



**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO  
DE GUAYAQUIL**

**SISTEMA DE POSTGRADO**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAGÍSTER EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA**

**DISEÑO DE INVESTIGACIÓN  
LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO  
ECUATORIANO EN EL 2009**

**AUTORES**

**AB. CARLOS FUENTES ESTARELLAS  
ECON. MAURO CALLES PALOMEQUE**

**GUAYAQUIL – ECUADOR**

**MAYO DEL 2016**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Mauro Alexander Calles Palomeque

**DECLARO QUE:**

El examen complejo “**LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009**”, previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Legislación Tributaria**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 19 días del mes de mayo del año 2016**

**EL AUTOR**

---

**Econ. Mauro Alexander Calles Palomeque**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA**

**AUTORIZACIÓN**

Yo, Mauro Alexander Calles Palomeque

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo “**LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 19 días del mes de mayo del año 2016**

**EL AUTOR:**

---

**Econ. Mauro Alexander Calles Palomeque**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA**

**DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD**

Yo, Carlos Eduardo Fuentes Estarellas

**DECLARO QUE:**

El examen complejo “**LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009**”, previo a la obtención del **Grado Académico de Magister en Legislación Tributaria**, ha sido desarrollado en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del proyecto de investigación del Grado Académico en mención.

**Guayaquil, a los 19 días del mes de mayo del año 2016**

**EL AUTOR**

---

**Ab. Carlos Eduardo Fuentes Estarellas**



**UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL  
SISTEMA DE POSGRADO  
MAESTRÍA EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA**

**AUTORIZACIÓN**

**Yo, Carlos Eduardo Fuentes Estarellas**

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la **publicación** en la biblioteca de la institución del examen complejo “**LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009**”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

**Guayaquil, a los 19 días del mes de mayo del año 2016**

**EL AUTOR:**

---

**Ab. Carlos Eduardo Fuentes Estarellas**

## **DEDICATORIA**

Este trabajo lo dedicamos a nuestras esposas e hijos quienes con su apoyo incondicional, comprensión y profunda abnegación, permitieron que concluyamos este gran reto profesional y educativo, siendo la motivación constante e inspiración verdadera para continuar día a día en pos de la consecución de los objetivos y sanas aspiraciones a lograr.

A la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, por el apoyo brindado incondicionalmente durante todo este tiempo de permanencia en la misma en beneficio de nuestro perfeccionamiento.

Ab. Carlos Fuentes Estarellas  
Econ. Mauro Calles Palomeque

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradecemos a Dios por darnos el don de la vida permitirnos compartir día a día con nuestras familias.

A la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil por su esfuerzo en el cumplimiento de su misión educativa de contribuir con nuestra preparación y perfeccionamiento para un mejor desempeño en la vida profesional y por habernos brindado las facilidades para realizar este trabajo de investigación.

Ab. Carlos Fuentes Estarellas  
Econ. Mauro Calles Palomeque

## ÍNDICE GENERAL

DEDICATORIA .....	VIII
AGRADECIMIENTOS.....	IX
ÍNDICE GENERAL .....	X
RESUMEN.....	XIII
ABSTRACT .....	XIV
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	3
EL PROBLEMA .....	3
1.1. TEMA: “LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009”.....	3
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA .....	5
1.4. INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN.....	5
1.5. VARIABLE.....	6
1.6. OBJETIVOS.....	6
1.6.1. Objetivos Generales .....	6
1.6.2. Objetivos Específicos.....	6
1.7. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA .....	6
1.8. DELIMITACIÓN.....	8
CAPÍTULO II.....	9
MARCO TEÓRICO .....	9
2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	9
2.2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA.....	12
2.3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL .....	14
2.4.HIPÓTESIS.....	22
2.4.1. Determinación de variables de investigación .....	22
CAPÍTULO III.....	23
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	23
3.1. MODALIDAD BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN .....	23
3.2. NIVEL O TIPO DE INVESTIGACIÓN .....	23
3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA.....	24
3.4. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS.....	24
3.5. PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN .....	25
CAPÍTULO IV .....	26



INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS Y ANALISIS JURIDICO .....	26
4.1. COMERCIO INTERNACIONAL EN EL ECUADOR.....	26
4.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SALVAGUARDIAS EN EL ECUADOR Y SU INCIDENCIA EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). MOTIVACION DE LAS LIMITACIONES AL COMERCIO (SALVAGUARDIAS) IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL AÑO 2015. .....	35
4.2.1 ANALISIS DEL ALCANCE DE DEFENSA COMERCIAL DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS ECUATORIANAS.....	41
4.2.2. FUNCIONAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS.....	44
4.2.3 BASE LEGAL DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS EN EL ECUADOR .....	45
• Resolución N° 466 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	47
• Resolución N° 467 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	48
• Resolución N° 468 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	48
• Resolución N° 469 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	49
• Resolución N° 470 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	49
• Resolución N° 471 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	49
• Resolución N° 475 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	49
• Resolución N° 479 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	50
• Resolución N° 487 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	50
• Resolución N° 489 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	50
• Resolución N° 490 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	51

Por medio de esta resolución se decide imponer una medida de defensa de Salvaguardia que rectifique las condiciones de comercio generadas por Colombia como resultado de una devaluación cambiaria o monetaria, su sustento fue el art. 98 del Acuerdo de Cartagena y por aquello la CAN analizo y autoriza su aprobación y validez. ....	51
• Resolución N° 494 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI) .....	51
4.2.4. Causales admitidas .....	52
Causal alegada por Ecuador(véase Anexo 1).....	53
4.2.5. Tipos de salvaguardias adoptados por el Ecuador .....	59
4.2.6. Argumentos de los demás países de la CAN y compañías asentadas en los mismos (véase Anexo 2).....	61
4.2.7. Considerandos de la resolución de la Secretaría General de la CAN	61
4.2.8. Resolución de la Secretaría General de la CAN .....	63
4.2.9 Reclamos judiciales por pago indebido.....	63
4.2.10. CARÁCTER IMPOSITIVO - TRIBUTARIO DE LAS SALVAGUARDIAS FRENTE A SU NO RECONOCIMIENTO ARANCELARIO POR PARTE DE LA LEGISLACION NACIONAL ECUATORIANA.....	65
4.2.11. MOTIVACION DE LAS SALVAGUARDIAS QUE SE IMPLEMENTARON EN EL AÑO 2015, ANALISIS DE SU ALCANCE Y EFECTIVIDAD EN EL SISTEMA IMPOSITIVO Y PROTECCIONISTA DEL ESTADO, DESGRAVACION DE LAS MEDIDAS IMPOSITIVAS INSTAURADAS.-.....	72
4.2.12. DESGRAVAMEN Y DESMONTAJE DE LAS SALVAGUARDIAS COMO MEDIDAS DE PROTECCION CAMBIARIA ADOPTADAS EN EL AÑO 2015.- .....	78
CONCLUSIONES .....	79
RECOMENDACIONES .....	81
BIBLIOGRAFÍA.....	84
ANEXOS .....	I

## RESUMEN

En la culminación de la primera década del presente siglo XXI, concretamente en el año 2009, existía una crisis financiera, económica y de capital en la mayoría de los países de orbe internacional. Lo anterior hacía prever que el crecimiento económico del país, que en los años 2007 y 2008 había sido impulsado por un elevado gasto público iba a tener una drástica caída, ya que la inversión privada había sido en gran medida desplazada por la pública que depende de los ingresos petroleros, y efectivamente se concretó, ya que en 2009 según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe la economía ecuatoriana decreció en 1% y según el Banco Central del Ecuador creció 2%. Ante este escenario de bajo crecimiento y disminución de las exportaciones, la política comercial del gobierno introduce salvaguardias con el fin de no incentivar las importaciones y atenuar el déficit comercial. Esta práctica es coherente y guarda estrecha relación con lo que desde el inicio ha promovido el Presidente Econ. Rafael Correa en temas comerciales: el comercio no debe ser libre sino muy regulado tratando de “proteger” la industria nacional, no a los Tratados de Libre Comercio y los sectores a desarrollarse estarán determinados por la planificación central del gobierno. Pero que sea coherente con la visión del gobierno no significa que sea lo que Ecuador necesita para lograr crecimiento económico que al final es lo que va a repercutir en un mejor nivel de vida para los ecuatorianos. Si bien el libre comercio no es una condición suficiente para el desarrollo de un país; ya que se necesitan otras condiciones, como un Estado de Derecho donde las reglas claras sean la norma, un sistema tributario que incentive el sector productivo, un sector público eficiente y competitivo, certeza sobre el futuro para que llegue inversión de nacionales y extranjeros, etc., si es una condición necesaria. El presente trabajo de investigación pretende realizar una breve descripción de la economía ecuatoriana desde el punto de vista macroeconómico. Esperamos que esta investigación pueda constituir una referencia importante de consulta y que sirva para analizar de alguna manera a qué velocidad avanzan otros países.

