



CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N° 870/2006-CR, propone la "Ley Marco para la Aplicación de Salvaguardias".

COMISION DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2006-2007



Señor Presidente:

Ha ingresado, el 01 de febrero de 2007, para su estudio y dictamen, el Proyecto de Ley N° 870/2006-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista Unión por el Perú, y suscrita por los señores Congresistas: Abugattás Majluf Daniel Fernando, Obregón Peralta Nancy Rufina, Huancahuari Paucar Juana Aide, Maslucán Culqui José Alfonso, Ruiz Delgado Miro, Cabrera Campos Werner y Marisol Espinoza.

La Comisión ha procedido a efectuar el correspondiente estudio y análisis de la propuesta contenida en la iniciativa, habiendo llegado a las siguientes consideraciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley materia del presente dictamen, ha sido derivado también a la Comisión de Producción y Micro y Pequeña Empresa, siendo dicha comisión la principal, encontrándose en proceso de estudio.

La Secretaría Técnica de la Comisión ha presentado Informe Técnico de Calificación de Admisibilidad, el mismo que señala que en la iniciativa se ha cumplido con presentar los requisitos generales y específicos establecidos en el Reglamento del Congreso de la República; sien embargo, también efectúa algunas recomendaciones para su mejor tratamiento. Por lo que el proyecto de ley fue admitido a trámite de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento y pasando a la etapa de evaluación y estudio por parte de la Asesoría de la Comisión.

Cabe señalar que se trata de una ley de carácter ordinario, incurso en el inciso a) del Artículo 72° del Reglamento del Congreso.

II. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

La iniciativa propone se declare de interés público la necesidad de establecer mecanismos claros y expeditivos destinados a superar y combatir las situaciones que causen, o amenacen causar, daño grave a determinada rama de la producción nacional o desorganización del mercado para los productores nacionales de productos similares o directamente competidores de aquellos productos de origen extranjero que, por su volumen y condiciones, se estén importando en el territorio nacional.



En este sentido, se señala que se pretende regular los siguientes procedimientos para la aplicación de las salvaguardias:

- a) Las previstas en el Acuerdo sobre Salvaguardias; y
 - b) De transición para productos específicos, de acuerdo al Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC.
- Asimismo, la salvaguardia general, regulada en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, podrá aplicarse a cualquier producto, incluyendo los derivados de la agricultura.

Además, precisa que las medidas de salvaguardias aplicables a las importaciones que se realizan en el marco de los Tratados de Integración y Acuerdos Comerciales Bilaterales de los que el Perú es parte, se regirán por lo establecido en tales Tratados.

III. MARCO NORMATIVO APLICABLE

- Constitución Política del Estado.
- TUO del Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.
- Acuerdo sobre Salvaguardias (GATT de 1994).
- Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC.
- Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre los países miembros de la Comunidad Andina, y el Gobierno de la República Federativa del Brasil.
- Resolución Legislativa N° 26407, Aprueban Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay.
- Decreto Supremo N° 077-2005-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - INDECOPI.
- Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por el D.S. N° 017-2004-MINCETUR, Normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial del Comercio.
- Decreto Supremo N° 023-2003-MINCETUR, Reglamentan las salvaguardias de transición al amparo de normas y compromisos asumidos por los Miembros de la Organización Mundial de Comercio.
- Decreto Supremo 023-2004-MINCETUR, Establecen salvaguardia provisional a importaciones de confecciones textiles.
- Decreto Supremo N° 014-2005-MINCETUR, Disponen concluir con la aplicación de salvaguardia provisional a importaciones de textiles contenidos en Anexo 1 del D.S. N° 023-2004-MINCETUR.

IV. FUNDAMENTOS DE LA INICIATIVA



Los principales fundamentos contenidos en la iniciativa legislativa son los siguientes:

- La aplicación de medidas de salvaguardias es un mecanismo totalmente legal, promovido y permitido por la OMC. Por lo tanto, los detractores a su aplicación, no tienen asidero para sostener que es una medida que limita el flujo comercial y que su aplicación es una restricción al libre comercio.
- Constituye una obligación del Estado utilizar las medidas de salvaguardias para compensar el daño que se produce a un sector de la economía y evitar que se pierdan más puestos de trabajo e importante inversión nacional.
- El autor estima que el tema de salvaguardias no debe ser un debate ideológico entre proteccionistas y liberales. Sino que se trata de un derecho legítimo que los peruanos deben utilizar para defender la producción nacional utilizado mediante los mecanismos permitidos por las reglas del libre comercio.
- Es deber del Estado garantizar el ejercicio de las libertades de empresa, comercio e industria y de promoción del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, conforme lo dispone el artículo 59° de la Constitución.

V. OPINIONES

✓ Mediante Carta PRE/012-2007 con fecha 12 de febrero de 2007, la **Asociación de Exportadores (ADEX)**, señala que nuestra legislación regula el procedimiento para la aplicación de salvaguardias, el mismo que puede ser perfeccionado, a través de un Decreto Supremo aprobado por el MINCETUR. Por lo tanto, consideran que no existe necesidad de aprobar una Ley sobre este tema.

✓ La **Sociedad de Comercio Exterior del Perú - COMEXPERU**, por Carta N° 008-2007/GG/COMEXPERU de fecha 21 de febrero de 2007, considera que la iniciativa interpreta y aplica erróneamente el artículo 97° de la Constitución Política del Perú, pues genera una falsa identidad entre el concepto "investigación" (como instrumento de la legítima función fiscalizadora del Congreso) con la "investigación" (técnico-económica) a cargo de "autoridad competente" a la que se refiere el artículo 3° del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

Asimismo, precisan que la legislación peruana en materia de salvaguardias esta diseñada para que no prevalezca ningún interés político o de otro tipo en su aplicación. En este sentido, el Congreso no es una entidad técnica sino política; pudiendo su condición política alejar las decisiones del estricto ámbito técnico que se requiere para cumplir con las normas internacionales.

