



Poder Judicial de la Nación
CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

11871/2009

INC SA c/ EN-DGA-RESOL 69/08 ADBA s/DIRECCION
GENERAL DE ADUANAS

En Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina a los del mes de julio de 2015, reunidos en Acuerdo los Señores Jueces de la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, para conocer en el recurso de apelación interpuesto en los autos: “INC S.A. c/EN-DGA Resol. 69/08 ADBA y otro s/Dirección General de Aduanas”, respecto de la sentencia de fs. 524/528, el tribunal estableció la siguiente cuestión a resolver:

¿Se ajusta a derecho la sentencia apelada”

El Sr. Juez de Cámara, Jorge Alemany dijo:

I.- A fs. 524/528, el juez **a quo** confirmó la resolución n° 69/2008, dictada por el Director de la Aduana de Buenos Aires, mediante la cual se había rechazado el reclamo de repetición de los derechos de importación específicos presuntamente abonados en demasía, correspondientes al despacho de importación n° 98 001 IC04 147061 A, iniciado por la firma INC S.A, que se refería mercaderías, en particular, calzados, provenientes de la República Popular China. Impuso las costas a la actora vencida.

Como fundamento, y de manera preliminar, formuló una reseña del régimen legal aplicable al caso. Señaló que por medio del Acuerdo de Marrakech del 15 de abril de 1994, aprobado por la ley 24.425, se instituyó la Organización Mundial de Comercio, así como el Acta Final de la Ronda Uruguay y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, y los diversos

Acuerdos Multilaterales contenidos en los respectivos Anexos. Advirtió que en el Acuerdo de Salvaguardias (Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994) se exige que, para aplicar una medida de salvaguarda, se realice una investigación previa por parte de autoridad competente, con arreglo al procedimiento preestablecido y; además, en casos de urgencia se la faculta para aplicar medidas provisionales. De manera concordante, en el decreto N° 1059/96 el Poder Ejecutivo Nacional dispuso que sólo podrán aplicarse medidas de salvaguardia luego de una investigación realizada por la autoridad de aplicación con arreglo a lo dispuesto en ese mismo decreto.

En segundo término, y con relación a los hechos que dieron lugar a esta causa, señaló que el 14 de febrero de 1997 el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos había dictado la Resolución n° 226/97, por medio de la cual dispuso la apertura de la investigación previa a la aplicación de medidas de salvaguardia respecto de las operaciones de importación de calzado y, de manera provisoria fijó derechos específicos mínimos por un plazo de doscientos días contados desde el primer día de vigencia de la resolución. Señaló que, con posterioridad y, mediante la Resolución n° 987/97, del 10 de septiembre de ese mismo año ese Ministerio dispuso el cierre de la investigación y resolvió la aplicación de derechos específicos mínimos a las importaciones de los productos descriptos en el Anexo I durante el plazo de tres años e incluyó, además, un cronograma de liberalización. Mediante la Resolución n° 512/98 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se modificó el cronograma de liberalización, y, además, por medio de las Resoluciones 1506/98, 122/00 y 571/00, ese mismo Ministerio, prorrogó la vigencia de los derechos establecidos.

Indicó que, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Salvaguardias, las medidas de salvaguardia se definen



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

como “...medidas de urgencia con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador”, y que en el procedimiento previo se debe constatar un efectivo incremento de las importaciones que produzca un daño grave, o una amenaza de daño grave, a determinada rama de la producción nacional. Aclaró que la pretensión deducida por la parte actora consistía en que se declarara la nulidad de la resolución n° 987/97, del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, por medio de la cual se le habían impuesto y exigido el pago de derechos específicos mínimos, con base en que al establecerlos no se había respetado el procedimiento previo y las condiciones exigidas en el Acuerdo de Salvaguardias, y que se le devolviera lo abonado de más, respecto del 33% de derechos de importación **ad valorem** que gravaban la mercadería al tiempo de su importación. Agregó que en reiterados precedentes se había declarado la nulidad de los derechos específicos establecidos en la Resolución n° 987/97 y sus modificatorias, con fundamento en lo expresado en el Informe Previo del Grupo Especial de la Organización Mundial del Comercio del 25 de junio de 1999, al que remitió el Órgano de Solución de Diferencias de esa Organización al momento de dictar el documento WT/DS121/AB/R. En síntesis, indicó que en el mencionado Informe se había establecido que los derechos específicos mínimos fijados en la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y sus modificatorias habían sido impuestos y determinados de manera incompatible con lo previsto en los artículos 2 y 4 del Acuerdo de Salvaguardias, toda vez que nuestro país no había evaluado “...todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tenga relación con la situación de esa rama de la producción nacional conforme lo

requerido en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias”.