## ABSTRACT

At the culmination of the first decade of this century, namely in 2009, there was a financial, economic and capital crisis in most countries international world. This made it likely that the country's economic growth, which in 2007 and 2008 had been driven by high public spending would have a drastic drop because private investment had been largely displaced by the public that depends on oil revenues, and effectively accomplished, as in 2009 according to the Economic Commission for Latin America and the Caribbean Ecuador's economy shrank by 1% and according to the Central Bank of Ecuador grew 2%. Given this scenario of low growth and declining exports, trade policy the government introduces safeguards in order not to encourage imports and reduce the trade deficit. This practice is consistent and closely linked with that from the beginning has promoted the President Econ. Rafael Correa on trade issues: trade should not be free but highly regulated trying to "protect" the domestic industry, not the FTAs and sectors to develop will be determined by the central government planning. But it is consistent with the government's vision does not make what Ecuador needs to achieve economic growth that ultimately is going to pass on a better life for Ecuadorians. While free trade is not a sufficient condition for the development of a country; because other conditions are needed, as a rule of law where clear rules are the norm, a tax system that encourages productive sector, an efficient and competitive public sector, uncertainty about the future to reach domestic and foreign investment, etc. This research aims to provide a brief description of the Ecuadorian economy from a macroeconomic point of view. We hope this research can be an important reference for consultation and used to analyze somehow advance how fast other countries.

## INTRODUCCIÓN

Las salvaguardias básicamente buscan una limitación en el mediano o largo tiempo de las importaciones, que pueden ser adoptadas mediante la imposición de tributos que radican en los aranceles y restricción es cuyo fin es proteger, o enmendar daños de consideración a una rama o sector de la producción de una nación, así como coordinar su aplicación a las circunstancias del mercado global. Estas medidas deben ser apropiadas para facilitar el ajuste económico de la rama de producción, de tal manera que se logren beneficios económicos y sociales superiores a los costos que se deriven de la medida.

Se puede adoptar una medida de salvaguardia provisional o definitiva a un producto o grupo de productos si, como resultado de una investigación, se ha determinado que las importaciones de ese producto o grupo de productos en el territorio nacional han aumentado a tal grado que constituyen una amenaza a la industria nacional que produce similares productos.

En este trabajo de investigación se trata de tener una visión más íntegra y completa de las relaciones internacionales que actualmente mantiene nuestro país tomando en cuenta los cambios que se presentan día a día.

En el capítulo I, se hace un planteamiento del problema, se describe las variables, objetivos, justificación y delimitación de la investigación.

El capítulo II, detalla antecedentes, fundamentación teórica y el marco legal de las salvaguardias. También describe las salvaguardias adoptadas por el gobierno ecuatoriano en el 2009.

El capítulo III, describe la modalidad el tipo y el procedimiento de la investigación que se realizó. Además describe los instrumentos que se utilizaron para la recolección de datos.

En el capítulo IV se hace un análisis e interpretación de los resultados obtenidos.

Finalmente, se detallaran las conclusiones y recomendaciones de la investigación, con la finalidad de visualizar de manera más concreta los resultados del presente trabajo.

# **CAPÍTULO I**

## **EL PROBLEMA**

### **1.1. TEMA: “LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009”**

#### **1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

A principios del año 2009 la crisis financiera mundial sacudía los mercados generando recesión económica en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo. La economía ecuatoriana no fue ajena a este suceso y sufrió los estragos de la crisis a través de los siguientes sucesos:

- La importante caída de las remesas de los emigrantes (22% en términos anuales), registrada en el cuarto trimestre 2008, las cuales representaban una importante fuente de divisas para la economía ecuatoriana.
- La caída significativa del precio del petróleo que pasó de un promedio de USD 117, 36 por barril en junio de 2008 a USD 26.09 en diciembre del mismo año, lo cual tenía un impacto directo en los ingresos por exportaciones del país, y se traducía en una menor liquidez de la economía ecuatoriana.
- Las devaluaciones monetarias de varios socios comerciales del Ecuador, lo que provocaba el encarecimiento de las exportaciones ecuatorianas y el abaratamiento de las importaciones provenientes de estos socios.

Los anteriores sucesos provocaron un desequilibrio en la balanza de pagos del país(dentro de la cual, entre otras, se encuentra la balanza

comercial la cual registra el total de las exportaciones y el total de las importaciones), pues según datos del Banco Central del Ecuador existía un déficit severo en la misma para el año 2009, situación que requería una inmediata reducción de las importaciones por un monto de dos mil ciento sesenta y nueve millones 00/100 dólares americanos (US \$ 2.169'000.000,00) de acuerdo a estimaciones del BCE para equilibrar el sector externo y conservar el equilibrio macroeconómico necesario para mantener un crecimiento suficiente y sustentable de la economía ecuatoriana.

El desequilibrio en la balanza de pagos que tenía el país, hizo que el Gobierno ecuatoriano adoptara las siguientes salvaguardias:

- El 22 de enero de 2009, el COMEXI (Consejo de Comercio Exterior e Inversiones) mediante resolución No. 466, estableció una salvaguardia por balanza de pagos por un periodo de 1 año y adicional al arancel nacional, que tenía una aplicación general y no discriminatoria a las importaciones originarias de cualquier país, inclusive con aquellos países con los que el país tenía acuerdos comerciales vigentes que reconocían preferencias arancelarias. La resolución 466 aplicó un recargo advalórem a 73 partidas, aplicó un recargo específico a 283 partidas y estableció cupos de importación para 271partidas.
- El 22 de junio de 2009, mediante resolución 487 del COMEXI fueron reemplazados los cupos de importación que se establecieron en la resolución 466 por un recargo arancelario.
- El 10 de Julio de 2009, a través de la resolución 489 del COMEXI se modificó la salvaguardia por balanza de pagos (Resolución 466 del COMEXI), restableciendo las preferencias arancelarias a los



países de la CAN (Comunidad Andina de Naciones) y de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración).

- El 10 de julio de 2009, según resolución No. 494 del COMEXI se estableció por el periodo de 1 año, una salvaguardia cambiaria a Colombia, que corrigiera el cambio de las condiciones normales de competencia provocado por la devaluación del peso colombiano. La salvaguardia consistía en la aplicación del arancel nacional vigente a algunas importaciones que provenían desde Colombia.
- El 14 de agosto de 2009, según resolución No. 502 del COMEXI se derogó la resolución 494 y se estableció una medida de salvaguarda a los productos provenientes de la República de Colombia que estaría vigente mientras persistiera la variación de las condiciones normales de competencia entre Ecuador y Colombia.

Las anteriores salvaguardias fueron adoptadas por el Gobierno del Econ. Rafael Correa para corregir el déficit que tenía el país en su balanza comercial y en su balanza de pagos.

### **1.3. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA**

¿De qué manera beneficiaron al Ecuador las medidas de salvaguardias adoptadas en el 2009?

### **1.4. INTERROGANTES DE LA INVESTIGACIÓN**

¿Hasta qué punto las medidas de salvaguardias adoptadas por el Gobierno del Ecuador en el año 2009 se sujetaron a los Tratados Internacionales?

¿Las medidas de salvaguardias adoptadas por el Ecuador en el 2009 fueron discriminatorias para los países miembros de la CAN?

## **1.5. VARIABLE**

Beneficios de las medidas de salvaguardias adoptadas por Ecuador en el 2009

### **Indicadores**

- Reducción del déficit en la balanza comercial
- Disminución de las importaciones

## **1.6. OBJETIVOS**

### **1.6.1. Objetivos Generales**

- Determinar el marco legal internacional para adoptar medidas de salvaguardia.
- Determinar el impacto que tuvieron en la economía del país, las salvaguardias adoptadas por el gobierno ecuatoriano en el 2009.

### **1.6.2. Objetivos Específicos**

- Establecer si las salvaguardias adoptadas por el Gobierno ecuatoriano en el 2009, se suscribieron bajo el marco legal internacional.
- Determinar el impacto que tuvieron en la balanza comercial del país, las salvaguardias adoptadas por el gobierno ecuatoriano en el 2009.

## **1.7. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA**

La esencia de la filosofía económica detrás de las medidas de salvaguardias se puede deducir de la lectura del texto del primer párrafo del artículo XIX del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Este dispone que se podrá adoptar medidas de esta naturaleza si como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto

de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio.

Del texto se deduce claramente la perspectiva económica de la utilización de mecanismos de salvaguardias: lo importante es proteger a los sectores productivos locales del impacto comercial negativo que puede significar el incremento drástico de la competencia de productos extranjeros.

A diferencia de otras medidas restrictivas similares, las salvaguardias no obedecen a un principio de reciprocidad entre las partes del acuerdo. Su objetivo primordial es alcanzar protección política en momentos de urgencia económica, sin tener en cuenta la situación de terceros. Y de esto también se deduce su carácter provisional, en cuanto estas medidas solo serían justificables mientras dure la amenaza frente a la cual se busca protección. No obstante, la racionalidad económica de las salvaguardias está sujeta a un amplio debate, relacionado especialmente con su utilidad y conveniencia como instrumento de política económica.