Estiman que el Congreso no debe emitir leyes desnaturalizando el sentido y alcance de los tratados internacionales, como son los de la OMC. Manifestando



que a diferencia de las medidas antidumping y compensatorias, las salvaguardias no requieren que se pruebe la existencia de una práctica "desleal" para su aplicación, ya que son utilizadas como correctivos de posibles desordenes en un mercado puntual a causa del comercio.

Por otro lado, observan que en el análisis costo beneficio de la propuesta, solo se toman en cuenta los "derechos fundamentales" de la industria nacional, desconociendo que estas medidas también afectan los derechos de los consumidores, comerciantes, trabajadores, exportadores, en suma, a la sociedad en su conjunto. Por tal motivo, una salvaguardia injustificada; es decir aplicada sin una rigurosa y transparente investigación que compruebe la relación causal entre el aumento de las importaciones y el deterioro de una industria en particular, significa favorecer a un pequeño sector de la economía en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Finalmente, aclaran que el sustento de cumplir con el deber del Estado de garantizar el ejercicio de "la libertad de empresa, comercio e industria" del artículo 59° de la Constitución, contradictoriamente sería afectado, pues la Exposición de Motivos señala la voluntad de llevar a cabo la imposición de medidas proteccionistas en favor de la industria nacional, puntualmente, a favor de los fabricantes de confecciones textiles.

✓ Por medio de la Carta N° 116-2007/PRE-INDECOPI, de fecha 19 de febrero de 2007, el **Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)**, alcanza el Informe N° 002-2007/CDS.

Dicho documento precisa las razones por las que la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios denegó el inicio de investigaciones en diversos casos, lo que se resume en los siguientes puntos: falta de presentación de los requisitos exigidos en el Protocolo de Adhesión de China a la OMC; inconsistencias en la información presentada por la Sociedad Nacional de Industrias y el análisis de información oficial del sector.

Sostienen que las investigaciones de mercado y la verificación de la existencia de los elementos necesarios para aplicar medidas de salvaguardias deben realizarse con criterios eminentemente técnicos y libres de influencias o presiones políticas, conforme a los parámetros establecidos en los Acuerdos de la OMC y en los Protocolos de Adhesión a este organismo. Acotan que debido a las características de la investigación para aplicar medidas de salvaguardia, ningún Miembro de la OMC ha delegado esa función a su Congreso o Parlamento, por el contrario esta potestad es asignada a algún organismo técnico del Poder Ejecutivo.

Señalan que el artículo 97° de la Constitución Política regula las facultades de fiscalización que tiene el Congreso, las cuales están referidas a la dilucidación de hechos o conductas que pudieran afectar el interés público en las que pudiera estar implicada la comisión de un delito, señalándose que tales



investigaciones se realizan con similar apercibimiento que el de los procesos judiciales.

Aclaran que en el procedimiento vigente solo una autoridad interviene en toda la investigación. Sin embargo, la iniciativa propondría un procedimiento más complejo, añadiendo nuevas etapas y procedimientos que corresponden a la atribución fiscalizadora del Congreso; lo que podría más bien perjudicar al solicitante.

Con relación al artículo 9° del proyecto que plantea como requisito para la presentación de la solicitud que los productores nacionales adjunten un informe económico cuantificado del impacto de la medida sobre los consumidores finales e intermedios del producto investigado, así como sobre el interés público; mencionan que el D.S. N° 017-2004-MINCETUR eliminó esta obligación para los solicitantes, pues es la parte menos idónea para evaluar este impacto, debiendo corresponderle esta labor al gobierno.

Concluyen señalando que la mayor parte de las disposiciones contenidas en el Proyecto son las ya estipuladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el Protocolo de China a la OMC, por lo que consideran innecesario se repitan en una ley.

✓ A través del Oficio N° 120-2007-PRODUCE/DM, el **Ministerio de la Producción**, remite el Memorando N° 013-2007-PRODUCE/DVI-MRB y el Informe N° 005-2007- PRODUCE/OGAJ-JCF.

En el primero de estos el sector advierte un ánimo de promover o facilitar a como de lugar la aplicación de salvaguardias como un mecanismo de defensa o protección absoluta, aun incluso sin tener información suficiente ni pruebas y por ende sin contarse con el debido sustento, basándose en la simple presunción de veracidad de la aseveración del denunciante, con lo cual se estaría a priori induciendo a la aplicación de salvaguardias.

Consideran además, que la competencia constitucional del Poder Ejecutivo en materia arancelaria estaría siendo restringida y coactada por la iniciativa legislativa, debido a que esta propone la intervención directa del Poder Legislativo en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo en dicha materia, por dos razones: el primero, al establecer que la resolución denegatoria (y no la aprobatoria) de la recomendación realizada por la Autoridad Investigadora deberá estar motivada, y el segundo referido al establecimiento de la presunción de veracidad de la información presentada por los interesados cuando dicha información no la tenga el Estado o no esté disponible. Determinan que el Congreso no tiene competencia en materia comercial ni tampoco en el tema de aranceles: pero que esta si es atribuida constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

Señalan que en la iniciativa no se ha tomado en cuenta los Acuerdos de la OMC, lo que en cambio si se ha respetado en los Reglamentos aprobados



(D.S. 023-2003-MINCETUR y 028-98-ITINCI); no necesitándose ni siendo conveniente una Ley para modificar sus reglas.

