el Tribunal destacó que “el remedio judicial efectivo” es una herramienta vital para “...asegurar el respeto a la ley en la conducta de las investigaciones de remedios comerciales, pues ayuda a asegurar que las reglas del juego son observadas...”.¹⁸ Asimismo, el Tribunal tomó nota de que existe un mecanismo de solución de diferencias multilateral, Estado-Estado en la OMC; un mecanismo regional, particular-Estado en el capítulo 19 del TLCAN, y las cortes locales a nivel doméstico. El Tribunal mencionó que la LCE es un espejo de los acuerdos de la OMC y es complementaria.¹⁹ El Tribunal agregó que el “proceso de solución de diferencias de la OMC, es subsidiario respecto de lo resuelto por las Cortes internacionales”,²⁰ aseveración que, por cierto, no tiene sustento porque la Corte Internacional de Justicia no tiene jurisdicción en las controversias derivadas de los acuerdos de la OMC.

Finalmente, el Tribunal procedió a estudiar el artículo 13 del AAD,²¹ que es del tenor siguiente para su pronta consulta:

Parte I: Artículo 13

Revisión judicial

Cada Miembro en cuya legislación nacional existan disposiciones sobre medidas antidumping mantendrá tribunales o procedimientos judiciales,

¹⁶ Medidas compensatorias (previstas en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC y GATT), mientras que en México se les denomina “cuotas compensatorias”.

¹⁷ Medidas de salvaguarda (previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y GATT), en México adoptan el mismo nombre y consisten de aranceles específico o *ad valorem*, permisos previos o cupos, o alguna combinación de lo anteriores (artículo 45 LCE).

¹⁸ Amparo en revisión 232/2017, *cit.*, p. 98.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

arbitrales o administrativos destinados, entre otros fines, a la pronta revisión de las medidas administrativas vinculadas a las determinaciones definitivas y a los exámenes de las determinaciones en el sentido del artículo 11. Dichos tribunales o procedimientos serán independientes de las autoridades encargadas de la determinación o examen de que se trate.

El Tribunal interpretó dicho precepto de manera muy económica, sin entrar a examinar, por ejemplo, las definiciones de determinadas expresiones o palabras. Básicamente, el Tribunal reproduce las mismas palabras del artículo 13 en su primer párrafo de análisis. El Tribunal, en el párrafo subsecuente, sostuvo que la obligación está acotada en tener la revisión judicial para “los actos administrativos relacionados con las determinaciones finales y la revisión de dichas determinaciones” (por ejemplo, los exámenes de vigencia y revisiones) y que el artículo 13 del AAD no exige un control judicial para otras determinaciones, como la decisión de no iniciar una investigación *antidumping* y la que impone medidas provisionales, pero los miembros de la OMC sí pueden incluirlos en su legislación doméstica.²² El Tribunal sostuvo —correctamente— que un miembro de la OMC tiene la libertad de incluir otras determinaciones susceptibles de una revisión judicial; sin embargo, la conclusión es dogmática porque no se encuentra justificada con argumentos basados en el texto del Tratado; por ejemplo, pudo haber expresado que el texto no prohíbe incluir “otras determinaciones” al control judicial. La conclusión del Tribunal es apoyada, de manera implícita, por un artículo académico escrito por Müslüm Yılmaz, citado en un par de ocasiones.²³ El Tribunal hizo hincapié que es una exigencia *sine que non* que la revisión de las medidas debe llevarse a cabo por tribunales o procedimientos independientes.²⁴

Después de todo lo anterior, el Tribunal sostuvo lo siguiente:

- Que el acuerdo *antidumping* no resuelve el tema de la legitimación en la revisión.
- Que el acuerdo *antidumping* otorga cierto margen de apreciación o libertad *configurativa* a los miembros de la OMC para establecer los mecanismos de la revisión judicial, el cual debe de cumplirse

²² *Ibidem*, p. 100.

²³ *Idem*.

²⁴ *Idem*.

con ciertas garantías mínimas, como que sean autoridades independientes.