Las salvaguardias han sido tradicionalmente concebidas como remedio frente a alguno de los siguientes presupuestos generales:

- Periodos de reajuste económico derivados del cumplimiento de acuerdos de liberalización comercial.
- Circunstancias excepcionales donde las condiciones de mercado se ven temporalmente distorsionadas por un aumento anormal de las importaciones de un determinado producto o grupo de productos.

## **1.8. DELIMITACIÓN**

Campo: Derecho tributario

Área: Fiscal-Tributaria

Aspecto: Análisis Económico

Tema: Las salvaguardias adoptadas por el Gobierno del Ecuador en el año 2009.

Problema: ¿De qué manera beneficiaron al Ecuador las medidas de salvaguardias adoptadas en el 2009?

Delimitación Espacial: Ecuador en el contexto de la CAN.

Delimitación Temporal: Año 2009

## **CAPÍTULO II**

### **MARCO TEÓRICO**

#### **2.1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN**

A inicios de 2009 la crisis financiera mundial golpeaba los mercados generando recesión económica en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo. La economía ecuatoriana no fue ajena a este suceso y sufría el embate de la crisis a través de tres canales: disminución de nuestras ventas al mundo, disminución de las remesas que enviaban los migrantes y disminución del precio del petróleo.

En aquel momento se preveía que el crecimiento económico que en los dos últimos años había sido impulsado por un elevado gasto público iba a tener una drástica caída, ya que la inversión privada había sido en gran medida desplazada por la pública que depende de los ingresos petroleros, y efectivamente se concretó, ya que en 2009 según la Comisión Económica para América Latina y El Caribe la economía ecuatoriana decreció en 1% y según el Banco Central del Ecuador creció 2%.

Ante este escenario de bajo crecimiento y disminución de las exportaciones, la política comercial del gobierno introduce salvaguardias con el fin de desincentivar las importaciones y atenuar el déficit comercial. Esta práctica es coherente y guarda estrecha relación con lo que desde el inicio ha promovido el Presidente Rafael Correa en temas comerciales: el comercio no debe ser libre sino muy regulado tratando de “proteger” la industria nacional, no a los Tratados de Libre Comercio y los sectores a desarrollarse estarán determinados por la planificación central del gobierno.

Pero que sea coherente con la visión del gobierno no significa que sea lo que Ecuador necesita para lograr crecimiento económico que al final es lo que va a repercutir en un mejor nivel de vida para los ecuatorianos. Si bien el libre comercio no es una condición suficiente para el desarrollo de un país; ya que se necesitan otras condiciones, como un Estado de Derecho donde las reglas claras sean la norma, un sistema tributario que incentive el sector productivo, un sector público eficiente y competitivo, certidumbre sobre el futuro para que llegue inversión de nacionales y extranjeros, etc., si es una condición necesaria. Pasado ya seis años de la medida se puede evaluar si cumplió o no con las expectativas del gobierno.

Las medidas de salvaguardias son remedios comerciales de emergencia. Permiten la suspensión parcial de acuerdos internacionales de libre comercio para proteger a un sector productivo nacional. Por tal motivo, han constituido un importante instrumento de control de la economía en procesos de liberalización comercial. En el entorno de la OMC (Organización Mundial de Comercio), las salvaguardias se encuentran reguladas de manera general por el artículo XIX del GATT y por el Acuerdo sobre Salvaguardias.

A partir del nacimiento, en 1995, de la institución heredera del GATT, la OMC, la adopción de medidas de salvaguardia tuvo un auge significativo, lo cual también supuso el incremento de controversias sobre su aplicación ante los órganos de solución de diferencias de dicha organización. Curiosamente, todos aquellos procesos han terminado con una declaración de no conformidad con las disposiciones de los acuerdos de la OMC. Es decir, que todas las salvaguardias adoptadas han sido declaradas "ilegales". Ante esto, los estados miembros han dejado progresivamente de recurrir a este mecanismo, optando por otras opciones como las medidas antidumping que son: "actos administrativos sancionadores de una conducta comercial considerada ilícita, cuya fin no

es proteccionista a ultranza de una producción nacional, sino defensivo y correctivo” (Nouel, 2006, p. 93). Esto puede significar básicamente dos cosas:

Por un lado, que las cláusulas de salvaguardias están efectivamente siendo empleadas de manera ilegítima por los miembros. Por otro, que si bien, en algunos casos, tales medidas han sido aplicadas legítimamente, existe un desacuerdo insalvable entre los distintos operadores jurídicos encargados de su aplicación (autoridades locales) y control (órganos de solución de controversias). Nos inclinamos por la segunda alternativa, creemos que en la mayoría de los casos ha existido confusión con respecto a la interpretación de los acuerdos de la OMC en materia de salvaguardias, cuestión que nace de una incompreensión sobre la función de aquel mecanismo institucional.

Entre las cuestiones interpretativas más discutidas está la verificación de los requisitos de hecho exigidos por la norma para la adopción de salvaguardias. Dentro de estas condiciones fácticas, hay una que ha recibido especial atención: la evolución imprevista de circunstancias. La prueba procesal de dicho requisito se ha convertido en obstáculo infranqueable para aquellos países que intenta justificar jurídicamente la adopción de medidas de salvaguardia.

Para los teóricos del libre comercio, las medidas de salvaguardia no son más que paternalismo estatal, indeseable desde unas perspectivas meramente económicas. Por ello, respaldan el empleo de criterios legales extremadamente restrictivos que dificulten al máximo su aplicación. Para los que adoptan esta postura doctrinal, la aplicación inflexible de las reglas de la OMC libraría al sistema de las manipulaciones políticas con afanes proteccionistas. Sin embargo, esta postura no concuerda con la concepción original del régimen de salvaguardias. La utilidad de aquellas cláusulas de protección trasciende del ámbito económico. Concebida

desde una posición teórica más próxima a la realidad, se trata de una importante herramienta de flexibilidad institucional, básica para el exitoso desempeño de la OMC.

En el GATT de 1947 las medidas de salvaguardia se regían únicamente por el artículo XIX; fue la Ronda de Uruguay la que estableció el Acuerdo SG, que aporta claridad e introduce ciertas modificaciones. El Acuerdo SG se negoció en gran parte porque las partes contratantes del GATT venían aplicando cada vez más una diversidad de medidas de las llamadas “de zona gris” (limitaciones voluntarias bilaterales de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada y medidas similares) para limitar las importaciones de determinados productos. Estas medidas no se establecían al amparo del artículo XIX y, por consiguiente, no estaban sujetas a disciplina multilateral en el marco del GATT y su legalidad en dicho marco era dudosa. El Acuerdo prohíbe ahora claramente esas medidas y establece disposiciones específicas para la eliminación de las vigentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC(OMC, <http://www.wto.org>).

## **2.2. FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

De acuerdo a la página oficial de la OMC, las medidas de salvaguardia se definen 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. Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados (OMC, <http://www.wto.org>).

Las salvaguardias se diferencian de otras medidas de naturaleza análoga principalmente por las razones que avalan su utilización. Tal es el caso de las medidas antidumping y las medidas compensatorias, cuya justificación es el hecho de proteger a algún sector de la producción nacional frente a prácticas ilegítimas o injustas de otros Estados. Su fundamento es el principio de trato recíproco entre los miembros de la OMC, piedra angular del sistema multilateral de comercio. El caso de las salvaguardias es distinto. La razón primaria que justifica la utilización de este mecanismo es la existencia o incluso la amenaza de un daño grave a la producción nacional. No presupone una conducta reprochable por parte de terceros, esto acarrea serios planteamientos en un sistema que se supone diseñado para la liberalización progresiva del comercio internacional y en el que se confía, lógicamente, que cada Estado soporte equitativamente la carga de realizar los ajustes necesarios para cumplir con sus compromisos (Revista jurídica online, <http://www.revistajuridicaonline.com>).



Las medidas de salvaguardia adoptadas son limitaciones temporales de las importaciones, que pueden tomar la forma de un arancel o una restricción cuantitativa y ser aplicadas para prevenir o reparar el daño grave o la amenaza de daño grave a una rama de la producción nacional, así como facilitar su ajuste a las condiciones de competencia con el mercado internacional.

Estas medidas deben ser apropiadas para facilitar el ajuste económico de la rama de producción, de tal manera que se logren beneficios económicos y sociales superiores a los costos que se deriven de la medida, tal cual es lo que buscamos equilibrar en nuestro país.

Si un productor nacional considera que su industria se encuentra con dificultades para competir en el mercado interno como consecuencia del incremento significativo de las importaciones de un producto similar o directamente competidor al que produce, es importante que sepa que, aunque las mismas se realicen en "condiciones leales o normales", tiene el derecho de solicitar ante la autoridad investigadora del país, en este caso el Ministerio de Industrias y Productividad, la apertura de un proceso de investigación para determinar la posibilidad de aplicar medidas de salvaguardia.