Sin perjuicio de ello, destacó que tales conclusiones no resultaban aplicables respecto de mercadería originaria de la República Popular China porque, al tiempo de la introducción al país y ser aplicados los derechos específicos mínimos, ese país no integraba la Organización Mundial de Comercio, a la que adhirió recién el 11 diciembre de 2001; y además, tampoco había suscripto el Acuerdo de Salvaguardias. En tal sentido, destacó que en el Anexo 7 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio se estableció que los derechos de importación específicos mínimos establecidos por la Argentina se eliminarían de manera gradual *“...a partir de la fecha de adhesión de China, tras lo cual se aplicará un derecho ad valorem del 35 por ciento...”*

II.- Contra dicho pronunciamiento, la parte actora apeló y expresó agravios a fs. 536/548, los que fueron replicados por la contraria a fs. 552/553vta.

Sostiene que en la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, mediante la cual se impusieron los derechos específicos mínimos en cuestiones, no se establecieron distinciones para su aplicación según cuál fuera el país de origen de las mercaderías. Destaca que en los precedentes a los que se hace referencia en la sentencia apelada, se aclaró que el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio consideró que esos derechos específicos mínimos habían sido fijados por nuestro país de manera ilegítima, porque no se ajustaban a lo establecido en los artículos 2 y 4 del Acuerdo de Salvaguardias. Afirma que no corresponde adoptar una solución diversa respecto de las mercaderías originarias de la República



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

Popular China, porque no es admisible considerar, que la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos es nula para todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio, y al mismo tiempo, es válida y oponible a los países que no la integraban.

Manifiesta que lo expresado en los precedentes y en el Informe referido con respecto a que en el procedimiento previo no se había constatado la existencia del daño, así como en el sentido de que los derechos específicos mínimos fueron inválidamente establecidos, también debe ser aplicado respecto de la mercadería originaria de la República Popular China. Afirma que ello es así porque, en la Argentina, el arancel consolidado, cuyo máximo es del 35% del valor en aduana de la mercadería, únicamente puede ser incrementado mediante la adopción de medidas de salvaguardia, y éstas solamente pueden ser establecidas de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio y, en particular, del Acuerdo de Salvaguardias.

Hace referencia al examen de la existencia de daño, bajo las normas de la Organización Mundial del Comercio, en el marco del expediente que tramitó ante la Comisión Nacional de Comercio Exterior en el que se fijó la medida cuestionada y destaca que de él resulta que en el período de 1994 a 1996 se detectó una disminución de las importaciones de la mercadería objeto de análisis y; asimismo, pone de manifiesto que allí se señaló que la afectación de la producción nacional de esos productos no pudo atribuirse de manera directa a las importaciones, de manera tal que falló la relación de causalidad requerida. En consecuencia, manifiesta que no puede sostenerse un daño grave a la industria si no se pudo demostrar claramente una caída en los niveles de producción que, de hecho, sostiene que aumentaron un 7,7%.

Destaca que en el caso de la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se violaron las normas tanto nacionales como internacionales que prevén que previo al dictado de toda medida de protección deba acreditarse la existencia de un daño grave, definido por el Acuerdo de Marrakech como “...un menoscabo general significativo de la situación de una rama de la producción nacional”. Cita fragmentos del informe del Grupo Especial de la Organización Mundial del Comercio que fueron ponderadas y expresamente citadas por el Órgano de Solución de Diferencias al momento de concluir que la medida adoptada por nuestro país era ilegítima. Al respecto, destaca que “...la investigación de la Argentina no demostró que había un aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 a) del artículo 4; [se refiere a artículos del Acuerdo de Salvaguardias] que la investigación no evaluó todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tuvieran relación con la situación de la rama de la producción nacional en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4; que la investigación no demostró, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de importaciones y el daño grave en el sentido del párrafo 1 del artículo 2 y el párrafo 2 b) del artículo 4; que la investigación no tuvo debidamente en cuenta otros factores distintos del aumento de las importaciones en el sentido del párrafo 2 b) del artículo 4; y que el informe publicado con respecto a la investigación no contenía un análisis completo del caso objeto de investigación, así como tampoco una demostración de la pertinencia de los factores examinados en el sentido del párrafo 2 c) del artículo 4. En consecuencia, [...] la investigación y las determinaciones efectuadas por la Argentina del aumento de las importaciones, el daño grave y la relación de causalidad son incompatible con los artículos 2 y 4 del Acuerdo de Salvaguardias. [...] la investigación de