Por su parte, el Informe N° 005-2007- PRODUCE/OGAJ-JCF, señala que el artículo 1° de la iniciativa, hace referencia a un contenido inexacto del artículo 59° de la Constitución Política, el cual está referido al deber del Estado de "garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria".

Asimismo, precisan que la "desorganización del mercado" no se encuentra prevista en el enunciado básico del Acuerdo de Salvaguardias, sino en la sección 16 del Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC que prevé un "mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos".

Sobre la propuesta de considerar como "Autoridad Investigadora" al Congreso de la República, precisan que el procedimiento de investigación previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el Protocolo de Adhesión no debe ser realizado por el Poder Legislativo sino por el Poder Ejecutivo, en atención al precepto constitucional que obliga al Estado a organizarse bajo el principio de separación de poderes. Asimismo, indican que dicho procedimiento debe ser efectuado por el órgano del Poder Ejecutivo que tenga competencias y funciones afines, siendo la Comisión de Dumping y Subsidios del INDECOPI, en atención al principio de especialidad, de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la entidad idónea.

Acotan que el artículo 19° de la iniciativa contraviene el Acuerdo sobre Salvaguardias dado que éste no contempla la "presunción de veracidad" como criterio válido para la aplicación de salvaguardias, al contrario el Acuerdo contiene disposiciones que exigen elementos fácticos, constatados, objetivos y cuantificables para la determinación del daño o amenaza de daño.

En conclusión, el sector emite opinión desfavorable sobre el Proyecto de Ley.

✓ Mediante el OF. RE (SAE-ONE) N° 3-0-A/115, el **Ministerio de Relaciones Exteriores**, señala que en ningún miembro de la OMC, el proceso de investigación y decisión recae en el Poder Legislativo. En este caso la iniciativa declararían una nueva materia de interés público.

Estiman que constituir al Congreso en autoridad investigadora en virtud del Artículo 97° de la Constitución, no corresponde a la naturaleza del caso ni a la normatividad internacional. A este respecto, la investigación y adopción de medidas de defensa comercial como la salvaguardia, el dumping o los subsidios implican evaluaciones técnicas de diversos factores que para el caso de la salvaguardia determinarán la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o a la amenaza de daño grave a la industria nacional. Siendo competencia de organismos especializados del Ejecutivo, como es el INDECOPI.



Indican, que las instancias consideradas en la iniciativa para el proceso de investigación y aplicación de las medidas de salvaguardia dificultarán el proceso haciéndolo más complejo y menos expeditivo.

Manifiestan que con la iniciativa se modificaría el proceso de investigación y las autoridades nacionales competentes únicamente para el caso de las salvaguardias; pero se mantendría el sistema y proceso vigente para el caso del antidumping y las subvenciones. Sin embargo, no se desprende del proyecto de ley, la necesidad ni la urgencia de diferenciar las autoridades de investigación para el caso de la salvaguardia.

La Cancillería concluye señalando que no existe la necesidad de modificar o sustituir la normatividad vigente (D.S. N° 020-98-ITINCI), al ajustarse a lo establecido en los acuerdos de la OMC y en el Protocolo de Adhesión de la República Popular de China a la OMC.

✓ **El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo**, mediante Oficio N° 130-2007-MINCETUR/DM, con 15 de fecha de marzo de 2007, adjunta el Informe N° 006-2007-MINCETUR/VMCE-AL.

El sector señala que siendo el Acuerdo sobre la OMC (que contiene al Acuerdo sobre Salvaguardias) un Tratado internacional aprobado por el Congreso peruano, debe entenderse que su función a este respecto culminó con el control político del Tratado, quedando en manos del Poder Ejecutivo su reglamentación. En este sentido, el Poder Ejecutivo ha dictado las normas necesarias para implementar los compromisos asumidos por el Perú cuando se adhirió a la OMC, mediante reglamentos y demás instrumentos normativos; definiendo el procedimiento, los requisitos y la autoridad investigadora a cargo de sustanciar los casos que le son sometidos en materia de salvaguardias, entre otros.

Por otro lado, precisan que si bien el Congreso puede realizar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público, este interés no se encuentra implícito ni tampoco constituye la razón de ser de las investigaciones para imponer derechos de salvaguardias, sino que más bien obedece a situaciones muy puntuales dirigida a grupos o sectores muy particulares de la economía.

Consideran que el Congreso de la República no podría válidamente constituirse como autoridad investigadora en materia de Salvaguardias, lo cual, además de ser una atribución correspondiente al Poder Ejecutivo, resultaría inconveniente al no ser un cuerpo técnico especializado en la materia.

Concluyen estimando que el proyecto de ley contraviene las obligaciones asumidas por el Perú en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC. Igualmente, consideran inconstitucional y al mismo tiempo improcedente establecer como autoridad competente para las investigaciones de salvaguardias al Congreso de la República del Perú.



✓ Por medio de la Carta P/092.03.07/XCOM, de fecha 15 de marzo de 2007, la **Cámara de Comercio de Lima**, observa que sea el Congreso de la República la autoridad que realice una investigación de carácter técnico en la que, dada su naturaleza, es muy posible que las partes afectadas busquen crear corrientes de opinión para orientar la posición del Poder Legislativo y de la opinión pública en general, hacia sus respectivos intereses.