Las medidas de salvaguardia son: "medidas de urgencia con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado daño grave o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del país importador". (Galván, Araya, 2004, p. 269)

Según Leyva (2004) las medidas de salvaguardia pueden consistir en: "aranceles específicos o advalorem, permisos previos o cupos máximos y únicamente se podrán imponer cuando se ha constatado que las

importaciones han aumentado en tal cantidad y condiciones tales que causen o amenacen causar un daño serio a la producción nacional". (p. 192)

### **2.3. FUNDAMENTACIÓN LEGAL**

La esencia de la filosofía económica detrás de las medidas de salvaguardias se puede inferir de la lectura del texto del primer párrafo del artículo XIX del GATT. Este dispone que se podrá adoptar medidas de esta naturaleza si como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio. (Revista jurídica online, <http://www.revistajuridicaonline.com>)

Del texto se deduce claramente la perspectiva económica de la utilización de mecanismos de salvaguardias: lo importante es proteger a los sectores productivos locales del impacto comercial negativo que puede significar el incremento drástico de la competencia de productos extranjeros.

A diferencia de otras medidas restrictivas similares, las salvaguardias no obedecen a un principio de reciprocidad entre las partes del acuerdo. Su objetivo primordial es alcanzar protección política en momentos de urgencia económica, sin tener en cuenta la situación de terceros. Y de esto también se deduce su carácter provisional, en cuanto estas medidas solo serían justificables mientras dure la amenaza frente a la cual se busca protección. No obstante, la racionalidad económica de las salvaguardias está sujeta a un amplio debate, relacionado especialmente con su utilidad y conveniencia como instrumento de política económica.

Las salvaguardias, han sido tradicionalmente concebidas como remedio frente a alguno de los siguientes supuestos generales:

a) Periodos de reajuste económico derivados del cumplimiento de acuerdos de liberalización comercial.

b) Circunstancias excepcionales donde las condiciones de mercado se ven temporalmente distorsionadas por un aumento anormal de las importaciones de un determinado producto o grupo de productos.

c) Periodos de reajuste económico (Revista jurídica online, <http://www.revistajuridicaonline.com>).

El artículo XIX del GATT de 1947 constituye el marco jurídico internacional inicial sobre salvaguardias, que posteriormente fue recogido y modificado por el Acuerdo sobre Salvaguardias establecido en la Ronda Uruguay y adoptado como norma

multilateral por la OMC. Las salvaguardias no pueden ir dirigidas exclusivamente contra las importaciones de un determinado país. (El tiempo, 2003, <http://www.eltiempo.com>)

En sus propias palabras, el Acuerdo sobre Salvaguardias (Acuerdo SG), que se aplica de manera explícita a todos los miembros por igual, tiene por objetivo:

1. Aclarar y reforzar las disciplinas del GATT, concretamente las de su artículo XIX.
2. Restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y suprimir las medidas que escapen a tal control;
3. Fomentar el reajuste estructural por parte de las ramas de producción afectadas desfavorablemente por los aumentos de las importaciones, para potenciar de esa manera la competencia en los mercados internacionales.

El artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio expedida por la GATT (General Agreement on Tariffs and Trade en 1947, autoriza a sus miembros a adoptar medidas de "salvaguardia" para proteger a una determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave a dicha rama de producción.

El acuerdo abre un nuevo camino al prohibir las llamadas medidas de "zona gris" y establecer una "cláusula de extinción" para todas las medidas de salvaguardia. El acuerdo establece que ninguna parte contratante procurará adoptar, adoptará ni mantendrá limitaciones voluntarias de las exportaciones, acuerdos de comercialización ordenada u otras medidas similares respecto de las exportaciones o las importaciones. Toda medida de esta índole que esté vigente en el momento de la entrada en vigor del Acuerdo se pondrá en conformidad con este acuerdo o se deberá eliminar progresivamente en un plazo de cuatro años posterior a la entrada en vigor del Acuerdo por el que se

establece la OMC. Podría hacerse una excepción para una medida específica en el caso de cada país miembro importador, medida que deberá ser objeto de mutuo acuerdo con el miembro directamente interesado. (Ley orgánica de Aduanas, 2008)

Se pondrá fin a todas las medidas de salvaguardia vigentes adoptadas al amparo del artículo XIX del Acuerdo General de 1947 a más tardar ocho años después de la fecha en que se hayan aplicado por primera vez o cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo por el que se establece la OMC, si esta fecha fuera anterior.

En el acuerdo se establecen prescripciones sobre la correspondiente investigación, que comprenden un aviso público de las audiencias y otros medios arbitrados para que las partes interesadas puedan presentar pruebas, entre otras cosas sobre si la medida es o no de interés público. En circunstancias críticas, podría adoptarse una medida de salvaguardia provisional sobre la base de una determinación preliminar de la existencia de perjuicio grave. La duración de esa medida provisional no habría de exceder de 200 días.

Además, también se enuncian los criterios relativos a la existencia de "perjuicio grave" y los factores que se deben tener en cuenta para determinar los efectos de las importaciones. La medida de salvaguardia deberá aplicarse únicamente en la medida necesaria para prevenir o reparar el perjuicio grave y facilitar el reajuste. Si se impusieran restricciones cuantitativas, éstas no deberán normalmente reducir la cuantía de las importaciones por debajo del nivel medio anual de los tres primeros años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el perjuicio grave.

En principio, las medidas de salvaguardia se aplicarán independientemente de la procedencia del producto. Cuando un contingente se asigne a varios países proveedores, el miembro que aplique restricciones podrá tratar de llegar a un acuerdo con otros miembros que tengan un interés sustancial en suministrar el producto de que se trate. (Acuerdo SG, <http://www.wto.org>)

Normalmente, el contingente se asignará en proporciones basadas en la cantidad o el valor totales de las importaciones del producto suministradas durante un período representativo anterior. Sin embargo, el país importador podría apartarse de esa norma si pudiera demostrar, en consultas celebradas bajo los auspicios del Comité de Salvaguardias, que las importaciones procedentes de algunas partes contratantes han aumentado en cuantía desproporcionada en relación con el incremento total y que esa desviación estaría justificada y sería equitativa para todos los proveedores. En este caso, la duración de la medida de salvaguardia no podrá exceder de cuatro años. (ALADI, 2000)

Se establecen también en el acuerdo períodos de duración para las medidas de salvaguardia. En general, no habrán de exceder de cuatro años, aunque este plazo podría prorrogarse hasta un máximo de ocho años si las autoridades competentes del país importador confirmaran que la medida sigue siendo necesaria y si se demostrara que la producción se está reajustando. Toda medida impuesta por un período de más de un año habrá de liberalizarse progresivamente durante el período de aplicación. No podrá volver a aplicarse ninguna medida de salvaguardia a la importación de un producto que haya estado sujeto a una medida de esa índole hasta que transcurra un período igual a la duración de la medida anterior, a condición de que el período de no aplicación sea como mínimo de dos años.

No obstante, podrá volver a aplicarse a la importación de un producto una medida de salvaguardia cuya duración sea de 180 días o menos cuando haya transcurrido un año como mínimo desde la fecha de introducción de la medida relativa a ese producto y no se haya aplicado tal medida al mismo producto más de dos veces en el período de cinco años inmediatamente anterior a la fecha de introducción de la medida. (COMEXI, 2008)

Se prevé asimismo en el acuerdo la celebración de consultas sobre compensación por las medidas de salvaguardia. En caso de no llegarse a una solución satisfactoria en dichas consultas, los miembros afectados podrán retirar las concesiones equivalentes u otras obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994. No obstante, esta medida no está autorizada durante los primeros tres años desde la adopción de la medida de salvaguardia, si ésta fuera conforme a las disposiciones del acuerdo, y se hubiera adoptado como resultado de un aumento en términos absolutos de las importaciones.

Las medidas de salvaguardia no se aplicarán a un producto originario de un país miembro en desarrollo cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones del producto considerado no exceda del 3 por ciento y a condición de que los países miembros en desarrollo con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen colectivamente más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión. Una parte contratante en desarrollo tendrá derecho a prorrogar el período de aplicación de una medida de salvaguardia por un plazo de hasta dos años más allá del período máximo establecido. Tendrá también derecho a volver a aplicar una medida de salvaguardia a la importación de un producto que haya estado sujeto a una medida de esa índole durante un período igual a la mitad de aquél durante el cual se haya aplicado anteriormente tal medida, siempre que el período de no aplicación haya sido de dos años como mínimo.

En virtud del acuerdo se establecerá un Comité de Salvaguardias, que supervisará la aplicación de sus disposiciones y estará encargado, en particular, de la vigilancia de los compromisos enunciados.