- Que “el vacío del acuerdo internacional no debe ser interpretado en el sentido de que las resoluciones que revocan cuotas compensatorias provisionales no son justiciables”.²⁵

El Tribunal en los subsecuentes párrafos expuso sobre la revisión en México,²⁶ con relación a la legitimación y el argumento de improcedencia de la SE. En esencia, el Tribunal sostuvo que no es aplicable el requisito de legitimidad para iniciar una investigación *antidumping*, previsto en la LCE y el AAD, para acudir a la revisión judicial porque la LCE ni la Ley de Amparo exigen dicho requisito;²⁷ es decir, no es necesario que la demanda de amparo esté apoyada por un productor o productores que representen al menos el 25% de la producción nacional del producto en cuestión. El Tribunal precisó, que el reconocer que los productores nacionales tienen el derecho a la revisión judicial no implica que tengan un derecho subjetivo a la imposición de cuotas compensatorias.²⁸

Ahora bien, el Tribunal hace otro señalamiento interesante en cuanto a las partes no comparecientes en una investigación. El Tribunal es tajante en su postura de que no existe una limitación, tanto en la LCE ni la Ley de Amparo, que niegue la legitimación a una parte que no intervino en el procedimiento a una revisión judicial.²⁹ En esta parte de la ejecutoria, el Tribunal sostuvo que los productores nacionales son afectados “en similar manera con la revocación de las cuotas que las exportadoras e importadoras cuando las mismas son impuestas; cuando incluso, podría suceder, sea mayor la trascendencia que pueda tener, más que la imposición de cuotas su revocación o negativa a imponerlas”.³⁰ El Tribunal después sostiene que los productores nacionales se encuentran en una “posición especial” cuando se enfren-

²⁵ *Ibidem*, p. 101.

²⁶ “En el caso mexicano la revisión se da a través del recurso de revocación; ante el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, también, a través de la jurisdicción extraordinaria del juicio de amparo tanto en las vías directa e indirecta, de acuerdo con lo previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales”. *Idem*.

²⁷ Véase artículo 50 de la LCE y artículo 5.2 del AAD.

²⁸ Amparo en revisión 232/2017, *cit.*, pp. 102 y 103.

²⁹ *Ibidem*, p. 101.

³⁰ *Ibidem*, p. 103.

tan a una determinación que no impone cuotas compensatorias y tienen el derecho de exigir el respeto al principio de legalidad, por lo que reconoce “el interés legítimo a sujetos distintos de quienes intervinieron en el procedimiento quienes en todo caso tendrán más bien un interés jurídico...”³¹

Bajo estas consideraciones, el Tribunal emitió la siguiente tesis aislada:

INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. PUEDEN TENERLO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN PROVISIONAL Y LA DEFINITIVA QUIENES EN RAZÓN DE SU ESPECIAL SITUACIÓN FRENTE AL ACTO RESIENTEN UNA AFECTACIÓN, AUN CUANDO NO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE PRÁCTICAS DESLEALES DE COMERCIO INTERNACIONAL. El artículo 13 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (acuerdo antidumping), prevé un derecho a la revisión judicial en sede nacional y, en cuanto al tema del standing o la legitimación para instar ante las cortes nacionales, se destaca que el artículo 13 del acuerdo antidumping, al no abordar específicamente esta cuestión, establece de manera tácita un margen de apreciación nacional. En este tenor, el vacío del acuerdo internacional no debe ser interpretado en el sentido de que las resoluciones que revocan cuotas compensatorias provisionales no son justiciables, pues en el caso mexicano la revisión de tales resoluciones se da a través del recurso de revocación, el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, también, a través de la jurisdicción extraordinaria del juicio de amparo en las vías directa e indirecta, de acuerdo con lo previsto por los artículos 103 y 107 constitucionales. En este tenor, el hecho de que la intervención en el procedimiento de investigación en materia de prácticas desleales de comercio internacional sea limitada y se restrinja a los productores que exceden el 25% o que sea de oficio, no significa que, para efectos de la configuración de la revisión judicial a nivel local, deba seguirse la misma regla. De hecho, en la Ley de Comercio Exterior ni en la Ley de Amparo existe una limitación en ese sentido, que niegue legitimación a la parte que no intervino en el procedimiento y, por el contrario, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Amparo, no sólo se pueden impugnar las cuotas compensatorias como resultado final de un procedimiento de este tipo por cualquier persona que sufra un perjuicio con motivo de su imposición —incluso si el mismo inició de oficio—, sino que las mismas son susceptibles de ser suspendidas, a diferencia de otros supuestos del artículo 131 constitucional, en términos de lo regulado por la fracción X del artículo 129 de la Ley de Amparo, en relación con su artículo