Señalan que debido al riesgo de la influencia política en las investigaciones de denuncias y seguimiento de procedimientos de esta naturaleza, se creó la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, como órgano técnico y especializado encargado de velar por el cumplimiento de las normas que regulan las distorsiones generadas por importaciones de productos a precio dumping o subsidiados, así como para la investigación para la imposición de las medidas de defensa comercial. En este sentido, no consideran conveniente que se otorgue a esta entidad una competencia de esta naturaleza.

Sostienen que el numeral 1 del artículo 3° del Acuerdo establece que el posible "interés público" que implicaría la aplicación de una medida de salvaguardia, se enmarca dentro de un procedimiento de investigación técnico y formal, que debe darse previamente a su imposición.

Acotan que la iniciativa ha eliminado en la práctica el procedimiento de consulta establecido en el artículo 12° del Acuerdo y que está recogido en el artículo 37° del Reglamento. Este hecho podría acarrear observaciones a la ley en el marco de la OMC.

Finalmente, precisan que el Acuerdo sobre Textiles y Vestidos expiró en enero de 2005, estas medidas sólo se podrán adoptar como fecha límite hasta el 31 de diciembre de 2008, por lo que esta parte de la norma estaría vigente menos de dos años. Debiéndose evaluar la conveniencia de expedir una ley que tenga como base una normativa que se aplicaría por un periodo tan reducido.

VI. LEGISLACIÓN COMPARADA

-Entidades o reparticiones de gobierno en materia de defensa comercial, de la región latinoamericana, que tienen competencia y están encargadas de realizar los análisis técnicos para la aplicación de medidas de Salvaguardias en el marco de la OMC.

CHILE

El Decreto del Ministerio de Hacienda N° 909, del 17 de junio de 1999 aprueba el reglamento para aplicación de medidas de salvaguardia conforme al acuerdo de Marrakech. Esta norma determina que la Comisión Nacional creada por el artículo 11 de la Ley N° 18.525, es la entidad encargada de conocer las solicitudes y de recomendar la aplicación de medidas de salvaguardia.

Dicha comisión esta integrada por el Fiscal Nacional Económico, quien la preside; dos representantes del Banco Central de Chile; un representante del



Ministro de Hacienda, otro del Ministerio de Agricultura y un representante del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción; el Director Nacional de Aduanas y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores.

ARGENTINA

A través del Decreto 1.059/96, se dispuso que la Autoridad de Aplicación para decidir las medidas de salvaguardia que exijan los intereses de la comunidad, sea el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, actualmente Ministerio de Economía y Producción.

COLOMBIA

Por el Decreto 152 de 1998, se establecen los procedimientos y criterios para la adopción de medidas de salvaguardia general, salvaguardia de transición para productos comprendidos en el acuerdo sobre textiles y el vestido y, salvaguardia especial para productos agropecuarios. Dicho decreto precisa que la solicitud de salvaguardia general se presenta ante la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, o en las Direcciones Territoriales.

ECUADOR

Mediante la Resolución N° 052 se faculta a la Dirección de Operaciones Comerciales del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca (MICIP), actualmente Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización, Pesca y Competitividad; como la Autoridad Investigadora encargada de iniciar y adelantar las investigaciones por dumping, subvenciones y salvaguardias. Determinándose que el resultado del proceso de investigación realizado, sea conocido por el pleno del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI); organismo que, en última instancia, decide sobre la aplicación o no de las medidas de defensa comercial.

VII. ANÁLISIS

La iniciativa propone se declare de interés público el establecimiento de mecanismos destinados a superar y combatir las situaciones que causen, o amenacen causar, daño grave a una rama de la producción nacional o desorganización del mercado a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores de dichos productos de origen extranjero que, por su volumen y condiciones, se importan al territorio nacional.

Procedimiento que consistiría en: la solicitud de investigación presentada por una porción de la rama de producción nacional similar o directamente competidor sería remitida a la Comisión de Producción y Pymes para que evalúe si la solicitud cumple con los requisitos de presentación; pasando a publicar su admisión a trámite y simultáneamente comunicar esta decisión a la Mesa Directiva a fin que en sesión Plenaria se constituya la Comisión de



Investigación correspondiente de conformidad con los artículos 97° de la Constitución y 35° del Reglamento del Congreso.

Esta autoridad conduciría el procedimiento de investigación, el mismo que comprende: el derecho de contradicción, el envío y recepción de cuestionarios, la actuación de pruebas, la presentación de alegatos, la celebración de audiencia y la elaboración de un informe técnico que contenga las constataciones sobre la existencia o amenaza de daño grave a ser remitido a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Este informe emitido por el Poder Legislativo pasaría a ser evaluado por los sectores involucrados del Poder Ejecutivo, emitiendo el correspondiente decreto supremo donde se establezcan las medidas de salvaguardia que resulten pertinentes, en caso contrario emitirá resolución de rechazo. En tal sentido, el Congreso de la República sería la autoridad técnica encargada de realizar el procedimiento de investigación de salvaguardias.

Esta Comisión estima que propuestas de esta naturaleza requieren ser evaluadas teniendo en cuenta los distintos aspectos involucrados. Como son, principalmente: la compatibilidad Constitucional sobre la competencia del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con relación a materias contenidas en Tratados Internacionales, los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia comercial y la regulación nacional adoptada sobre Salvaguardias.

7.1 Compatibilidad Constitucional

Consideramos pertinente evaluar la compatibilidad constitucional de las propuestas contenidas en la iniciativa desde dos perspectivas:

- Teniendo en cuenta las funciones y competencias que le corresponde al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo en materia de salvaguardias.