El 4 de junio de 2009, el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos concluyó satisfactoriamente sus consultas con el Ecuador sobre las medidas comerciales adoptadas por motivos de balanza de pagos. El Ecuador declaró que la decisión muestra que los Miembros de la OMC están dispuestos a negociar soluciones pragmáticas y que esto es una señal positiva para la labor cotidiana de la organización.

El Comité aprobó su informe sobre las consultas con el Ecuador. Las conclusiones del informe eran, entre otras, las siguientes:

- Las medidas comerciales aplicadas por el Ecuador abarcaban alrededor del 8,7 por ciento del total de líneas arancelarias y afectaban a un volumen de comercio equivalente a aproximadamente el 23 por ciento de sus importaciones totales de 2008.
- El Ecuador sustituirá la mayoría de las restricciones cuantitativas por medidas basadas en los precios a más tardar el 1º de septiembre de 2009;
- El Ecuador modificará progresivamente el nivel y el alcance de las medidas a medida que mejore la situación de su balanza de pagos.
- El Comité acogió con satisfacción el compromiso del Ecuador de eliminar todas las medidas comerciales impuestas por motivos de balanza de pagos a más tardar el 22 de enero de 2010.

El 22 de enero de 2009, el Gobierno de Ecuador aplicó por un año una salvaguardia general para proteger la balanza de pagos, sin discriminación a importaciones "provenientes de todos los países, incluyendo aquellos con los que Ecuador tiene acuerdos comerciales vigentes", incluidos los andinos: Bolivia, Colombia y Perú. (Resolución

466 del COMEXI, 2009). A dos días de cumplirse el plazo de la anterior salvaguardia, se informó que, "lo que está decidido y se ha ejecutado es el desmonte del 10 por ciento de las salvaguardas generales", es decir la reducción de un décimo al recargo de las importaciones. Se ha establecido un plazo de 6 meses para poder gradualmente ir eliminando la salvaguardia general, en función de la evolución de las importaciones.

Ecuador dio a conocer a la Comisión de la Comunidad Andina el 5 de febrero del 2010, el levantamiento de la medida de salvaguardia cambiaria impuesta a importaciones procedentes de Colombia y el establecimiento de un cronograma de desgravación de las medidas de salvaguardia por balanza de pagos aplicadas a los países andinos.

Mediante la Resolución 548, el COMEXI del Ecuador resolvió "dar por terminada la aplicación de la medida de Salvaguardia Cambiaria" a las importaciones originarias de Colombia, en cumplimiento de la recomendación del Grupo Técnico, al haberse obtenido los resultados previstos con su implementación.

Por medio de la Resolución 549, el COMEXI estableció el cronograma de desgravación de todos los recargos establecidos por concepto de Salvaguardia por Balanza de Pagos a todas las subpartidas sujetas a esta medida, que se aplicará en la siguiente forma: 30% a partir del 23 de marzo de 2010, 30% a partir del 23 de mayo y 30% a partir del 23 de julio. El Gobierno de Ecuador aplicó las salvaguardas para proteger su balanza de pagos en el entorno de crisis internacional del año pasado, para evitar la salida masiva de divisas y proteger la producción nacional. Esas medidas perjudicaron a sus socios comerciales, sobre todo de la Comunidad Andina, aunque Quito las justificó al señalar que su economía, completamente dolarizada desde el año 2000, no podía adoptar grandes devaluaciones como las que se presentaron, sobre todo, en Colombia y Perú.



Ecuador, además, negoció con Perú un conjunto de acciones para impedir un gran deterioro del intercambio, mientras con Colombia mantuvo las salvaguardas por considerar que le perjudicaba la devaluación monetaria en ese país.

El Ecuador agradeció los esfuerzos desplegados por el Presidente (Embajador Darlington Mwape de Zambia) y la Secretaría, así como la flexibilidad mostrada por los Miembros en las consultas. Dijo que la decisión mostraba la disposición de los Miembros de la OMC a negociar soluciones pragmáticas, lo que constituía una señal positiva para la labor diaria de la Organización. Prometió mantener la transparencia y estar atento a las preocupaciones de los Miembros. (OMC, 2009, <http://www.wto.org>).

El incremento de las 567 subpartidas arancelarias aprobado por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI), no viola la normativa vigente de la CAN y de la OMC. En lo que se refiere a la CAN, el Ecuador está facultado, por la decisión 669, para realizar los cambios que desee a su política arancelaria con incrementos o disminuciones de sus aranceles. Una violación hubiera sido si se mantuviera en vigencia la obligatoriedad de los miembros del bloque andino de acogerse al Arancel Externo Común (AEC), pero esto desapareció cuando se aprobó la decisión 669.

La misma ventaja tiene los tres países andinos y además esto es parte del acuerdo que tienen para establecer el Arancel Base para iniciar las negociaciones con la Unión Europea para el Acuerdo de Asociación. En cuanto a la normativa de la OMC, menciona que no existe violación porque el techo arancelario consolidado es del 10% por arriba de los valores comprometidos por el Ecuador ante el organismo. Todas las subidas están por debajo del techo OMC, Por ejemplo, en el tema de confecciones textiles, el arancel anterior era del 20% y se aprobó 30%, que es el techo para esta subpartida.

Con respecto a la aplicación de otra medida comercial que evite los incrementos, los expertos coincidieron en que la única hubiera sido una salvaguardia. Sin embargo, esta no es de aplicación inmediata sino que tiene que pasar por un proceso de, por lo menos, un año antes de poder aplicarse. Además, se tendría que iniciar con una investigación de cada uno de los sectores que el Gobierno desea proteger y los resultados ponerlos a consideración de los países de la CAN para su aprobación.

## **2.4.HIPÓTESIS**

Las medidas de salvaguardias adoptadas por el Gobierno Ecuatoriano en el año 2009 respaldado en el debido marco jurídico sirvieron para reducir el déficit de la balanza comercial.

### **2.4.1. Determinación de variables de investigación**

Variable dependiente: impacto en la balanza comercial del Ecuador.

#### **Indicadores:**

- Nivel de exportaciones
- Nivel de importaciones
- Grado de apertura comercial

Variable independiente: medidas de salvaguardias adoptadas por el Ecuador en el año 2009

#### **Indicadores:**

- Nivel de aranceles
- Medidas de salvaguardias
- Contexto jurídico

## **CAPÍTULO III**

### **METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **3.1. MODALIDAD BÁSICA DE LA INVESTIGACIÓN**

Según Moreno (1987):

La investigación documental, reúne la información necesaria recurriendo fundamentalmente a fuentes de datos en los que la información ya se encuentra registrada, tales como libros, revistas especializadas, películas, archivos, video cassettes, estadísticas, informes de investigaciones ya realizadas, etc. Aunque en toda investigación se recurre en un momento u otro a buscar información ya registrada en documentos; en la investigación documental, la información clave en la que se fundamentan las conclusiones del estudio es tomada de documentos como los ya mencionados. (p.41)

La presente investigación se desarrolló bajo la modalidad documental, porque se obtuvo la información a través de materiales impresos y electrónicos tales como: libros, Resoluciones del COMEXI del año 2009, normas sobre salvaguardias, boletines del Banco Central del Ecuador y del Servicio de Rentas Internas.

#### **3.2. NIVEL O TIPO DE INVESTIGACIÓN**

La investigación presente es de tipo histórico porque recopila información sobre la balanza comercial del 2008 y del 2009. También recopila las medidas de salvaguardias adoptadas por el Gobierno ecuatoriano durante todo el año 2009.

### 3.3. POBLACIÓN Y MUESTRA

UNIDADES DE OBSERVACIÓN	POBLACIÓN	MUESTRA
<b>RECAUDACIONES POR TRIBUTOS AL COMERCIO EXTERIOR</b>	AD. VALOREM, IVA, FODINFA, ICE, Otros, del año 2009	AD. VALOREM, IVA, FODINFA, ICE, Otros, del año 2009
<b>EXPORTACIONES</b>	Exportaciones del 2008 y 2009	Exportaciones del 2008 y 2009
<b>IMPORTACIONES</b>	Importaciones del 2008 y 2009	Importaciones del 2008 y 2009
<b>ARANCELES</b>	AD. VALOREM del 2009	AD. VALOREM del 2009
<b>ACUERDOS</b>	Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio. Acuerdo sobre Salvaguardias (Acuerdo SG)	Acuerdo General sobre aranceles aduaneros y comercio. Acuerdo sobre Salvaguardias (Acuerdo SG)
<b>RESOLUCIONES</b>	Resoluciones 466, 487, 489, 494 y 502 del COMEXI	Resoluciones 466, 487, 489, 494 y 502 del COMEXI

### 3.4. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Como instrumento de recolección de datos, se utilizó la técnica registro de observación documental, el cual permitió registrar los datos estadísticos de la balanza comercial y de las recaudaciones provenientes por comercio exterior del Banco Central del Ecuador y el Servicio de Rentas Internas. También permitió registrar las normas y resoluciones sobre salvaguardias

Además se utilizó como instrumento de recolección de datos, la técnica análisis de contenido, la cual permitió examinar de manera minuciosa la información citada en el párrafo anterior y presentarla de la manera más entendible.

