



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 23 de octubre de 2018
DM-1200-18

Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefa a.i.
Comisión de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
COMISION-ECONOMICOS@asamblea.go.cr

Estimado señor:

Dentro del plazo conferido mediante oficio ECO 252-2018 del 10 de octubre de 2018, que ingresó en esa misma fecha mediante correo electrónico, en el que solicita criterio al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) en relación con el Expediente 20.651 que promueve la "*Ley de Defensa Comercial*".

En ocasión de la oportunidad brindada, respetuosamente hago de su conocimiento que no se observan incidencias que instauren, modifiquen o deroguen las competencias y funciones de MIDEPLAN establecidas en la Ley de Planificación Nacional 5525 de 2 de mayo de 1974, el Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Decreto Ejecutivo 23323-PLAN de 17 de mayo de 1974), el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación (Decreto Ejecutivo 37735 de 6 de mayo de 2013) ni el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública (Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H de 1º de julio de 2008), se emite el siguiente análisis:

A) OBJETIVO DEL PROYECTO DE LEY

Dotar de recursos jurídicos a la Dirección de Defensa Comercial del MEIC, para que provea asistencia técnica a los exportadores costarricenses, en la adecuada defensa de sus intereses económicos cuando sean sujetos de investigaciones en materia de defensa comercial por parte de países miembros, que cuentan con una legislación ya completa. Todo con el fin de contar con lineamientos que guíen de forma más precisa a todos los interesados y que faciliten el uso de los instrumentos





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 2

de defensa comercial, tanto a los sectores productivos nacionales como a la administración misma. Todo con el fin de detectar prácticas de comercio desleales de los competidores y procedimientos a seguir para solicitar una investigación al respecto, tomar medidas tanto preventivas como compensatorias y, contrarrestar daño o amenaza de daño importante a la rama de producción nacional.

B) OBSERVACIONES TÉCNICAS

1. Desde el punto de vista de la conformación estructural del sector público costarricense, el proyecto no crea nueva institucionalidad pública, en vista que la Dirección de Defensa Comercial fue creada en el 2012 con aprobación de MIDEPLAN, mediante oficio DM-622-12 del 31 de octubre de 2012 y regulado a partir del Decreto Ejecutivo 37457-MEIC del 2 de noviembre de 2012.
2. El proyecto de ley en mención busca establecer un marco jurídico nacional que regule la implementación de los instrumentos de defensa comercial, como son las medidas antidumping, compensatorias, salvaguardia y de anti-elusión y los procesos especiales contemplados en el marco del Sistema multilateral de Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros procedimientos mencionados.
3. En el artículo 3, se otorga una rectoría *-la cual debe ser técnica y no política-* en materia de defensa comercial al MEIC para ordenar la aplicación de medidas antidumping, compensatorias, de salvaguardia y anti-elusión, lo cual es impreciso en vista de que tales acciones son netamente ejecutivas, sustantivas y coercitivas y por tanto no corresponden propiamente a las labores más estratégicas, de dirección, fiscalización, evaluación y orientación en que consiste el ejercicio de una rectoría. Por otra parte, este artículo comete otro error técnico, ya que establece que esta rectoría será ejercida por la Dirección de Defensa Comercial, para lo cual otorga rango legal a dicha Dirección, siendo lo pertinente otorgar la potestad genérica al MEIC de ejercer dichas funciones de manera discrecional, -tal y como sucede en la primera parte de este artículo- dependiendo de sus capacidades organizativas y de recursos, sin amarrar por ley una determina estructura organizacional, ya que ante el





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18
Pág. 3

agravamiento de la crisis fiscal que afronta el país en la actualidad se podría ver afectado el cumplimiento de la norma, por insuficiencia de recursos humanos y materiales, por lo que es recomendable dejar a discrecionalidad del MEIC la determinación de la dependencia institucional que asumirá dichas competencias, habida cuenta de que lo relativo a la creación de estructura organizacional debe ser materia dúctil que se vería afectada por la inflexibilidad propia de una ley, que para modificarse o adaptarse a nuevos cambios que puedan surgir, requiere someterse al arduo proceso parlamentario.

De esta forma, no se valora conveniente el establecimiento de dicha dirección vía ley, según lo señalado en el artículo 3 y 133 del proyecto en mención; dada la dinámica institucional que debe prevalecer, caracterizada por el cambio y transformación, considerando que el eventual procedimiento de reforma de ley conlleva altos grados de complejidad y de administración del tiempo.

