

Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de
Prácticas Comerciales Internacionales

Mesa de Trabajo 1. Estándar de inicio y plazos

Conclusiones

Introducción

Con objeto de atender los problemas que en la actualidad enfrentan los usuarios del sistema mexicano de prácticas comerciales internacionales, esta Mesa de Trabajo tuvo como labor: (i) realizar un diagnóstico de la problemática actual relacionada con el estándar para el inicio de una investigación *antidumping*, así como la falta de cumplimiento de los plazos previstos en la legislación aplicable en estos procedimientos; (ii) elaborar propuestas específicas para atender la problemática; e (iii) identificar sus implicaciones. Este documento pretende resumir las conclusiones de la Mesa de Trabajo. Un análisis más amplio está contenido en el anexo a este documento.

Para abordar la problemática mencionada, se identificaron cuatro temas específicos, que están interrelacionados, en los cuales se recomienda realizar mejoras en beneficio del sistema, al ser estos temas de importancia estructural para el sistema. Cabe señalar que la adopción de las propuestas de esta mesa tendrá implicaciones en la estructura y funcionamiento interno de la UPCI.

Los cuatro temas identificados fueron: (i) el uso de un sistema de check-list para el inicio de una investigación/formulario de inicio; (ii) el retraso en el cumplimiento de los plazos para las resoluciones de inicio, preliminar, final y las relativas a los exámenes administrativos y quinquenales; (iii) la política de prórrogas otorgadas por la autoridad; y (iv) la asistencia técnica.

Esta mesa de trabajo contó con la participación de las siguientes personas (por orden alfabético): Yolanda Guadalupe Aguirre Gonzalez; Lilia Rosales Ortega; Pedro Aarón De Leon Diaz; Tania Parceró Herrera; Ricardo Ramírez Hernández; Luz Elena Reyes de la Torre; Yvonne Stinson Ortiz; Rafael Urquiza y Miguel Ángel Velázquez Elizarrarás. La mesa estuvo coordinada por Orlando Pérez Gárate.

Tema 1: Checklist/Estándar de inicio

I. Problemática actual:

El consenso de la Mesa fue que el sistema de check-list es un enfoque efectivo para dar inicio a un proceso de investigación por prácticas desleales. Sin embargo, existen en general dos problemas del check-list que hacen que el estándar de inicio sea complicado para los sectores productivos: (i) no existe claridad en el criterio de suficiencia de pruebas, y (ii) varios puntos del check list son muy complejos en sí mismos. Como ejemplo de ello son los requisitos de país sustituto y la guía de estudio de mercado.

Es decir, la problemática que se ha identificado recae en que no existe un criterio claro (que se aplique en la práctica y no sólo esté definido conceptualmente) de lo que la autoridad interpreta por presentación de

**Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de
Prácticas Comerciales Internacionales**

pruebas “suficientes”, o que sean “pertinentes” o “exactas”. Además las consecuencias que puede haber por falta de claridad son las dificultades para obtener información y calidad de la misma.

Se identificó que el uso de check-list para el inicio de una investigación en casos normales de economía de mercado puede ser menos problemático, que su uso en una investigación de economía que no opera bajo principios de mercado, como son los casos de China. En este último caso hay determinados temas que complican la aplicación del check-list como son los requisitos exigidos para seleccionar un país sustituto o la guía de estudio de mercado para obtener el valor normal en un país sustituto. Para estos aspectos particulares sería necesario revisar el estándar de inicio.

La Mesa de Trabajo identificó que uno de los aspectos que hacen muy complicado un caso para el sector productivo es la práctica que la UPCI ha adoptado en los últimos años de modificar el periodo de investigación en caso de retraso al publicar el inicio de la investigación.