A este respecto cabe señalar que el Título IV denominado: "Estructura del Estado" de la Constitución establece las distintas competencias, atribuciones y funciones que le corresponden a los poderes del Estado, en virtud de la organización constitucional determinada para la República del Perú en el artículo 43° de la Constitución, que dispone que *"El gobierno es unitario, representativo y descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes"*.

Cabe apreciar que de la revisión del articulado del Capítulo I "Poder Legislativo" del Título IV no se ha encontrado ninguna que incluya la atribución del Congreso de constituirse como autoridad competente en los procesos de investigación de salvaguardias. Así, el artículo 102° de la Constitución regula las atribuciones del Congreso de la República, estableciendo como una de sus competencias la aprobación de tratados que ha negociado el Poder Ejecutivo, de acuerdo al trámite señalado en la Constitución. Lo que ha cumplido al emitir la Resolución Legislativa N° 26407, que incorporó a la legislación nacional el



"Acuerdo, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay". En tal sentido, ya ejerció la función que le corresponde en el presente caso.

En el mismo sentido, el Capítulo II del ya citado Título IV de la Constitución establece el régimen del Poder Ejecutivo, disponiendo el artículo 118° de la Constitución que corresponde al Presidente de la República: ejercer la potestad de reglamentar las leyes (numeral 8.); dirigir la política exterior y las relaciones internacionales y celebrar y ratificar tratados (numeral 11).

En virtud de su responsabilidad para reglamentar las leyes dadas por el Congreso, y en este caso específico, el Poder Ejecutivo ha emitido las disposiciones necesarias para la aplicación de los compromisos internacionales asumidos por el país. (D.S. N° 020-98-ITINCI, modificado por el D.S. N° 017-2004-MINCETUR dando las normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial del Comercio; el D.S. N° 023-2003-MINCETUR, Reglamentando las salvaguardias de transición al amparo de normas y compromisos asumidos por los Miembros de la Organización Mundial de Comercio.

Cabe anotar que en el presente caso la competencia del Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes se complementa con la competencia constitucional que tiene en materia arancelaria¹. Sin embargo, el planteamiento de la iniciativa restringiría no solo la atribución de fijar la cuantía de los aranceles, sino también la de crear los tipos tributarios.

- Teniendo en cuenta el fundamento de la iniciativa para que el Congreso lleve a cabo las investigaciones en materia de salvaguardia, como son el artículo 97° de la Constitución y el artículo 35° del Reglamento del Congreso.

Es necesario saber que el artículo 97° de la Constitución establece que "el Congreso puede iniciar investigaciones sobre cualquier asunto de interés público....". Para Bernal Ballesteros², las Comisiones Investigadoras se instalan con la finalidad de conocer materias de interés público, siendo una de as manifestaciones del denominado control represivo, que se desarrolla cuando el Congreso ejerce su función de fiscalización y sanción. Estas comisiones emiten su informe final, que debe contener el estudio de los hechos denunciados, las proposiciones para resolverlos y señalar las posibles responsabilidades penales, civiles y políticas a que haya lugar.

En este sentido, los dispositivos antes mencionados se refieren al ejercicio de la función de fiscalización de actos y control parlamentario, para identificar si se han cometido faltas o delitos. Además, el interés público es sólo uno de los elementos a tomar en cuenta en un proceso de investigación para la aplicación de salvaguardias, pero no es el único ni el determinante.

¹ Artículo 118° inciso 20. Constitución Política del Perú.

² Enrique Bernal Ballesteros. Manual Parlamentario.



Por otro lado, teniendo en cuenta que la autonomía parlamentaria del artículo 93° de la Constitución, por el que los congresistas no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional alguno por las opiniones y votos que emiten en el ejercicio de sus funciones³. Es claro que un informe de investigación para imponer una medida de salvaguardia emitido por una Comisión Investigadora del Congreso no podría ser observado, y por lo tanto, podría adolecer de errores, vacíos, inconsistencias, o podría carecer de información idónea y sustentatoria, pudiendo ocasionar un resultado adverso.

Es consecuencia, esta Comisión encuentra que la iniciativa materia de dictamen colisiona con el Título IV de la Constitución denominado: "Estructura del Estado" donde se regula la competencia de los poderes del Estado; con el procedimiento de aplicación de los Tratados Internacionales; con la potestad del Poder Ejecutivo en materia arancelaria y la autonomía de que goza para designar la entidad técnica e independiente para llevar a cabo las investigaciones en los procesos de salvaguardias.

7.2. Compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia comercial y de salvaguardias.

Consideramos necesario, tener en cuenta las disposiciones relacionadas con los principios y las normas de la Organización Mundial de Comercio - OMC, particularmente en materia de salvaguardias; y asimismo, los compromisos asumidos por el Perú en diversos acuerdos comerciales internacionales suscritos con sus socios comerciales.

7.2.1. Organización Mundial de Comercio - OMC

Mediante la Resolución Legislativa N° 26407 se incorporó a la legislación nacional el "Acuerdo, por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los Acuerdos Comerciales Multilaterales contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay" suscritos el 15 de abril de 1994, en la ciudad de Marrakech, Marruecos.

Uno de estos es el Acuerdo sobre Salvaguardias ("salvaguardia general") que regula la aplicación de medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Asimismo, es posible adoptar medidas de salvaguardia provisional sobre la base de la determinación preliminar de la existencia de perjuicio grave, que no podrá exceder de 200 días.

En el cual se define a las salvaguardias como medidas "de urgencia" con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador⁴. Estas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones (contingentes) o en aumentos de los

³ Víctor Hugo Montoya Chávez. La Constitución Comentada. Tomo I. Gaceta Jurídica, pág. 36.