Lo ideal es que la normativa no regule materia propia de estructura organizacional, dado que podría afectar lo dinámico y cambiante que es esta materia administrativa, lo cual implica que la institucionalidad pública esté preparada para tomar acciones rápidas para atender estas demandas, en cambio la normativa y propiamente las leyes no permiten actuar de esta manera. Desde el punto de vista técnico, esta normativa no debería regular el tema de estructura organizacional funcional, lo cual debe regularse mediante procesos de reorganización administrativa (que deben presentarse a aprobación por parte del MIDEPLAN) y decretos que son instrumentos más adecuados para esta materia.

Con la propuesta se cae en la inadecuada práctica legislativa de crear estructura organizacional por medio de una ley, para solucionar o abordar problemáticas que pueden ser de gestión o que, en todo caso, deben ser analizadas por la propia organización involucrada a efecto de solucionar en la praxis la materia o tema de interés. El hecho de crear estructura de manera forzosa mediante una ley, podría incidir en un inadecuado funcionamiento de la gestión institucional, suscitar conflictos de jerarquía y de competencias en





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 4

el interior del MEIC, disfuncionalidades en los estamentos de la organización y a nivel de nomenclatura, amén de proliferación incontrolada en la creación de plazas; todo lo cual puede evitarse dejando establecido que será por vía reglamentaria y siguiendo los procedimientos de reorganización establecidos, que el MEIC deberá considerar la creación de nueva estructura. De esta forma por vía de ley se deja establecida la nueva competencia que deberá asumir el MEIC, y a este la forma en que deberá solventarla, incluida la definición de cómo ejercerá la rectoría técnica en materia de relaciones comerciales, ya sea valiéndose de su actual capacidad instalada, o bien mediante la creación de nueva estructura, pero siguiendo los procedimientos ya existentes estatuidos a nivel reglamentario.

4. Dentro del proyecto existen imprecisiones relativas a la naturaleza del ejercicio de rectoría técnica que se propone para el MEIC. De cierta manera se homologa o confunde el ejercicio de la rectoría con “ordenar”, tal y como lo expone el artículo 3, en cuanto a la aplicación de medidas antidumping, compensatorias, de salvaguardia y anti-elusión. Se minimiza la rectoría y no se dota o confiere al rector de las potestades que conciernen a la rectoría, esto es, la potestad de establecer instrumentos o procedimientos para dirigir, coordinar, fiscalizar, evaluar y regular en las respectivas temáticas.
5. Por otra parte, no queda claro lo señalado en los artículos 4 y 5 del proyecto en análisis, los cuales indican:

“ARTÍCULO 4- Autoridad investigadora. En Costa Rica la condición de Autoridad Investigadora, en adelante “AI”, en los términos de la presente ley, la tendrá la Dirección de Defensa Comercial (DDC) del MEIC, la cual tendrá a su cargo los procesos en materia de defensa comercial y anti-elusión en los términos de la presente ley.

ARTÍCULO 5- Funciones de la Autoridad Investigadora. La Autoridad Investigadora tendrá las siguientes funciones (...)”





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18
Pág. 5

Al respecto, en concordancia a lo indicado en el punto anterior, lo pertinente es indicar que la función como Autoridad Investigadora le corresponde al MEIC, bajo la dependencia que considere pertinente, pero no forzar la creación de una dependencia específica y su denominación, pudiendo ser que las funciones que se establecen en el artículo 5 para el MEIC sean desarrolladas por una determinada dependencia ya constituida.

Adicionalmente, si bien es cierto, la pretendida norma no indica expresamente que la AI sea una unidad organizacional dentro de la Dirección de Defensa Comercial, el proyecto le atribuye una serie de funciones y competencias que podrían ser interpretadas como parte de una unidad dependiente de la mencionada dirección. Máxime al contemplar el transitorio I al señalar la necesidad de *“estructurar organizativamente la Dirección de Defensa Comercial, dotarla del personal técnico y presupuesto”*; debiendo incurrir, posiblemente, la administración en mayores gastos incompatibles con la realidad fiscal del país, siendo lo óptimo un estudio previo por parte de MIDEPLAN que determine si es aplicable la mencionada reorganización organizativa, o en su lugar establecer una redistribución de funciones y objetivos institucionales, con desarrollo de las nuevas competencias mediante procesos, o la formación de grupos de trabajo dedicados al efecto.

6. Sobre la AI, incluso se cita la participación de un *“Director de la AI”*, siendo que la ley no debería de estar creando unidades, y menos aún la creación de puestos y asignación de plazas.