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

la Argentina no proporciona ningún fundamento jurídico para la aplicación de la medida de salvaguardia definitiva en cuestión, ni de cualquier otra medida de salvaguardia...”.(cfr. WT/DS121/AB/R)

Manifiesta que, al entender del Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, la redacción utilizada en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, requiere que “...*el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un ‘daño grave’*” y que tal extremo, precisamente, no era corroborable en el expediente que tramitó ante la Comisión Nacional de Comercio Exterior que culminó en el dictado de la resolución cuestionada.

Pone especial énfasis en parte de las manifestaciones del mencionado Órgano de Solución de Diferencias que señaló que “*nos sentimos sorprendidos de que el Grupo Especial, habiendo determinado que no se había producido un ‘aumento de las importaciones’, y habiendo determinado que no había ocurrido ningún ‘daño grave’, procediera por alguna razón, a llevar a cabo una evaluación de la relación de causalidad. Sería difícil, por cierto demostrar la existencia de un ‘vínculo causal’ entre un ‘aumento de las importaciones’ que no ocurrió y un ‘daño grave’ que no existía*”.

Con base en todo lo expuesto, sostiene la ilegitimidad de los derechos específicos mínimos por no haberse cumplido la normativa GATT incorporada a nuestra legislación por la ley 24.425, cuya aplicación considera directa, así como también las conclusiones de sus Órganos de Solución de Controversias a los que la República Argentina se sometió voluntariamente.

Por otra parte, considera que los derechos específicos mínimos tampoco se ajustan a lo previsto en el artículo

663 del Código Aduanero por cuanto no fueron establecidos por ley ni se encuentra acreditado que se hubiesen verificado las condiciones previstas en ese artículo para habilitar la delegación de esa facultad en el Poder Ejecutivo. Ello toda vez que, tal como sostuvo anteriormente, precisamente no se acreditó el daño ni el incremento en las importaciones ni, en consecuencia, la existencia de un nexo causal entre ambos. Por tanto, e independientemente del origen de la mercadería, sostiene que si no hubo daño constatado no puede existir posibilidad de que el Poder Ejecutivo fije legítimamente derechos específicos mínimos. Aclara que lo expuesto en este último sentido es sin perjuicio de que, a su entender, el texto del Código Aduanero está superado por el Acuerdo de Salvaguardias en cuanto a la fijación de esas medidas y que es este último el que rige la materia independientemente del origen de la mercadería.

Invoca el fallo de la Sala IV de este fuero, dictado en la causa “RBK Argentina SA (TF 9434-a) c/DGA” del 3 de octubre de 2000 y el fallo del Tribunal Fiscal de la Nación dictado en la causa “RBK Argentina S.A. c/ DGA s/ recurso de apelación”, expediente 14.489-A., en las que se analizó la validez de algunas medidas de salvaguardia adoptadas por nuestro país y sus prórrogas.

Solicita que se declare la ilegitimidad de los derechos específicos mínimos dispuestos por la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y sus modificatorias, por no haberse cumplido la normativa del GATT incorporada a nuestra legislación por la ley 24.425 y en el artículo 663 y concordantes del Código Aduanero y que, en consecuencia, se ordene la devolución de la diferencia entre los importes pagados en concepto de derechos específicos mínimos y los que debieron pagarse como derechos **ad valorem**, a la alícuota entonces vigente del 33%, con más los intereses.



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

V.- Que la pretensión inicial de la parte actora consiste en que este Tribunal adopte las conclusiones brindadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, que se remitió en gran medida al Informe elaborado por el Grupo Especial, con carácter de decisión estrictamente jurisdiccional y las aplique retroactivamente a la importación de calzado realizada en el año 1998 y, por ende, revoque la resolución n° 69/08 del Director de la Aduana de Buenos Aires que denegó el pedido de repetición intentado por esa parte.