³¹ *Idem.*

135. Ahora bien, si quien no intervino en el procedimiento originario puede promover amparo en contra de la determinación de las cuotas compensatorias e, incluso, obtener la suspensión de las mismas garantizando el interés fiscal, no se encuentra la razón para excluir del derecho de acceso a la justicia a los productores que no reúnen el 25%, pues es claro que cuando una cuota compensatoria se revoca, sufren una afectación económica con dicha situación; interpretar en sentido contrario —que sólo se puede someter a revisión judicial una decisión que culmine con el establecimiento de cuotas—, sería constituir una inmunidad constitucional y legal al poder público respecto de este tipo de resoluciones cuando, en términos del artículo 13 del tratado internacional en referencia antes citado, corresponde al derecho interno dar opciones para reclamar las resoluciones, porque además en caso de que fueren revocadas la cuotas —como aquí sucede—, los productores nacionales no tendrían acceso al sistema internacional de resolución de conflictos, pues al ser el país nacional el que revoca las cuotas compensatorias, es claro que el país de origen de los importadores no tendrá interés en asegurar la legalidad de la resolución en contra del interés de sus propios productores o empresarios, esto es, no cabría ventilarse un conflicto doméstico de este tipo en tales instancias internacionales. Asimismo, desconocer la existencia de un derecho objetivo de acceso a la justicia cuya fuente no es el derecho nacional, sino el derecho convencional en materia de comercio internacional, también sería violatorio del principio de igualdad en perjuicio de los productores nacionales, pues siendo afectados en similar manera con la revocación de las cuotas que las exportadoras e importadoras cuando las mismas son impuestas, no habría manera de justificar que sólo en este último caso si se tenga el derecho a la revisión judicial, cuando incluso la afectación podría ser mayor, razón por la cual, debe reconocerse interés legítimo a sujetos distintos de quienes intervinieron en el procedimiento, como los productores nacionales, en razón de su especial posición frente a tal decisión cuando son afectados por la misma, ya que en virtud del agravio que soportan tienen derecho a exigir que ese acto sea respetuoso de los derechos humanos, como son el principio de legalidad, interdicción de la arbitrariedad y el derecho de acceso a la justicia, así como el principio de libre concurrencia. Sin embargo, debe quedar claro que el reconocimiento al derecho a la revisión judicial interna de ningún modo constituye ni significa reconocer un derecho subjetivo de los agentes de mercado nacionales a la imposición de cuotas compensatorias (I.18o.A.108 A [10a.]).

Trasladando lo anterior al caso, el Tribunal procedió a analizar si la quejosa, una persona moral que se ostenta como productor nacional crea-

da de manera posterior a la emisión de la resolución final, tenía un interés legítimo. Dentro del análisis del interés legítimo, se destaca lo siguiente:

- El Tribunal expuso que tiene reconocido su derecho de acceso a la justicia, entre otros derechos, y que los procedimientos *antidumping* tutelan derechos individuales y colectivos (de la industria nacional), lo cual implica la existencia de un interés general y de orden público.³²
- El Tribunal también sostuvo que la determinación de no imponer cuotas afecta la esfera jurídica de la quejosa —en un sentido amplio— porque “afecta sus condiciones de competitividad”, ya que tiene como objeto o fin producir y comercializar manzanas, situación que se constata por el acta constitutiva y la minuta de trabajo (firmado por una autoridad agraria que dio vista a los productores de manzana).³³
- De concederse un amparo, la quejosa tendría un beneficio.

Así pues, el Tribunal concluye que la quejosa tiene un interés legítimo, pero que, solamente puede alegar violaciones “generales” al procedimiento, como “cuestiones relativas a la valoración de la prueba, legalidad de los considerandos”,³⁴ mientras que las partes que comparecieron tienen un interés jurídico y pueden hacer valer argumentos más específicos.

A pesar de reconocer el interés legítimo de la quejosa, el Tribunal terminó por declarar que, el amparo era improcedente porque los efectos de la eventual reparación del amparo eran incompatibles con la pretensión de la quejosa. La quejosa solicitó que se reinstaurarán las cuotas compensatorias provisionales, mismas que, no pueden tener una vigencia mayor a seis meses (artículo 7.4 AAD) y que habían expirado durante el curso de la investigación, por lo que se actualizó la causal de improcedencia prevista en los artículos 61, fracción XXII, con relación al 73, primer párrafo; y 77 de la Ley de Amparo.³⁵

³² *Ibidem*, p. 114.