“ARTÍCULO 111- Celebración de consultas y compensación. El MEIC, previo a la interposición de una medida de salvaguardia definitiva o su prórroga, otorgará un plazo de treinta días calendario para celebrar consultas con los países miembros de la OMC que tengan un interés sustancial como exportadores del producto en cuestión, para que, entre otras cosas, examinen la información proporcionada, intercambien opiniones sobre la medida y lleguen a un entendimiento sobre las maneras en las que lograrán alcanzar una compensación comercial.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 6

Dichas consultas serán presididas por el Ministerio de Comercio Exterior, junto con una comisión entre los cuales participará el ministro (a) o viceministro (a) del MEIC, y el director (a) de la AI. Según el criterio de esta delegación, se podrá solicitar la colaboración de otras instituciones nacionales.

Se podrá acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial. Para dichos efectos, se debe tener debidamente en cuenta los factores especiales que puedan haber afectado o estar afectando el comercio de ese producto. El procedimiento para tal efecto será normado en el reglamento a la presente ley.” (el resaltado no es original).

7. De esta manera, aunque no se crea nueva institucionalidad pública, ya que la Dirección de Defensa Comercial ya existe en la estructura organizacional del MEIC, el proyecto no contempla aspectos de la realidad fiscal del país, ya que establece en el transitorio I que este lo dotará de personal técnico y presupuesto para llevar acabo las funciones que se le están atribuyendo, sin considerar el impacto que esto tendría en la fuente de financiamiento que necesariamente será el presupuesto general de la República.
8. Llama la atención que el proyecto corresponde, prácticamente de forma textual, a los acuerdos suscritos por Costa Rica con la Organización Mundial del Comercio (OMC) a partir del GATT 94; presentes en la Ley 7475 del 20 de diciembre de 1994 y todos sus anexos; así como los tratados internacionales suscritos por el país que contemplan capítulos con medidas antidumping, salvaguardas e incluso procedimientos de aplicación; mismos que se reiteran en el texto en cuestión. Paralelamente, debe considerarse que el Decreto Ejecutivo 40559-MEIC ya regula el procedimiento para la implementación de medidas de elusión de derechos antidumping, compensatorias y de salvaguardia; los cuales se integran en el proyecto de ley; debiendo entenderse que este queda derogado tácitamente.

En concordancia a lo anterior, señala la OMC “El Acuerdo Antidumping contiene determinadas prescripciones sustantivas para imponer una medida antidumping y requisitos detallados de procedimiento relativos a la realización de investigaciones antidumping, y la imposición y mantenimiento de medidas antidumping.”





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 7

Dicho acuerdo contempla además, la determinación de la existencia de dumping, las normas aplicables a la determinación de daño importante, los requisitos para la determinación de daño importante, el cálculo de la comparación equitativa, diversas definiciones relacionadas con la materia, así como requisitos de procedimiento y otros; todos estos contenidos en el objeto en estudio. Debido a esto, podría ser redundante o incluso contradictorio lo expresado en el expediente legislativo No. 20651.

9. Asimismo, es confusa la modificación que se realiza a la Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 6054 con este proyecto, que introduce las temáticas de medidas antidumping, compensatorias, de salvaguardia y anti-elusión, pero a través de la Dirección de Defensa Comercial, la cual funge como la “Autoridad Investigadora”. Es decir, se incorpora una competencia al MEIC en su ley orgánica, que será desarrollada a partir de unidades organizacionales específicas:

“ARTÍCULO 133- Modifíquese el artículo 1 Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, N.º 6054, adiciónese un inciso c), para que en lo sucesivo se lea de la siguiente manera:

De la Competencia:

Artículo 1- Corresponde al Ministerio de Economía, Industria y Comercio:

c) Ordenar la aplicación de medidas antidumping, compensatorias, de salvaguardia y anti-elusión. En virtud de lo anterior, el MEIC contará con una estructura organizativa funcional, especializada en materia de Defensa Comercial, denominada “Dirección de Defensa Comercial”, la cual fungirá como “Autoridad Investigadora” y tendrá a su cargo la apertura, desarrollo e instrucción de las investigaciones”.

10. Considerando la exposición de motivos que introduce el proyecto de ley, mediante la cual, se justifica la necesaria instauración de procedimientos que se adapten a las realidades específicas del país; no se vislumbra en su contenido los lineamientos que regirían su aplicación. Aunado a ello, según





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 8

nuestro ordenamiento jurídico, los reglamentos son un instrumento utilizado con el propósito de definir las reglas necesarias para la adecuada interpretación y aplicación de la ley; pudiendo ser esta la herramienta a utilizar según el propósito del proyecto de ley.