### **3.5. PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

- Se determinó la muestra a investigar.
- Se diseñó técnicamente los instrumentos de investigación.
- Se validaron los instrumentos a utilizarse.
- Se seleccionaron los recursos de apoyo.
- Se aplicaron los instrumentos de investigación.
- Se recopiló los datos.
- Se realizó el análisis crítico de la información alcanzada.
- Se realizó el control de la información obtenida.
- Se elaboró la representación gráfica de los datos obtenidos.
- Se efectuó el análisis e interpretación de los resultados

## CAPÍTULO IV

### INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS Y ANALISIS JURIDICO

#### 4.1. COMERCIO INTERNACIONAL EN EL ECUADOR

Dentro de las cifras que el Ecuador sostiene para aplicar estas medidas, está la existencia de un “déficit severo en la balanza de pagos del Ecuador para el año 2009, situación que requiere una inmediata reducción de las importaciones por un monto de US\$ 2.169'000.000, para conservar el sector externo y conservar el equilibrio macroeconómico necesario para mantener un crecimiento suficiente y sustentable de la economía ecuatoriana” (Resolución 466 del COMEXI, 2009). Si se ha alegado el desequilibrio de la balanza de pagos, hay que analizar que comprende dicho concepto.

En la cuenta corriente de la balanza de pagos tenemos:

- Balanza comercial, que no es otra cosa que la diferencia entre las exportaciones e importaciones, cuando esta diferencia es positiva se dice que hay un superávit comercial y cuando es negativa un déficit comercial.
- Balanza de servicios, que es la diferencia entre los servicios prestados y los servicios recibidos.
- Renta, que es la diferencia entre renta recibida y renta pagada (remuneración de empleados, renta de la inversión directa, renta de la inversión de cartera)
- Transferencias corrientes, que comprende las remesas de los migrantes, otras transferencias y las transferencias enviadas.

Por su parte en la cuenta de capital y financiera tenemos:

- Inversiones directas en el país
- Inversión de cartera
- Otras inversiones (créditos comerciales, monedas y depósitos, préstamos)

Analizando las cifras, el Banco Central advirtió sobre el deterioro de la balanza comercial global, que, por primera vez, luego de 16 meses, registró un déficit global de USD 219 millones en septiembre de 2008, que se replicó en los meses de octubre (USD -535,4 millones), noviembre (USD -407,7 millones), diciembre (USD -555 millones) de 2008.

Por otro lado se analizaron los siguientes puntos:

- La importante caída de las remesas de los emigrantes (22% en términos anuales), registrada en el cuarto trimestre 2008, las cuales han representado una importante fuente de divisas para la economía ecuatoriana en los últimos años.
- La caída significativa del precio del petróleo que pasó de un promedio de USD 117, 36 por barril en junio de 2008 a USD 26.09 en diciembre del mismo año, lo cual tiene impacto directo en los ingresos por exportaciones del país, y se traduce en una menor liquidez de la economía ecuatoriana
- Las exportaciones petroleras no volvieron a presentar los niveles de agosto de 2008, empezando a descender desde esa fecha y de manera más pronunciada a partir de diciembre de 2008, lo cual se agudiza en enero de 2009.
- Las devaluaciones de varios socios comerciales que encarecen las exportaciones ecuatorianas y abaratan las importaciones provenientes de los mismos.
- En conclusión la Reserva Internacional de Libre Disponibilidad tuvo una caída brusca a partir de Septiembre del 2008 que estaba en 6,476.58 millones de USD.

Para hacer una valoración del efecto que han tenido las medidas correctivas, no debe tomarse como referente la balanza de pagos del año 2010, puesto que ella está incidida por otros factores, tales como la elevación del precio del petróleo.

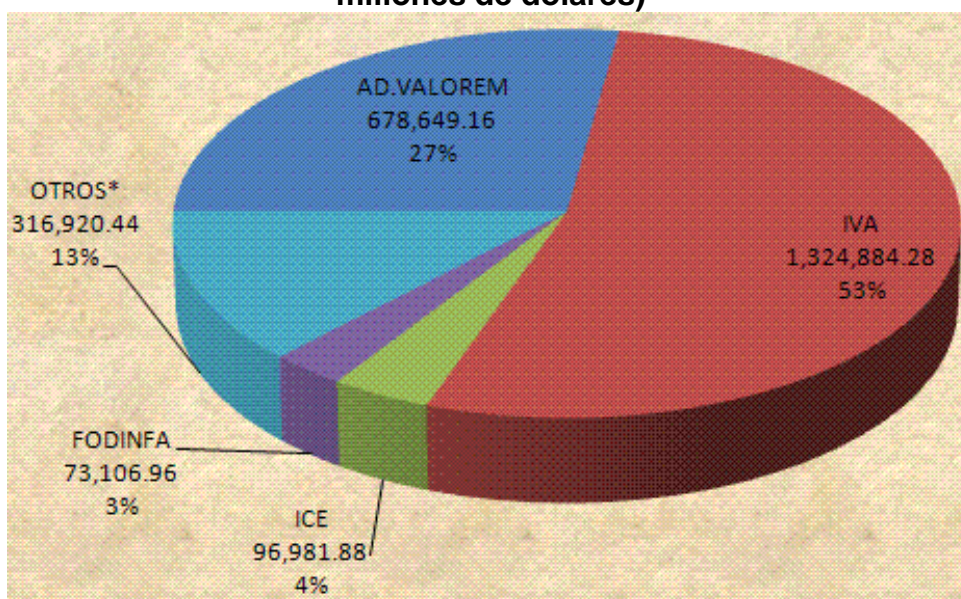
Por esa razón, deben compararse sólo las cifras de importaciones antes y después de las salvaguardias, que se detallan en las tablas que constan en la siguiente hoja. En ella se podrá apreciar que ha habido un descenso de las importaciones; sin embargo, es preciso señalar que sólo a final del año podrá hacerse una evaluación exacta, puesto que debido al establecimiento de cupos, el porcentaje importado hasta abril de 2009 pudiere ser mayor al que corresponde a una distribución homogénea de importaciones durante los 12 meses que dura la medida; es decir, que es probable que los importadores ya estén agotando el cupo y el valor residual sea poco significativo, lo que ocasionará que en lo que queda del año el volumen de importaciones sea bajo y ello contribuya a equilibrar la balanza comercial y por ende la balanza de pagos.

También se adjunta una tabla referente a las recaudaciones aduaneras, aunque es de advertir que las salvaguardias no estaban encaminada al incremento de ingresos, sino al desaliento de las importaciones. De todas maneras se debe revisar este punto, pues las recaudaciones son importantes para el financiamiento del presupuesto nacional.

Se acompaña información extraída de la página Web del Banco Central y de la Corporación Aduanera Ecuatoriana:



**Gráfico 1. Recaudaciones por tipo de tributo del año 2009 (En millones de dólares)**



**Fuente: Servicio de Rentas Internas**

**Elaborado por: Autores de la tesina**

**Tabla 1. Balanza comercial del 2008 (En millones de dólares)**

AÑO-MES	EXPORTACIONES (X)		IMPORTACIONES (M)			BALANZA COMERCIAL (BC)
	PESO (Kilos)	FOB	PESO (Kilos)	FOB	CIF	XFOB - MFOB
2008-01	2,606,704.79	1,574,309.58	984,311.32	1,220,721.36	1,322,949.41	353,588.22
2008-02	2,521,996.44	1,613,874.90	768,245.56	1,032,001.18	1,111,840.37	581,873.72
2008-03	2,129,662.96	1,434,489.17	882,953.79	1,221,916.73	1,311,711.81	212,572.44
2008-04	2,407,660.34	1,631,052.47	814,232.35	1,352,452.83	1,444,679.83	278,599.64
2008-05	2,506,385.95	1,967,732.81	692,175.39	1,259,500.42	1,348,131.22	708,232.39
2008-06	2,196,762.10	1,897,990.78	1,049,803.47	1,602,336.73	1,715,086.98	295,654.05
2008-07	2,140,189.17	1,828,069.04	1,000,802.19	1,651,151.62	1,769,122.53	176,917.42
2008-08	2,319,731.87	1,819,378.06	1,017,879.69	1,614,499.54	1,729,394.52	204,878.52
2008-09	2,250,746.52	1,530,554.89	1,107,182.30	1,749,240.80	1,875,096.17	-218,685.91
2008-10	2,194,273.00	1,268,416.41	1,094,926.29	1,803,853.09	1,938,594.24	-535,436.68
2008-11	2,151,521.56	1,044,177.96	841,048.50	1,451,828.82	1,555,577.24	-407,650.86
2008-12	2,508,083.64	900,553.63	1,101,853.48	1,455,846.41	1,563,361.80	-555,292.78
<b>TOTAL GENERAL:</b>	27,933,718.28	18,510,599.64	11,355,414.29	17,415,349.47	18,685,546.08	1,095,250.17