II. Propuesta:

- Definir con claridad la “suficiencia” de las pruebas para el inicio de la investigación, sobre todo en su aplicación práctica. Una opción es que la UPCI prepare listas indicativas que ejemplifiquen en diversos puntos de mayor complejidad como es el caso de las pruebas de valor normal para inicio de una investigación, cuando las prueba pueden ser “suficientes”, “exactas” o “pertinentes”.
- Institucionalizar una asistencia técnica eficiente y efectiva, mediante la creación de un área específica dentro de la UPCI¹, que cuente con responsabilidad asignada dentro de las atribuciones de la Unidad, y que pueda fungir como enlace con las áreas que se encargarán del desarrollo de la investigación. Un área a la que se le puedan pedir resultados de su actividad con criterios claros y objetivos. Además deberá mantener estrecha colaboración con funcionarios encargados de la toma de decisiones al interior de la UPCI.
- La asistencia técnica deberá tener un papel relevante, eficiente y efectiva, para mejorar la calidad y rapidez en la preparación de solicitudes de investigación, y por consiguiente, en la reducción de plazos de publicación de resoluciones.²
- Se debe mantener un estándar razonable de inicio. Por ejemplo, en el caso en que la autoridad determinase que resultaría improcedente la solicitud de inicio debido a las deficiencias de los elementos presentados por el solicitante, se deberá desechar la solicitud en su totalidad en lugar de tratar de suplir las deficiencias de la misma, evitando mayores costos y tiempo para los usuarios del sistema.

III. Implicaciones:

¹ Se recomienda que al menos sea una Dirección General Adjunta o Dirección de Área que su principal función sea la de brindar asistencia técnica a los usuarios del sistema.

² No se pretende que la asistencia técnica brindada por la UPCI prejuzgue desde el punto de vista legal la decisión de la autoridad de dar inicio a la investigación, pero se entendería que existe una presunción de la eventual decisión que adopte la autoridad, si los usuarios utilizaron los servicios de la asistencia e implementaron las recomendaciones que derivan de ella.

**Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de
Prácticas Comerciales Internacionales**

La creación de un área específica de asistencia técnica tendrá implicaciones en la estructura actual de la UPCI y su funcionamiento interno. Para dotar de facultades a esta área será necesario modificar el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, aunque una solución provisional sería utilizar un área actual de la UPCI para dicho propósito, por ejemplo, se podría reforzar el área actual de asistencia internacional para que también brinde asistencia técnica a solicitantes nacionales.

Tema 2: Plazos

I. Problemática Actual:

Existe una preocupación generalizada por los plazos que se lleva una investigación en México. En la práctica la UPCI normalmente excede los plazos previstos por la Ley de Comercio Exterior y la OMC para emitir sus resoluciones. Se identificó que el problema del retraso es un problema interno de la UPCI. Por ejemplo:

- La emisión de la resolución de inicio ha fluctuado entre los 2 meses con 1 día y los 12 meses con 27 días, tardando un promedio de 6 meses.
- La emisión de la resolución preliminar ha fluctuado entre los 11 meses y los 25 meses con 26 días, tardando un promedio de 16 meses con 6 días.
- La emisión de la resolución final ha fluctuado entre los 20 meses y los 30 meses con 26 días, tardando un promedio de 24 meses con 6 días.

II. Propuesta:

- Cumplir con los plazos previstos por la ley.
- Para evitar retrasos en el cumplimiento de los plazos es necesario mejorar el funcionamiento interno de la UPCI y contar con criterios homogéneos al interior de la Unidad. Se entiende que una herramienta de apoyo para uniformizar criterios es el portal de la UPCIpedia.
- Para evitar problemas de criterios, la toma de decisiones debe ser colegiada a nivel de los Directores Generales Adjuntos y con la retroalimentación previa y aprobación final del titular de la Unidad.³ Asimismo, resulta necesario difundir de manera efectiva los criterios al interior de la Unidad.
- Evitar que la autoridad solicite sistemáticamente cambios en el periodo de investigación. Lo anterior eleva considerablemente la dificultad para los solicitantes, ya que éstos deben de presentar pruebas del nuevo periodo investigado dentro de un plazo muy limitado dentro del procedimiento.

III. Implicaciones

³ Uno de los objetivos del proyecto de modificaciones a la Ley de Comercio Exterior es modificar la naturaleza jurídica de la actual UPCI para que pueda adoptar decisiones de manera colegiada como órgano desconcentrado. Este proyecto se encuentra en etapa de discusión por parte del Poder Legislativo. En tanto esta iniciativa se encuentre en discusión por parte del Poder Legislativo, esta práctica podría implementarse mediante modificaciones al Reglamento Interno de la Secretaría de Economía o incluso, institucionalizarse provisionalmente como práctica administrativa interna sin modificar las atribuciones de la UPCI en el Reglamento, hasta en tanto se hagan las modificaciones legislativas correspondientes.

**Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de
Prácticas Comerciales Internacionales**

No existen implicaciones en la legislación nacional vigente. La única implicación es administrativa y está relacionada con mejorar al interior de la UPCI su desempeño de funciones y hacer una programación puntual del procedimiento y las actividades de cada caso, para evitar la cadena de problemas que generan el incumplimiento de los plazos.

Tema 3. Prórrogas

I. Problemática Actual:

No hay un criterio definido al interior de la UPCI para su otorgamiento, debido a que este es un análisis casuístico.

Sin embargo, se identificó que el problema de las prórrogas no es un elemento principal que genere un retraso en el cumplimiento de los plazos.

II. Propuesta:

- Las prórrogas deben darse de manera excepcional, por causas justificadas, bajo un criterio definido y deben administrarse en función del plazo límite previsto en la legislación nacional.
- En general la legislación prevé plazos máximos para el desahogo del procedimiento. Si se realiza una programación puntual en cada investigación conforme a los plazos previstos en la Ley, se puede utilizar un plazo razonable para administración de prórrogas.
- Es importante implementar una práctica administrativa homogénea en el otorgamiento de prórrogas y condicionar su otorgamiento al cumplimiento de los siguientes criterios: 1) que exista causa justificada; y 2) siempre que haya una entrega parcial del requerimiento o promoción objeto de la prórroga (similar a la práctica de EE.UU.).

III. Implicaciones

No hay implicaciones en la legislación nacional vigente. La única implicación es administrativa y está relacionada con ajustar y uniformar al interior de la UPCI sus políticas de prórrogas de acuerdo con las propuestas presentadas.

Tema 4. Asistencia Técnica.

I. Problemática Actual:

No existe actualmente una asistencia técnica eficiente y efectiva que ayude a los usuarios del sistema a resolver dudas sobre los criterios utilizados por la autoridad y la forma de resolver problemas específicos, y que ayude también a la autoridad a evitar problemas durante el desarrollo de la investigación.

La asistencia técnica que actualmente se proporciona es limitada y no ha servido como un análisis de viabilidad previo a la presentación de una solicitud de inicio.

**Mesas de Trabajo sobre los Retos del Sistema Mexicano de
Prácticas Comerciales Internacionales**

II. Propuesta:

- Institucionalizar una asistencia técnica eficiente y efectiva, mediante la creación de un área específica dentro de la UPCI⁴, que cuente con responsabilidad asignada dentro de las atribuciones de la Unidad, y que pueda fungir como enlace con las áreas que se encargarán del desarrollo de la investigación. Además deberá mantener estrecha colaboración con funcionarios encargados de la toma de decisiones al interior de la UPCI.
- La asistencia técnica deberá tener un papel relevante, eficiente y efectivo, para mejorar la calidad y rapidez en la preparación de solicitudes de investigación, y por consiguiente, en la reducción de plazos de publicación de resoluciones.⁵

III. Implicaciones

La creación de un área específica de asistencia técnica tendrá implicaciones en la estructura actual de la UPCI y su funcionamiento interno. Para dotar de facultades a esta área será necesario modificar el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, aunque una solución provisional sería utilizar un área actual de la UPCI para dicho propósito, por ejemplo, se podría reforzar el área actual de asistencia internacional para que también brinde asistencia técnica a solicitantes nacionales.

⁴ Se recomienda que al menos sea una Dirección General Adjunta o Dirección de Área que su principal función sea la de brindar asistencia técnica a los usuarios del sistema.

⁵ No se pretende que la asistencia técnica brindada por la UPCI prejuzgue desde el punto de vista legal la decisión de la autoridad de dar inicio a la investigación, pero se entendería que existe una presunción de la eventual decisión que adopte la autoridad, si los usuarios utilizaron los servicios de la asistencia e implementaron las recomendaciones que derivan de ella.