En tal sentido, corresponde analizar el carácter y los efectos de las resoluciones dictadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio. Al respecto, cabe tener en cuenta lo manifestado en mi voto en minoría en los autos “Peugeot Citroen Argentina S.A. (TF 20.579-A) c/DGA”, expediente n° 12.095/2007 del 18 de marzo de 2009. En dicho precedente puse de manifiesto que “...según el artículo 3, apartado 10, del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos Por Los Que Se Rigen la Solución de Controversias (incorporado al Anexo II del Acuerdo de Marruecos que establece la Organización Mundial del Comercio, aprobado por la ley 22.425) queda entendido que las solicitudes de conciliación y el recurso al procedimiento de solución de diferencias **“no deben estar concebidos ni considerados como actos contenciosos”**, y todos los miembros establecerás estos procedimientos de buena fe y esforzándose por resolver las diferencias”... “Por otra parte, la cuestión relativa a la ‘compatibilidad’ de las disposiciones de ese tratado con las de otros tratados constituyen en última instancia una cuestión de interpretación que en ausencia de un parámetro específico que permita atribuir clara supremacía a una de las variadas cláusulas en conflicto, queda librada al criterio del órgano de interpretación previsto en dicha convención internacional, y a las medidas que ese

órgano adopte (cfr. art. 30.2 y 30.3 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; cfr. Antonio Remiro Brotons, “Derecho Internacional Público. II. Derecho de los Tratados”. Ed. Tecnos 1987. Págs. 310 a 343, esp. 342, primer párrafo). Por tal razón, la función del Grupo Especial no consiste en dictar laudos o sentencias (cfr. art. 19 del Entendimiento Relativo a las Normas y Procedimientos Por Los Que Se Rigen la Solución de Diferencias incorporado al Anexo II del Acuerdo de Marruecos que establece la Organización Mundial de Comercio, aprobado por la ley 22.425), sino en formular recomendaciones al Órgano de Solución de Diferencias, para que el Estado al que se dirige la impugnación ponga sus medidas en conformidad con las obligaciones que le corresponden en virtud del tratado de que se trata, desde que dicho órgano se pronuncie al respecto y hacia el futuro”.

En igual sentido al precedentemente expuesto se ha pronunciado la Sala II de esta Cámara en los autos caratulados “INC SA (TF 28.845-A) c/DGA”, expediente n° 35.242/2011, del 28 de febrero de 2012. Esa Sala ha manifestado que “...es preciso dejar asentado que no se discute la primacía y efecto directo de los tratados por los cuales fue constituida la OMC, ni el Acuerdo General sobre el Comercio de Mercaderías. Específicamente, la discrepancia surge en torno a las consecuencias jurídicas de los reportes del OSC [Órgano de Solución de Controversias] y el OA [Órgano de Apelación], como subórganos de la Organización Internacional creada en 1994”...”Por lo que se viene expresando, sin perjuicio de la obligación que pesa sobre los Estados miembros de la OMC, en el sentido de dar fiel cumplimiento a los mandatos que derivan de los aludidos reportes, éstos se limitan a constatar la transgresión de deberes internacionales, lo cual dista de convertir a dicho Órgano en una instancia adicional que imponga sus criterios a los jueces nacionales. De allí que, en el marco de la coherencia funcional que



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

conecta las órbitas jurídicas en juego –intergubernamental e interna–, y soluciona el reenvío que se hace de uno a otro ámbito, sigue correspondiendo al Estado la elección de la solución concreta y más apropiada, que lo coloque en conformidad con la decisión internacional, y que suprima la ilegalidad que fue declarada”... “Por lo expuesto, no tendrían cabida las postulaciones extremas, trasposiciones acríticas, ni generalizaciones sobre las modalidades y modulaciones que habrá de adoptar la incorporación en el ámbito interno de lo decidido en el escenario supranacional. En suma, cabe descartar, en la tarea que conlleva dicho reenvío, el vaciamiento de un orden jurídico por el otro (cfr. Aguiar, Asdrúbal, “La coherencia funcional entre el Derecho Internacional y el derecho del Estado: reconstrucción teórica y análisis comparado de la jurisprudencia argentina y venezolana sobre derechos humanos y crímenes de lesa humanidad”, en: Derecho Administrativo – Doctrina, Jurisprudencia, legislación y práctica, Ed. Depalma, Bs. As., Vol. 19, Suplemento 59, enero/marzo de 2007, págs. 13 y ssgtes., basado en el trabajo del mismo autor en: “Las relaciones entre el Derecho Internacional y el derecho interno de los Estados: reconstrucción teórica a la luz del principio de la coherencia funcional”, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública – RAP, Vol. 336, pág. 41 y ssgtes.)”... “Como fuese, tampoco se conoce cláusula alguna en el GATT, el Acuerdo de Marrakech por el cual se establece la OMS [quiso decir, OMC], sus Anexos, actas y protocolos, ni –en particular– en el Anexo que contiene el Entendimiento sobre Normas y Procedimientos por los que se Rige la Solución de Diferencias, como tampoco en el consiguiente corpus iuris emanado del sistema de la OMC, que imponga ex tunc la declaración de nulidad, o la privación de efectos jurídicos al universo de actos particulares de aplicación de la política objetada por el organismo internacional, frente a la actuación del mecanismo de solución de diferencias. El apelante omite señalar una