³³ *Ibidem*, p. 115.

³⁴ *Ibidem*, p. 118.

³⁵ “Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente... XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley... Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las perso-

2. Crítica de la ejecutoria y la tesis aislada

El Tribunal comete un grave error al abordar el tema de la legitimación en los procedimientos *antidumping*, pues sostiene que el AAD omite señalar quién tiene legitimación para comparecer en una investigación. La premisa del Tribunal se sustenta en una interpretación *estricta*, que está basada exclusivamente en el texto del artículo 13 del AAD.

La lectura del precepto internacional, que realiza el Tribunal no es compatible con la Regla General de Interpretación de Tratados prevista en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena), el cual exige tomar en cuenta el texto, el contexto y el fin del tratado. Si bien a primera vista el artículo 13 del AAD no dispone quién tiene legitimación para solicitar la revisión judicial, existen otros preceptos que iluminan quienes deberían tener acceso a la revisión judicial. Precisamente, el artículo 60. del AAD lista, de manera no exhaustiva, quienes son partes interesadas de una investigación *antidumping*. El artículo 60., párrafos 1 y 11, del AAD establecen que las partes interesadas, como lo son los productores nacionales, se les “dará... amplia oportunidad para presentar... todas las pruebas...”, lo que es un claro reconocimiento de un derecho subjetivo a los productores nacionales a participar en los procedimientos *antidumping*. En consecuencia, sostener, tanto en la ejecutoria como la tesis, que un productor que no fue solicitante o no represente al menos el 25% de la producción, no puede intervenir en un procedimiento, de conformidad con el artículo 51 de la LCE,³⁶ es un absurdo y refleja un entendimiento incorrecto, tanto de las normas nacionales como interna-

nas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda... Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán... II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho”.

³⁶ “...la intervención en dichos procedimientos es sumamente limitada, básicamente está circunscrita a la solicitud y los actos intraprocesales, pues los productores nacionales —distintos al solicitante— no pueden intervenir jurídicamente en dicho procedimiento, por carecer de un derecho público subjetivo en tal sentido en virtud de su tamaño...”. *Ibidem*, p. 111.

Esta obra está bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional*, IJJ-UNAM.

cionales; recordemos, que un tratado ratificado por México se integra al sistema jurídico mexicano.

En suma, negarles a las *partes interesadas*, como lo son los productores nacionales, el acceso a una revisión judicial independiente, en contra de las determinaciones definitivas en materia *antidumping*, haría nugatorio el artículo 13 del AAD. En consecuencia, desde el punto de vista del autor, se debe entender que los importadores, exportadores, productores nacionales, entre otros, tienen la legitimación o *standing* para acudir a una revisión judicial.

El Tribunal abunda, de manera innecesaria, ciertos temas como en los mecanismos de solución de controversias a nivel internacional. El Tribunal, por ejemplo, mencionó que, los productores nacionales no tendrían acceso al sistema internacional de resolución de conflictos cuando su propio gobierno determinó no imponer cuotas compensatorias.³⁷ Si bien es cierto lo que dice, estas observaciones no abonan porque el artículo 13 del AAD no prohíbe a los miembros de la OMC incluir otros tipos de resoluciones susceptibles a la revisión judicial interna y tampoco excluye a los productores nacionales de dicha revisión judicial.

En su determinación del interés legítimo en la ejecutoria, el Tribunal pasa desapercibido un tema. La quejosa es considerada como productor nacional, alega que le causa un perjuicio la resolución final cuando dicha persona moral no tenía vida jurídica el momento de la solicitud y durante la investigación, ni produjo manzanas durante el periodo analizado por la SE. En consecuencia, la quejosa nunca sufrió de un posible daño o perjuicio por las importaciones en condiciones de *dumping* y tampoco se benefició de las cuotas compensatorias provisionales. Entonces, ¿realmente se puede considerar que dicha persona moral tenía un interés legítimo?