⁴ Artículo 2° del Acuerdo sobre Salvaguardias.



derechos por encima de los tipos consolidados (medidas arancelarias). Constituyendo uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio (las otras dos son el antidumping y medidas compensatorias) a las que es posible recurrir en el marco de la OMC.

El Acuerdo tiene principios rectores sobre las medidas de salvaguardia, los que básicamente consisten en: deberán ser temporales; sólo podrán imponerse cuando se determine que las importaciones causan o amenazan causar un daño grave a una rama de producción nacional competidora; se aplicarán (generalmente) de manera no selectiva; se liberalizarán progresivamente mientras estén en vigor; el Miembro que las imponga deberá (en general) dar una compensación a los Miembros cuyo comercio se vea afectado.

Esta convención señala que la aplicación de una medida de salvaguardia solo es posible previa investigación de las autoridades competentes con arreglo a un procedimiento preestablecido. Además, dicho Acuerdo regula aspectos esenciales del proceso de investigación para aplicar una medida de salvaguardia, que todo país miembro debe cumplir.

Igualmente se indica que habiéndose determinado el "daño grave" y previo a la imposición de medidas de salvaguardia se deben realizar consultas con los miembros a afectarse para llegar a compromisos conducentes a solucionar el problema. Además, la duración de las medidas de salvaguardia no deben de exceder de cuatro años y excepcionalmente ocho años.

En este sentido, las investigaciones en materia de salvaguardias requieren que la autoridad investigadora competente tenga un conocimiento profundo de la normativa multilateral así como de los precedentes generados a través del Órgano de Apelación de la OMC para solucionar las diferencias entre los Miembros.

Asimismo, los Miembros que apliquen medidas de salvaguardia deberán por lo general "pagar" por ellas dando una compensación. El país que aplique salvaguardias debe mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente con respecto a los Miembros exportadores afectados. Para ello, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial.

Cabe anotar que el Perú puede ser objeto de denuncias ante la OMC por procesos arbitrarios de investigación o mala aplicación de salvaguardias; siendo el Comité de Salvaguardias el órgano que ejerce el control y supervisión de la actuación de los Miembros a este respecto. Estando encargado de: examinar las notificaciones de medidas de salvaguardia; vigilar la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo; determinar si los Miembros cumplen los requisitos de procedimiento del Acuerdo para la aplicación de medidas de salvaguardia.

Por otro lado, respecto a la propuesta de la iniciativa de aplicar salvaguardia de transición para productos comprendidos en el Acuerdo sobre Textiles y el



Vestido (ATV), cabe precisar que este Acuerdo y sus restricciones expiraron el 1° de enero de 2005. En tal sentido, el comercio de productos textiles y de vestido ya no está sujeto a la aplicación de contingentes de un régimen especial distinto de la OMC/GATT; sino a las disciplinas generales del sistema multilateral de comercio. Pues es el único Acuerdo de la OMC que prevé su propia extinción.

Finalmente, el Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC establece la salvaguardia de transición para productos específicos. Previendo que en circunstancias críticas se podrán adoptar medidas de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de que las importaciones originarias de la República Popular China han causado o amenazan causar una desorganización del mercado.

Colisiones de la iniciativa respecto del Acuerdo sobre Salvaguardias

El artículo 7° del Acuerdo señala que no volverá a aplicarse una medida de salvaguardia a un mismo producto hasta que transcurra un período igual a la duración de la medida anteriormente impuesta, a condición de que el período de no aplicación sea como mínimo de dos años. Sin embargo, la iniciativa plantea que se vuelva a aplicar una medida de salvaguardias a un mismo producto luego de transcurrido un año (artículo 24°).

Asimismo, se plantea la inclusión de la "presunción de veracidad", sobre la información brindada por el solicitante cuando no exista información estatal fidedigna (artículo 19°). Ello contraviene lo dispuesto el artículo 4.2.b del Acuerdo, que exige que la determinación para imponer medidas de salvaguardia se base en pruebas objetivas y sobre factores de carácter objetivo y cuantificable. Por otra parte, no se establece en el Proyecto examinado la necesaria compensación que debería otorgarse en caso se desee prorrogar una medida de salvaguardia de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8 del Acuerdo.

El Proyecto contempla la posibilidad de aplicar una medida de salvaguardia discriminatoria (aplicable sólo a determinados países), lo cual se encuentra proscrito por el artículo 2.2 del Acuerdo.

7.2.2 Comunidad Andina

En el marco de la Comunidad Andina existen mecanismos eficaces que permiten la aplicación de medidas de salvaguardia a la importación de los productos. Respecto de lo cual, el Perú ha suscrito:

✓ **Decisión 452 Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina.** Donde se precisa que corresponde a la Secretaría General realizar la investigación a fin de determinar la existencia del aumento de las importaciones del producto de que se trate, del daño grave o amenaza de daño grave a la rama de la producción de la Comunidad Andina, que produce productos similares o directamente competidores, y de la relación de causalidad entre el



aumento de importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave.

Asimismo, la citada Secretaría podrá resolver sobre la aplicación de medidas de salvaguardia comunitaria, preferentemente de carácter arancelario. Medidas que se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

✓ **Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre la Comunidad Andina y la República Federativa del Brasil.** Que dispone que las partes se regirán por la Resolución 70 del Comité de Representantes de la ALADI, para la aplicación de medidas de salvaguardia a la importación de sus productos, siendo objeto de examen y seguimiento por la Comisión Administradora del Acuerdo. Asimismo, se permite a las Partes Signatarias aplicar, cuando correspondiere, las medidas del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC⁵.