disposición en tal sentido, por lo que en ausencia de todo otro elemento al respecto, es forzoso concluir que no median exigencias de ese tipo en el ámbito internacional. A todo evento, valga destacarlo, lo actuado en sede del OSD y OA dista de contener mandato alguno en el sentido de que sean devueltas las sumas oportunamente percibidas como derecho adicional por la salvaguardia en cuestión”... “De hecho, el diseño de un foro en el cual los Estados discutan y diriman sus desacuerdos comerciales, resulta expresivo sobre la escala a la que opera dicho mecanismo, que se enmarca en los grandes flujos de comercio entre naciones, bajo un enfoque global de las cuestiones económicas y políticas en juego. En dichas condiciones, la constatación de que determinada normativa aduanera no guardó suficiente concordancia con los compromisos internacionales, se resolvería –en principio- en su adecuación o eventual eliminación por el Estado de que se trate, y en la posterior formulación de concesiones o compensaciones recíprocas que, con flexibilidad y en un dinámico y vasto entramado de negociaciones en el máximo nivel gubernamental, mantienen los países miembros del sistema...”

Por lo demás, cabe agregar que tampoco se justificaría la revocación retroactiva de los actos que de manera individual hayan aplicado la salvaguardia que se reprocha como pretende la actora, toda vez que esa pretensión no ha recibido acogida favorable en las diversas Salas del Fuero (cfr., en tal sentido, Sala IV, con referencia a idéntica salvaguardia: “Adidas Argentina S.A. y otros c/EN – M° Economía y OSP – Resol. 1506/98 y SIC 837/98 s/proceso de conocimiento”, del 25 de marzo de 2010).

Por otra parte, le asiste la razón a la apelante en tanto sostiene que en el Acuerdo de Salvaguardias no se establecieron distinciones para su aplicación relacionadas con el origen de las mercaderías. Ahora bien, tal circunstancia no implica **per se** que deba



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

evaluarse la legitimidad de la medida de salvaguardia cuestionada a la luz de lo requerido en dicho Acuerdo, toda vez que no puede válidamente sostenerse que aquéllas disposiciones resulten aplicables por cuanto en que el país del cual son originarias las mercaderías no era miembro de la Organización Mundial del Comercio ni parte contratante del mencionado Acuerdo de Salvaguardias al momento de documentarse la operación de importación involucrada en autos.

Al respecto, cabe destacar que por principio general los tratados internacionales sólo son obligatorios **inter partes**, las que deben cumplirse de buena fe (artículo 26 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados) y sólo excepcionalmente obligan a terceros Estados (cfr. Sección 4 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados), circunstancia que no se registra en el caso de autos.

Por lo expuesto, es adecuado el razonamiento del juez **a quo** en cuanto a que la República Popular China recién se incorporó a la Organización Mundial del Comercio en diciembre de 2001 y a que, expresamente, resulta del Anexo 7 del Protocolo de Adhesión del mencionado país que los derechos específicos mínimos irían reduciéndose progresivamente “...a partir de la fecha de adhesión de China, tras lo cual se aplicará un derecho ad valorem del 35%” (cfr. Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la Organización Mundial del Comercio, del 11 de diciembre de 2001).

En consecuencia, corresponde rechazar los agravios de la parte actora en cuanto a la pretendida evaluación de la legitimidad de la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, bajo los recaudos previstos en el Acuerdo de Salvaguardias y a la aplicación mecánica y vinculante de las conclusiones brindadas por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio a efectos de concluir respecto

de la pretendida ilegitimidad de la medida de salvaguardia adoptada en la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.