IV. CONCLUSIÓN

Este caso es extremadamente particular, ya que generalmente la SE determina cuotas compensatorias en sus resoluciones finales. El hecho que productores nacionales impugnen las resoluciones finales resulta inusual o esporádico. Hubiera resultado aún más interesante la ejecutoria, si la SE hubiera formulado un argumento de improcedencia que estuviera más sus-

³⁷ *Ibidem*, p. 102.

tentada en una lectura correcta de las disposiciones legales; por ejemplo, que la SE planteara que la quejosa no tiene un interés legítimo porque no era un productor de manzanas al momento en que se presentó la solicitud de investigación y que nunca pudo sufrir un posible o alegado daño por las supuestas importaciones objeto de investigación, por lo que, la resolución final que determinó no imponer cuotas compensatorias, nunca le pudo deparar un perjuicio si nunca ha resentido el efecto de unas importaciones en supuestas condiciones de *dumping*. También, la presente ejecutoria deja entrever la posibilidad de que cualquier importador, exportador, productor nacional puede impugnar una resolución, aun y cuando no comparezca a la investigación.

Ahora bien, la presente ejecutoria refleja tres problemas con la justicia mexicana con relación a la justicia en lo general y el comercio exterior en lo particular. *La primera*. Las sentencias de nuestros tribunales colegiados deberían ser más económicas o eficientes. Por ejemplo, si resulta tan evidente que la pretensión del quejoso es incompatible con las leyes o tratados, ¿por qué no desarrollar una doctrina o técnica mediante el cual un tribunal o juez comience por analizar una causal de improcedencia partiendo de la suposición de que el quejoso tiene un interés legítimo? De esta manera, la justicia puede ser más pronta, expedita y sencilla, en lugar de esperar un poco más de un año para el dictado de una ejecutoria de un amparo en revisión.³⁸

La segunda. Esta sentencia es evidencia de que existe desconocimiento por parte de los tribunales, tanto las generalidades del régimen jurídico aplicable a los remedios comerciales, como de la manera en que operan las cuotas compensatorias. Esto no debería caer como sorpresa porque los remedios comerciales es un tema sumamente especializado. Existe poca literatura jurídica en español al respecto,³⁹ y una gran parte de las facultades de derecho (salvo excepciones) omiten estudiar el comercio internacional;

³⁸ El 18 de mayo de 2017 el juez de distrito acordó la recepción del recurso de revisión de la quejosa, y el 15 de junio de 2018 se notificó la sentencia del Tribunal Colegiado, tal y como se desprende de la Dirección General de Estadística Judicial, disponible en: <https://www.dgepj.cjf.gob.mx/paginas/serviciosTramites.htm?pageName=servicios%2Fexpedientes.htm>, consultado el 8 de abril de 2019.

³⁹ Por ejemplo: Vázquez Tercero, Héctor y Vázquez Benítez, Adrián, *Sistema anti-dumping mexicano. Normatividad y práctica*, México, Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, 2002; Ramírez Hernández, Ricardo, *Ley de Comercio Exterior Anotada por Ricardo Ramírez Hernández*, México, Cambio XXI, 2012.

ahora bien, se aplaude que el tribunal utilizó como referencia al menos un artículo académico. Los tribunales colegiados, por ejemplo, presentan argumentos insuficientes e imprecisos del porqué una resolución final se puede considerar como una ley autoapliactiva, lo cual es un reflejo del desconocimiento sobre cómo opera el comercio internacional y los remedios comerciales; o bien, la distinción entre lo que se debe entender como una ley autoaplicativa y heretoaplicativa es confusa.

La tercera. Aunado con el desconocimiento del régimen jurídico de los remedios comerciales, el tribunal realiza una interpretación incompatible con la Convención de Viena. Esta situación tuvo desastrosas consecuencias. El tribunal no logró desentrañar los vacíos legales de un precepto internacional mediante un análisis holístico del texto, contexto y fin del tratado, sino que llegó a extremos absurdos al decir, por ejemplo, que los productores nacionales no tienen reconocido un derecho subjetivo para participar en una investigación y que, con base en el artículo 51 de la LCE, un productor nacional no es parte interesada porque no es solicitante o no representa más del 25% de la producción nacional.

Así las cosas, la nueva tesis en materia *antidumping* parte de premisas legales equivocadas, por lo que, debe ser reformulada y adaptada para ajustarse a las disposiciones legales internacionales.

C