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Autores de la tesina

**Tabla 2. Balanza comercial del 2009 (En millones de dólares)**

AÑO - MES	EXPORTACIONES (X)		IMPORTACIONES (M)			BALANZA COMERCIAL (BC)
	PESO (Kilos)	FOB	PESO (Kilos)	FOB	CIF	XFOB - MFOB
2009-01	2,371,935.15	873,379.29	956,317.98	1,276,514.14	1,368,892.56	-403,134.85
2009-02	2,108,562.70	799,646.27	818,568.81	1,022,491.25	1,096,638.03	-222,844.98
2009-03	2,206,448.82	990,562.21	969,335.99	1,117,785.76	1,203,252.91	-127,223.55
2009-04	2,514,702.70	1,016,547.75	834,727.82	1,009,054.85	1,076,407.09	7,492.90
2009-05	2,351,387.47	1,112,913.50	927,816.63	1,120,673.18	1,198,527.57	-7,759.68
2009-06	2,130,262.16	1,166,586.71	799,273.87	1,045,065.73	1,112,809.51	121,520.98
2009-07	2,327,607.54	1,229,339.79	944,102.92	1,153,474.32	1,231,256.39	75,865.47
2009-08	2,459,526.22	1,347,011.98	916,426.37	1,088,210.76	1,181,773.00	258,801.22
2009-09	2,039,964.98	1,196,552.40	972,936.04	1,249,446.76	1,331,754.46	-52,894.36
2009-10	2,240,306.70	1,344,536.95	980,947.69	1,274,504.11	1,369,958.60	70,032.84
2009-11	2,010,687.75	1,198,587.66	915,911.87	1,284,906.20	1,379,866.46	-86,318.54
<b>TOTAL GENERAL:</b>	24,761,392.15	12,275,664.46	10,036,365.95	12,642,127.01	13,551,136.52	-366,462.55

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaborado por: Autores de la tesina

De acuerdo con las cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador, las importaciones entre enero y abril del año 2010 superaron los 4,08 millones de toneladas, mientras que en el 2009 estas fueron de más de 3,57 millones. Según el Termómetro Económico de la Cámara de Industrias de Pichincha durante estos dos periodos, las compras al exterior crecieron el 22,3%. Además señala que del total de importaciones realizadas durante los cuatro primeros meses del año 2009, el 16,45% corresponden a productos bajo la restricción de salvaguardia.

En enero del 2009 comenzaron a regir estos aranceles para 627 productos (subpartidas) provenientes de todos los países, con el objeto de equilibrar la balanza de pagos. No obstante, a inicios de este año entró en vigencia la Resolución 549 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (Comexi), que establecía un cronograma de desgravamen cada dos meses. La primera reducción se realizó en enero (10%), la segunda en marzo (30%), la tercera en mayo (30%) y la última está prevista para el próximo mes (30%).

El Centro de Investigación y Análisis de Políticas Públicas, aunque esto es resultado de la recuperación del comercio mundial, la eliminación de las salvaguardias también tuvo incidencia. Aunque esta tendencia puede mantenerse, a medida que se va reduciendo el recargo arancelario, el Gobierno está creando medidas permanentes para determinados sectores.

Este es el caso del calzado y la ropa, los cuales están gravados con un arancel mixto que entró en vigencia el 1 de junio. Además en el sector de los cosméticos las importaciones pasaron de \$ 35'364.356 (febrero-abril) a \$ 36'581.278, en el mismo periodo el 2010. Pese al incremento, tampoco las empresas cosméticas buscan generar una ola de importaciones, pues con las salvaguardias muchas invirtieron en maquinaria y recurso humano para la producción local.

En el sector automotriz también se manejan con cautela, ya que si bien han aumentado ligeramente las compras al exterior en relación a enero del 2009, lo más probable es que estos niveles se mantengan en lo que queda del año, pues la demanda no está en función de las salvaguardias. Para este año prevén que habrá una recuperación de la caída del 18% registrada el anterior, como consecuencia de la disminución de las ventas, que generó a su vez menores importaciones y ensamblaje local.

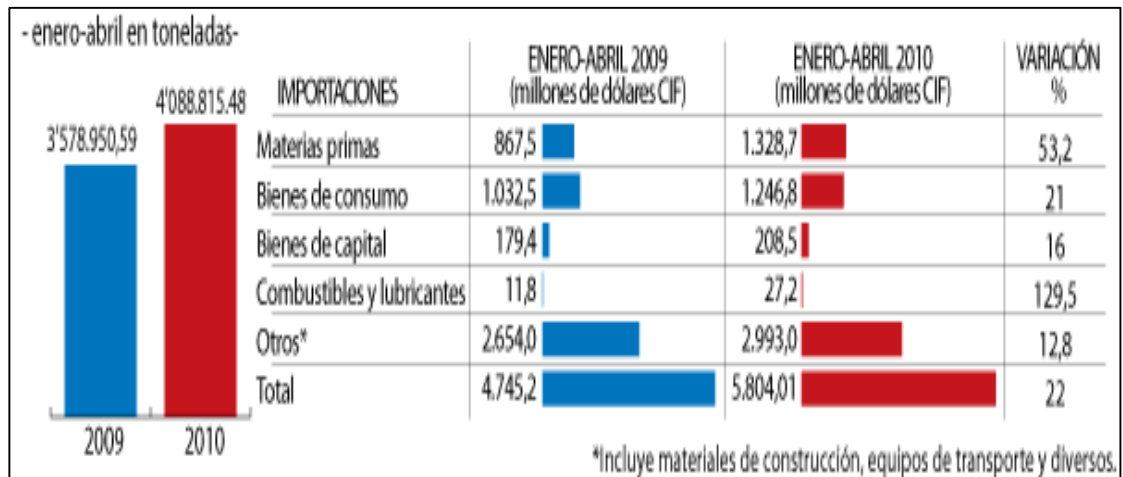
La Cámara de Comercio de Quito, consideró que la disminución de las salvaguardias indudablemente sí vuelve a los productos extranjeros más atractivos. Asimismo, el incremento de las importaciones en bienes de consumo solo demuestra que el sector productivo no pudo responder a la demanda local ni competir con el contrabando.

Las exportaciones en millones de dólares (FOB) registraron un crecimiento en el primer cuatrimestre del 2010, en comparación con igual periodo del 2009, según cifras del Banco Central. Esto a pesar de que el volumen de las ventas fue menor. Así, por este concepto ingresaron \$ 3.680 millones y 9,2 millones de toneladas en el 2009, y \$ 5.607 millones y 8,8 toneladas en el 2010.

Entre los productos industrializados, donde se registró mayor crecimiento entre enero y mayo de este año, están: maderas terciadas y prensadas (52%), papel y cartón (48%), café elaborado (44%) y harina de pescado (42%), según el Termómetro Económico de la Cámara de Industrias de Pichincha.

## Gráfico 2. Nivel de importaciones del año 2009

Fuente: Banco Central del Ecuador



#### **4.2. ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS SALVAGUARDIAS EN EL ECUADOR Y SU INCIDENCIA EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). MOTIVACION DE LAS LIMITACIONES AL COMERCIO (SALVAGUARDIAS) IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL AÑO 2015.**

Para tener una mejor comprensión teórica y sobre todo jurídica de la institución o figura legal de las salvaguardias, reseñaremos y explicaremos desde el punto de vista doctrinal lo que es una salvaguardia, analizaremos las salvaguardias adoptadas por el Ecuador en los periodos 2009 y 2010, si su aplicación o imposición era procedente y no se contraponía a la constitución política de la República y leyes tributarias y conexas y a normas supranacionales vigentes dentro del marco de la Comunidad Andina de Naciones CAN y demás estamentos regionales; y finalmente en el presente análisis jurídico, trataremos a modo de actualización a los tiempos que vivimos económicamente en el Ecuador, el aspecto tributario de las limitaciones al comercio que se adoptaron en el año 2015 debido a la baja en el precio del petróleo a nivel internacional y por otros factores externos a los aspectos nacionales, como la crisis que a nivel global afecta aun a los mercados internacionales. Estas limitaciones al comercio regional e internacional (*Salvaguardias*) se encuentran aun de manera parcial en este 2016 vigentes y de manera paulatina y por ítems o por partidas arancelarias se van derogando por parte del ejecutivo. Empecemos pues por el análisis según la ruta fijada:

Las salvaguardias son una forma de restringir y/o limitar el comercio internacional por motivo o causa de un daño o inminente afectación a algún sector de la economía, son alternativas de urgencia en el comercio cotidiano de las naciones, a través de ellas los documentos supranacionales, tratados, acuerdos y resoluciones se suspenden de manera parcial, siendo una herramienta fundamental en la relaciones comerciales regionales, interregionales y globales. Las salvaguardias son ajustes o medidas que pueden abarcar un amplio o específico grado acción, pueden ir de lo concreto a lo general cuya finalidad es mantener

un equilibrio en la balanza de comercial entre la CAN y los países miembros de esta organización regional, equilibrio que se puede ver afectado por una irracional importación de algunas subpartidas que tienen establecidos aranceles superiores a los determinados por las salvaguardias, teniendo su grado de aplicación en el Ecuador y su economía libre de mercado.