VI.- Que, sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, cabe examinar si la resolución n° 987/97, por medio de la cual el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos estableció los derechos específicos mínimos cuya repetición se demanda en esta causa fue adoptada adecuándose a lo requerido en el Código Aduanero. Al respecto, cabe destacar que no basta con remitirse a los razonamientos y conclusiones a los que llegó el Grupo Especial y a los que remitió el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, en el marco del procedimiento previsto en el Acuerdo de Salvaguardias. En tal sentido, la apelante se limita a sostener su pretensión tomando como única base la interpretación del Acuerdo de Salvaguardias y las conclusiones del Grupo Especial en cuanto a la validez de la medida cuestionada.

Corresponde señalar que en el artículo 663 del Código Aduanero se establecieron los requisitos para la aplicación de derechos de importación específicos mínimos. Ese artículo dispone que: *“El derecho de importación específico debe ser establecido por ley. No obstante, el Poder Ejecutivo queda facultado a establecer derechos de importación específicos cuando concurrieren los siguientes supuestos: a) que la importación para consumo de la mercadería sujeta a un derecho de importación **ad valorem** causare o pudiere causar un perjuicio a una actividad productiva que se desarrollare o hubiere de desarrollarse en un futuro próximo dentro del territorio aduanero; b) que dicho perjuicio no pudiere evitarse mediante una modificación del porcentual del correspondiente derecho de importación **ad valorem**, ya sea directamente o bien a*



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

*través de una apertura en la nomenclatura arancelaria correspondiente para establecer un derecho de importación **ad valorem** diferencial; y c) que, con relación a la mercadería de que se tratare, se diere alguna de las siguientes situaciones: 1) que existiere una diferencia sensible entre los valores en aduana de mercadería idéntica o similar, debida a variaciones en los costos de los factores de producción; 2) que el precio pagado o por pagar por dicha mercadería resultare admisible como base de valoración en virtud de lo dispuesto en el artículo 653, pero que el valor en aduana resultante fuere sensiblemente inferior al precio a que se cotizare mercadería idéntica o similar en los mercados internos de los principales países exportadores al territorio aduanero, en condiciones comerciales comparables; 3) que el precio pagado o por pagar por dicha mercadería fuera admisible como base de valoración, pero que el valor en aduana correspondiente fuere consecuencia de un precio de exportación calculado en tal forma que, para los importadores, el costo de la mercadería, una vez librada al consumo por la aduana, resultare igual al de mercadería idéntica o similar producida en el territorio aduanero; 4) que, por constituir un producto fin de serie, dicha mercadería fuere beneficiada con una reducción de precio que resultare admisible para la determinación de su valor en aduana; o 5) que, por ser usada, reacondicionada o no, dicha mercadería fuere beneficiada con una reducción de precio que resultare admisible para la determinación de su valor en aduana”.*

Al respecto, se ha sostenido que “...para que el PE pueda establecer derechos específicos, el artículo en comentario exige que se cumplan las condiciones previstas en los incs. a), b) y c), las que deben concurrir conjuntamente. Sin embargo, el inc. c) contempla diversas hipótesis y es suficiente que se presente una sola de ellas, en la medida que concurra con las condiciones previstas en los incs. a) y b)”. (cfr. Alsina, Mario Á., Barreira, Enrique C.,

Basaldúa, Ricardo Xavier, Cotter Moine Juan Patricio y Vidal Albarracín, Héctor G. en la obra “Código Aduanero Comentado”, Tomo II, Ed. Abeledo Perrot, 2011, pág. 412).

Además, si el Poder Ejecutivo ejerce la facultad de imponer derechos específicos mínimos a la importación, debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 664 del Código Aduanero. Dicha norma establece que: *“En las condiciones previstas en este código y en las leyes que fueren aplicables, el Poder Ejecutivo podrá: a) gravar con derecho de importación la importación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo; b) desgravar del derecho de importación la importación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y c) modificar el derecho de importación establecido. 2. Salvo lo que dispusieren leyes especiales, las facultades otorgadas en el apartado 1 únicamente podrán ejercerse con el objeto de cumplir alguna de las siguientes finalidades: a) asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o eliminar, disminuir o impedir la desocupación; b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior; c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales; d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; e) atender las necesidades de las finanzas públicas”*.