7.3 Regulación nacional adoptada sobre Salvaguardias

El Poder Ejecutivo ha dictado las normas necesarias para poder implementar los compromisos asumidos por el Perú cuando se adhirió a la OMC, mediante reglamentos y demás instrumentos normativos, definiendo a través de estos instrumentos, el procedimiento a seguir, los requisitos, y la autoridad investigadora a cargo de sustanciar los casos que le son sometidos en materia de salvaguardias.

A través del D. S. N° 020-98-ITINCI, modificado por el D.S. N° 017-2004-MINCETUR, se establece el procedimiento para la adopción de medidas de salvaguardia, al amparo de los compromisos del Perú dentro del ámbito de la OMC. Disponiéndose que la autoridad encargada de la investigación en el procedimiento para la aplicación de las medidas de salvaguardia es el INDECOPI a través de la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios.

Asimismo, la Comisión Multisectorial, conformada por el MEF, el MINCETUR y el Ministerio del sector de la rama de producción afectada⁶; es la autoridad encargada de decidir la aplicación, inaplicación, o suspensión de las medidas de salvaguardia, así como la modificación y prórroga de sus plazos.

Resumiendo el procedimiento: el INDECOPI recibe la solicitud para la imposición de salvaguardia, la evalúa y decide si hay suficiente fundamento para dar inicio al proceso de investigación. Luego realiza la investigación y emite un Informe Técnico a la Comisión Multisectorial (CM), en base al cual ésta decidirá si es conveniente o no la aplicación de medidas de salvaguardia.

⁵ Artículos 13° y 14° del Acuerdo de alcance parcial de complementación económica entre los gobiernos de las repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina, y el Gobierno de la República Federativa del Brasil.

⁶ Artículo 5° del Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por el Art. 1° del D.S. N° 017-2004-MINCETUR.



**Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
N° 870/2006-CR, propone la "Ley Marco
para la Aplicación de Salvaguardias"**

Por su parte, mediante el D. S. N° 023-2003-MINCETUR se estableció el procedimiento para la adopción de las salvaguardias de transición, al amparo de las normas y compromisos asumidos por los Miembros de la OMC.

En este sentido, consideramos que el Poder Ejecutivo ha dictado las normas necesarias para poder implementar los compromisos asumidos por el Perú cuando se adhirió a la OMC, las cuales guardan concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

VIII. CONCLUSION

En atención a las consideraciones anteriormente expuestas y de conformidad con lo establecido en el inciso c) del artículo 70° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Comercio Exterior y Turismo recomienda la **NO APROBACIÓN** del Proyecto de Ley N° 870/2006-CR.

Salvo mejor parecer.
Dese cuenta.
Sala de la Comisión.
Lima, 19 de marzo de 2007

Carlos Bruce
Presidente

Cecilia Chacon de Vettori
Secretaria

Luis Humberto Falla Lamadrid
Vicepresidente

Mario Alegria Pastor

Karina Beteta Rubin

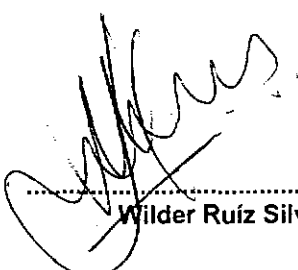


CONGRESO DE LA REPÚBLICA

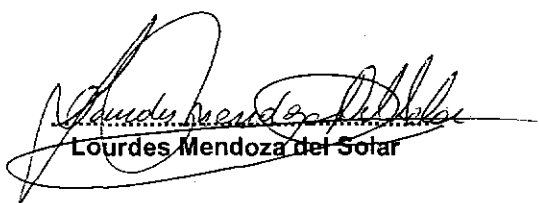
Dictamen recaído en el Proyecto de Ley
N° 870/2006-CR, propone la "Ley Marco
para la Aplicación de Salvaguardias".

.....
Marisol Espinoza Cruz

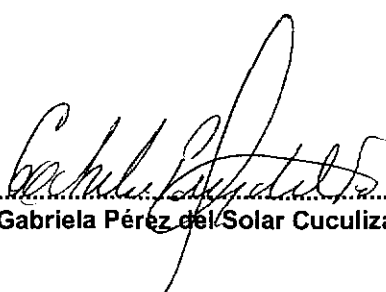
.....
Luciana León Romero


.....
Wilder Ruiz Silva

.....
Isaac Mekler Neiman


.....
Lourdes Mendoza del Solar

.....
Nancy Obregón Peralta


.....
Gabriela Pérez del Solar Cuculiza



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ASISTENCIA

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2006-2007

DÉCIMA NOVENA SESIÓN ORDINARIA

COMISIÓN DE COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO

LUNES 19 DE MARZO DE 2007

HORA: 3:00 p.m.

Sala "José Inclán Gonzáles Vigil"

MIEMBROS TITULARES

1. CARLOS BRUCE
Presidente

2. LUIS HUMBERTO FALLA LAMADRID
Vicepresidente

L I C E N C I A

3. CECILIA CHACÓN DE VETTORI
Secretaria

4. MARIO ALEGRÍA PASTOR

5. KARINA BETETA RUBÍN

6. MARISOL ESPINOZA CRUZ

7. LUCIANA LEÓN ROMERO

L I C E N C I A



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

8. ISAAC MEKLER NEIMAN

9. LOURDES MENDOZA DEL SOLAR

10. NANCY OBREGÓN PERALTA

11. GABRIELA PÉREZ DEL SOLAR CUCULIZA

12. WILDER RUÍZ SILVA

MIEMBROS ACCESITARIOS

12. MARTHA ACOSTA ZÁRATE

13. RAÚL CASTRO STAGNARO

14. ALFREDO CENZANO SIERRALTA

15. VICTOR ISLA ROJAS

16. WALTER MENCHOLA VÁSQUEZ

DISPENSA



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

17. VÍCTOR MAYORGA MIRANDA

.....