11. Paralelamente, se justifica en el proyecto de ley; la necesidad de incorporar instrumentos para apoyar a las micro, pequeñas y medianas empresas (PYME); en el uso de instrumentos de defensa comercial. No obstante, en el articulado analizado, no se visualiza ningún tipo de acción dirigido particularmente a dicho sector empresarial.
12. Concomitantemente, la justificación del proyecto señala *“la Dirección de Defensa Comercial no puede acceder a cierta información recabada por otras instituciones estatales, pues no lo permite la normativa vigente. Por ejemplo, de conformidad con la Ley General de Aduanas, el Código Tributario y la Ley Orgánica de la Dirección General de Hacienda, esta institución y el Servicio Nacional de Aduanas no pueden compartir información detallada relativa a las importaciones”*.

Sin embargo, el texto del proyecto refiere a dicha problemática en los artículo 58 y 134, mediante los cuales se indica que la citada Dirección, en su calidad de AI, podrá solicitar una serie de información a los órganos y entes de la Administración Pública y pretende modificar el Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Siendo omiso en adicionar otro articulado que resuelva los inconvenientes planteados.

13. En la línea de creación de unidades organizacionales, se menciona al Comité de Salvaguardia, sin que exista referencia previa a la existencia de dicho Comité, ni información relativa a las competencias que se le están atribuyendo, ni su integración:

“ARTÍCULO 74- Notificación al Comité de Salvaguardia. En el caso de medidas de salvaguardia, se notificará al Comité de Salvaguardia en un plazo de 5 días hábiles siguientes a la emisión de la resolución...”



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18

Pág. 9

C) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El proyecto de ley en cuestión, no crea nueva institucional pública, pero sí podría ampliar la estructura organizativa del MEIC e integra a la Dirección de Defensa Comercial con rango de ley, siendo inconveniente la definición de estructuras organizacionales en los ministerios mediante ley; dada la inflexibilidad que esta clase de norma le imprime a la dinámica institucional.

El cambio que se propone podría incrementar los costos administrativos, financieros y de gestión al indicar en el Transitorio I, la necesidad de dotar de personal y presupuesto la Dirección de Defensa Comercial, pero esto no solo aplica para el caso del MEIC, sino que también para el Poder Judicial, ya que se establece la necesidad de tener jueces especializados y esto tiene costos adicionales.

2. El proyecto de ley busca formalizar o adaptar diversas normativas para hacer más ágil algunos procedimientos, ya que las disposiciones y acuerdos internacionales, no han tenido efectos jurídicos directos en el derecho interno costarricense. Donde lo más conveniente es que si ya existe la normativa respectiva y todavía amparada en acuerdos internacionales, lo que se requiere es de una reglamentación más específica y no de una ley, o en otro caso, lineamientos más precisos y adecuados que provoquen una adecuada gestión esa materia.
3. Resulta de gran relevancia, el análisis integral de los tratados de libre comercio y los acuerdos suscritos con la OMC, respecto al texto en cuestión; dadas posibles reiteraciones innecesarias y/o contradicciones que se puedan generar.
4. Lo dicho por la exposición de motivos y el desarrollo del articulado, es ambivalente y susceptible de crear anfibología, pudiéndose normarse algunos de los objetivos del proyecto en el marco de un reglamento ejecutivo y no necesariamente mediante la sanción de una ley.





Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

DM-1200-18
Pág. 10

5. Se usa a la ligera la asignación de rectoría técnica en temas específicos. Si bien es menester que el MEIC ejerza esta temática, debe de existir más precisión sobre el ejercicio de la rectoría, principalmente para que no se confunda con posibles tareas de dirección, fiscalización y coordinación que se toman desde el COMEX.

En conclusión, cuenta con la aprobación de MIDEPLAN en tanto se tomen en cuenta las observaciones precedentes.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Eunice Matamoros Rojas, EMR@asamblea.go.cr
Luis Daniel Soto Castro, Viceministro, MIDEPLAN
Adrián Moreira Muñoz, Asesor de Despacho, MIDEPLAN
María José Zamora Ramírez, Asesoría Jurídica, MIDEPLAN
Luis Román Hernández, Gerente del Área Modernización del Estado, MIDEPLAN
Archivo