VII.- Que, aclarado lo precedentemente expuesto, cabe destacar que mediante la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, se declaró el cierre de la investigación por salvaguardias para las operaciones de importación de calzados que se despachan a plaza por las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del MERCOSUR señaladas en su artículo



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

1 (entre las que se encuentra la correspondiente a la mercadería en trato).

Asimismo, se impuso una medida de salvaguardia consistente en la fijación de derechos específicos mínimos a las operaciones de importación de los productos descriptos en su Anexo I, el cual incluye el correspondiente cronograma de liberalización (cfr. artículo 2° de la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).

A su vez, se dispuso que la medida de salvaguardia impuesta tendría vigencia por el plazo de tres años, contados a partir del día 25 de febrero de 1997 (artículo 6°) y se ordenó cumplir con la notificación al Comité de Salvaguardia de la Organización Mundial de Comercio dispuesta en el artículo 26 del decreto 1059/96 (artículo 7°).

Además, en sus considerandos, se destacó que:

1°) Mediante la resolución n° 226/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se había declarado procedente la apertura de la investigación tendiente a la aplicación de medidas de salvaguardia a las operaciones de importación de calzados y se había dispuesto la aplicación de una medida provisional;

2°) mediante el acta N° 338 del 12 de junio de 1997 la Comisión Nacional de Comercio Exterior, determinó que “... *el crecimiento de las importaciones causa un daño grave a la industria nacional y que existe una amenaza adicional de daño en ausencia de las medidas de salvaguardia*” (sic);

Este organismo informó que las importaciones, tanto en términos absolutos como relativos con respecto a la producción nacional, medidas en valores CIF o en números de pares, habían crecido durante el período 1991-1996 y, asimismo, arribó a la conclusión que la cuota de mercado interno ocupado por las importaciones habían crecido sustancialmente;

Además, indicó que las mercaderías importadas, debido a sus menores precios, habían ejercido una fuerte presión sobre la industria nacional de calzado, afectando significativamente su actividad y sus resultados; que se había traducido en un proceso de deterioro de la situación de la industria, con reducción del empleo, aumento de existencias y un deterioro general de la situación económica y financiera de las empresas de producción nacional.

d) la Secretaría de Industria, Comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos determinó que existía relación de causalidad entre el incremento de las importaciones de calzados, en términos absolutos y relativos a la producción nacional, y el daño grave a la industria del sector peticionante, durante el período objeto de investigación, y recomendó la aplicación de una medida de salvaguardia;

e) Se comprobó existencia de las circunstancias requeridas por el artículo 18 del Decreto 1059/96 y la Secretaría de Industria, Comercio y Minería, después de examinar los informes técnicos previstos por el artículo 15 de ese decreto, concluyó que en el caso se encontraban reunidas las condiciones legales y las razones de oportunidad, mérito y conveniencia que justificaban la aplicación de la medida de salvaguardia consistente en la fijación de derechos específicos mínimos;

Todos estos aspectos fueron evaluados por el Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio, que se pronunció en sentido contrario a lo sostenido en la motivación de la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Finanzas Públicas. En suma, consideró que no se había acreditado en el marco del expediente en el que tuvo lugar la investigación para la aplicación de la medida, que efectivamente hubiese existido un incremento de las importaciones, ni tampoco que ello causara o hubiese podido causar un daño grave en una rama de la



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

producción nacional y, en consecuencia, puso de manifiesto que no era posible sostener la existencia de un vínculo causal entre esos dos presupuestos para adoptar la medida de salvaguarda, pues no habían sido verificados.

Como presupuestos para la aplicación de la medida el Código Aduanero requiere que: 1) la importación a consumo de la mercadería sujeta a un derecho **ad valorem** causare o pudiera causar un perjuicio a la actividad productiva que se desarrolle o pudiere desarrollarse en un futuro inmediato en el territorio aduanero, 2) que aquello no pudiera evitarse mediante la modificación en el porcentual del derecho **ad valorem** y 3) que, respecto de las mercaderías en cuestión, se diere alguna de las condiciones establecidas en los apartados del inciso c) del artículo 663 del mencionado Código.