18. JHONY PERALTA CRUZ

.....

19. CARLOS RAFFO ARCE

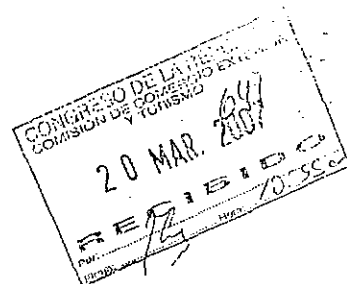
.....

20. DAVID WAISMAN RJAVINSTHI

.....



CONGRESO DE LA REPÚBLICA



Lima, 19 de Marzo del 2007

Carta N° 0317-2006-2007/CCHD-CR

Señor

Carlos Bruce

Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo

Congreso de la República

Presente.-

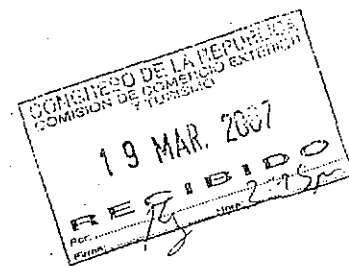
De mi mayor consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a usted a fin de solicitar se me dispense de asistir a la sesión de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, puesto que tuve que atender asuntos imprevistos impostergables.

Agradeciendo de antemano la atención que se sirva brindar a la presente, aprovecho la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi mayor consideración.

Muy atentamente,

Cecilia Chacón De Vettori
Congresista de la República



Año del deber ciudadano"

Oficio N° 603-2006/LLR/DCR

Lima, 16 de marzo de 2007.

Señor Congresista

CARLOS BRUCE MONTES DE OCA

**Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo
del Congreso de la República**

Presente.-

De mi consideración

Es grato dirigirme a usted, para saludarlo cordialmente y a la vez solicitarle se sirva dispensar mi inasistencia a la sesión de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo, que se realizará el día lunes 19 de marzo del presente año, por tener que realizar funciones propias de mi labor parlamentaria fuera de la ciudad de Lima.

Sin otro particular, hago propicia la ocasión para expresarle los sentimientos de mi consideración y estima

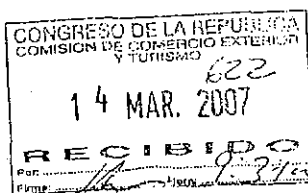
Atentamente,

.....
LUCIANA LEÓN ROMERO
Congresista de la República

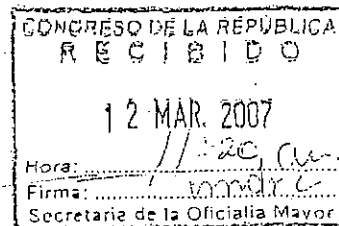




CONGRESO DE LA REPÚBLICA



"Año del Deber Ciudadano"



Lima, 12 de marzo de 2007

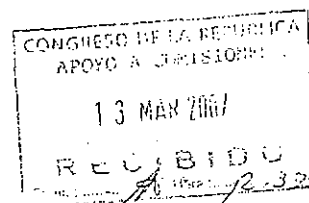
Oficio N° 415-2006-2007-LHFL/CR.

Señora Congresista.

MERCEDES CABANILLAS BUSTAMANTE

Presidenta del Congreso de la República.

Presente.



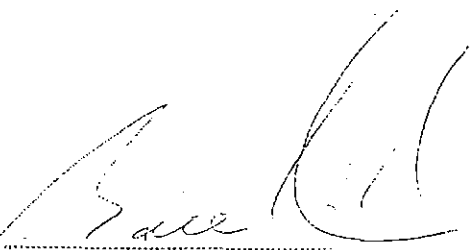
De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarla cordialmente; y a la vez solicitar licencia por motivo de viaje del 19 al 23 del presente mes, a la ciudad de Ginebra, Suiza, a fin de asistir en Representación de la Célula Parlamentaria Aprista, al Taller Internacional de Países en Desarrollo sobre "Liberalización del Comercio y Desarrollo - La OMC y la Ronda de Doha".

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarle las muestras de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,

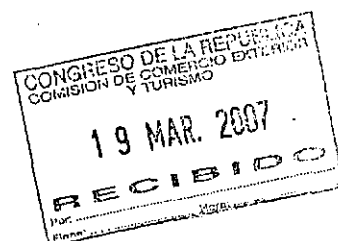



LUIS HUMBERTO FALLA LAMAORID
Congresista de la República

Se adjunta: Invitación de la Fundación Friedrich Ebert Stiftung.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA



"Año del Deber Ciudadano"

Lima, 19 de Marzo de 2007.

Oficio N° 0252-2006-2007-NOP/CR.

Señor Doctor

CARLOS BRUCE MONTES DE OCA

Presidente de la Comisión de Comercio

Exterior y Turismo.

Presente.-

De mi especial consideración:

Es grato dirigirme a su despacho para saludarlo cordialmente, asimismo solicitarle se sirva dispensar mi inasistencia a la sesión de la Comisión de su presidencia para el día de hoy, por motivo de tener que asistir a una reunión programada con anterioridad y, cumpliendo con labores inherentes a mi función parlamentaria.

Agradeciendo su atención, me suscribo.

Atentamente,




NANCY OBREGÓN PERALTA
Congresista de la República

NOP/mvh.