En lo que respecta al primer requisito cabe tener presente que, la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos señaló en sus considerandos que la cuota de mercado interno ocupado por las importaciones había crecido sustancialmente y que, debido a sus menores precios habían ejercido una fuerte presión sobre la industria nacional del calzado lo que había provocado, una reducción en el empleo, un aumento de existencias y un deterioro de la situación económico financiera de esas empresas. Por su parte, el Órgano de Solución de Diferencias concluyó, por remisión al Informe del Grupo Especial, que en el período 1991 a 1995 se había observado una tendencia declinante en las importaciones de calzado en nuestro país, de manera tal que concluyó que al momento de haberse establecido los DIEM en 1997 no existía el incremento invocado, pero, tal como se explicó en el considerando V. Esas conclusiones no son vinculantes ni modifican el hecho de que en el marco de la causa la parte no aportó prueba alguna tendiente a acreditar que efectivamente no se había registrado un aumento en las importaciones, a contrario de lo que sostuvo la resolución n° 987/97

del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos que impuso la medida, y que, además, tratándose de mercadería originaria de un país no miembro de la Organización Mundial del Comercio, debe analizarse la viabilidad de la medida a la luz de lo que exige el Código Aduanero.

En cuanto al requisito previsto en el inciso b) del mencionado artículo 663 del Código Aduanero, es posible afirmar que, en virtud de la firma del Acuerdo de Marrakesh y los tratados complementarios, la República Argentina prefirió establecer los derechos de importación específicos mínimos como medida de salvaguardia toda vez que la alícuota máxima consolidada del 35% no le otorgaba un margen suficiente para gravar las mercaderías en cuestión sin formular distinciones en cuanto al origen. Ello, en la medida en que aquélla se encontraba gravada, al momento de la importación, con un derecho de importación **ad valorem** del 33%, de manera tal que el eventual incremento del 2% en esa alícuota resultaba insuficiente para paliar el daño registrado ante el aumento de las importaciones de calzado registrado en tal período.

Asimismo, y con relación al tercer requisito establecido en el artículo 663 del Código Aduanero, cabe señalar que la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos indicó que *“...las importaciones, debido a sus menores precios, ejercieron una fuerte presión sobre la industria nacional del calzado, afectando significativamente su actividad y resultados”*.

Al respecto, y en la medida en que el demandante no explicó a qué valores unitarios importó la mercadería, ni ofreció ni produjo prueba alguna, aunque fuera indiciaria, tendiente a demostrar que el valor de la mercadería importada no exhibía una diferencia sensible con respecto a mercaderías similares, ni se refirió de manera circunstanciada a la prueba que consta en el expediente relacionado



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

con la investigación preliminar que impuso la medida de salvaguardia cuestionada, cabe concluir que la medida adoptada no se ajusta a lo requerido en el artículo 663 del Código Aduanero.

Asimismo, el artículo 664 del Código Aduanero exige al Poder Ejecutivo que para fijar los derechos específicos mínimos se debe invocar alguna de las siguientes finalidades: “...a) *asegurar un adecuado ingreso para el trabajo nacional o eliminar, disminuir o impedir la desocupación; b) ejecutar la política monetaria, cambiaria o de comercio exterior; c) promover, proteger o conservar las actividades nacionales productivas de bienes o servicios, así como dichos bienes y servicios, los recursos naturales o las especies animales o vegetales; d) estabilizar los precios internos a niveles convenientes o mantener un volumen de ofertas adecuado a las necesidades de abastecimiento del mercado interno; e) atender las necesidades de las finanzas públicas*”. En la resolución n° 987/97 del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se hizo referencia a un proceso de deterioro de la situación de la industria con reducción del empleo, aumento de existencias y deterioro de la situación económico financiera de las empresas de producción nacional. En tal sentido, si bien no resulta de la resolución que la medida adoptada tenga como objetivo la subsanación de los aspectos precedentemente referidos, aquéllo puede considerarse ínsito en el sentido de que la adoptó precisamente ponderando esos factores.

VIII.- Que, por todo lo expuesto, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmar la sentencia apelada, con costas (artículo 68 del Código Procesal, Civil y Comercial de la Nación).

Los Sres. Jueces de Cámara, Dres. Guillermo F. Treacy y Pablo Gallegos Fedriani adhieren al voto que antecede.

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, SE RESUELVE: 1) Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte actora y confirmar la sentencia apelada, con costas (artículo 68 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). 2) Diferir la regulación de honorarios por las actuaciones cumplidas ante esta instancia hasta tanto sean regulados los de la instancia precedente.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente devuélvase.

Jorge F. Alemany

Guillermo F. Treacy

Pablo Gallegos Fedriani