En cuanto a la entidad estatal competente para la realización, implementación y aplicación de salvaguardias como medios de defensa de intercambio comercial, está el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) institución u órgano gubernamental en calidad de cartera de Estado encargado de adoptar las medidas o políticas de comercio exterior, la normativa aduanera se encuentra en varios cuerpos legales tales como la Ley Orgánica de Aduanas, el Código Tributario, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), la derogada Ley de Comercio Exterior e Inversiones, entre otras leyes conexas. Pero es la última Ley citada (LEXI) que se deroga con la entrada en vigencia del COPCI el 29 de Diciembre de 2009, es la que propendió impulsar en el país un intercambio comercial amplio y ágil para coadyuvar al desarrollo del país, que la interrelación entre el comercio del Ecuador y la economía global generando mercados óptimos y rentables en divisas frescas para nuestros productos sean estos tradicionales o no tradicionales.

En cuanto al fundamento legal primario y de génesis del COMEXI y del comercio en general y el exterior en particular, encontramos dentro de la Constitución Política del Ecuador, norma suprema nacional, las siguientes disposiciones declarativas:

- “Art. 283.- El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza; y tiene por objetivo garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir. “



- El Art. 284, numeral 7 establece “mantener la estabilidad económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo”
- “Art. 285.- La política fiscal tendrá como objetivos específicos:
  - La generación de incentivos para la inversión en los diferentes sectores de la economía y para la producción de bienes y servicios, socialmente deseables y ambientalmente aceptables.”
  - “Art. 306.- El Estado promoverá las exportaciones ambientalmente responsables, con preferencia de aquellas que generen mayor empleo y valor agregado, y en particular las exportaciones de los pequeños y medianos productores y del sector artesanal.
- El Estado propiciará las importaciones necesarias para los objetivos del desarrollo y desincentivará aquellas que afecten negativamente a la producción nacional, a la población y a la naturaleza.”
- “Art. 423.- La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe, será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:
  - Impulsar la integración económica, equitativa, solidaria y complementaria; la unidad productiva, financiera y monetaria; la adopción de una política económica internacional común; el fomento de políticas de compensación para superar las asimetrías regionales; y el comercio regional, con énfasis en bienes de alto valor agregado”

De la lectura de las normas constitucionales invocadas podemos apreciar que el Estado Ecuatoriano busca a través del intercambio comercial, obtener el desarrollo idóneo para sus súbditos, desarrollo que principalmente se da a través del empleo digno, la producción y de las exportaciones de los productos nacionales e importaciones de bienes y servicios extranjeros, inclinándose a que aquel intercambio comercial que conlleva el proceso Importación – Exportación sea una vía de integración económica, productiva y como no, monetaria y cambiaria entre los países de la región o subregión. A más de las normas de orden constitucional citadas, como mencionamos en líneas anteriores, en especificidad de materia, la derogada Ley de Comercio Exterior e Inversiones (LEXI) que entre su articulado fundamental legislaba:

- Art. 1.- La presente Ley tiene por objeto normar y promover el comercio exterior y la inversión directa, incrementar la competitividad de la

economía nacional, propiciar el uso eficiente de los recursos productivos del País y propender a su desarrollo sostenible e integrar la economía ecuatoriana con la internacional y contribuir a la elevación del bienestar de la población.

- Art. 2.- Se entiende por "Sector Comercio Exterior al conjunto de organismos y entidades del sector Público y de instituciones o personas naturales o jurídicas del sector privado que participan en el diseño y ejecución de la Política de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología que desarrollan actividades de comercio exterior o relacionadas con éste, salvo las exportaciones de hidrocarburos que realiza el Estado Ecuatoriano y que continuarán sujetas al ordenamiento legal que las regula."
  
- Art. 11.- Son deberes y atribuciones del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones **COMEXI**:
  - Determinar las políticas de comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, integración e inversión directa, en concordancia con el principio de libre comercio, el entorno del comercio mundial, los compromisos internacionales asumidos por el País en estas materias, el programa macroeconómico y con los planes de desarrollo del País, general y sectorial;
  
  - Expedir las normas que, dentro del marco que le fija esta Ley, sean necesarias en materia de comercio exterior, integración e inversiones para la ejecución y desarrollo de las políticas que dicte. Las entidades del sector público, en el ámbito de su competencia, están obligadas al cumplimiento de estas normas y a proporcionar las facilidades e información que les sean requeridas por el COMEXI;

Así mismo el Código de la Producción y Comercio Exterior, cuyo rango o estatus jurídico es de ley Orgánica establece:

"De las Medidas de Defensa Comercial, Capítulo I:

Art. 88.- Defensa comercial.- El Estado impulsará la transparencia y eficiencia en los mercados internacionales y fomentará la igualdad de condiciones y oportunidades, para lo cual, de conformidad con lo establecido en esta normativa, así como en los instrumentos internacionales respectivos, adoptará medidas comerciales apropiadas para:

- a. Prevenir o remediar el daño o amenaza de daño a la producción nacional, derivado de prácticas desleales de dumping y subvenciones
  
- b. Restringir o regular las importaciones que aumenten significativamente, y que se realicen en condiciones tales que causen o amenazan causar un daño grave, a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores;

c. Responder a medidas comerciales, administrativas, monetarias o financieras adoptadas por un tercer país, que afecten los derechos e intereses comerciales del Estado ecuatoriano, siempre que puedan ser consideradas incompatibles o injustificadas a la luz de los acuerdos internacionales, o anulen o menoscaben ventajas derivadas de un acuerdo comercial internacional;

d. Restringir las importaciones o exportaciones de productos por necesidades económicas sociales de abastecimiento local, estabilidad de precios internos, o de protección a la producción nacional y a los consumidores nacionales;

e. Restringir las importaciones de productos para proteger la balanza de pagos; y,

f. Contrarrestar cualquier afectación negativa a la producción nacional conforme a lo previsto en los convenios internacionales debidamente ratificados por Ecuador.

Mediante acuerdos comerciales internacionales podrá limitarse la aplicación de estas medidas o establecerse otros mecanismos específicos de defensa comercial, por origen o procedencia de las mercancías.

Dentro de las medidas de defensa comercial que podrá adoptar el organismo rector en materia de política comercial, se encuentran las medidas **antidumping**, **derechos compensatorios**, **medidas de salvaguardia** y cualquier otro mecanismo reconocido por los tratados internacionales debidamente ratificados por Ecuador.

Los requisitos, procedimientos, mecanismos de aplicación y ejecución de las medidas de defensa comercial se sujetarán a lo que determine el reglamento a este Código; incluyendo la aplicación retroactiva de las medidas dispuestas luego de cumplir el proceso de investigación formal que se detalla en la norma reglamentaria; así como se determinará el tipo de productos a aplicarse las medidas y las excepciones.”

Como hemos revisado, la normativa nacional con respecto al comercio exterior se encuentra contenida en diversos cuerpos codificados que existen, todas las disposiciones contenidas en ellas buscan controlar, incentivar, impulsar el comercio exterior y la producción, pero para objeto de nuestro estudio buscan también el limitar o restringir las operaciones cambiarias de productos y servicios, de las importaciones y exportaciones en pro y defensa de la producción nacional y salud económica del país. Pero nos centraremos en las medidas de salvaguardias en el presente análisis, ya que a más de ser el tema central del presente trabajo de tesina, es a través de ella se fundamenta el proteccionismo que un Estado puede dar a sus medios de producción y resultado de los mismos.

Pasemos pues definiendo lo que es una medida de defensa comercial como lo es la salvaguardia.

Las salvaguardias son implementaciones, ajustes pero sobre todo deben ser vistas como medidas de urgencia o de carácter emergentes para cubrir y dar resguardo y protección a un determinado sector de la producción o industrial local, la cual se vería afectada de manera importante por el acelerado y excesivo crecimiento de las importaciones y que para apalear y/frenar aquella situación el Estado de un país de manera temporaria, limita y restringe las importaciones que de no ser restringidas afectarían y dañarían gravemente al sector productivo nacional que por su bajo grado de competitividad frente a los productos o servicios importados o extranjeros, quebrarían o se deprimirían sustancialmente en detrimento de la economía nacional. Es importante indicar que para la implementación y adopción de medidas de salvaguardias no es menester que exista monopolios, oligopolios o cualquier tipo de práctica desleal que se suelen presentar en el mercado.

“El Acuerdo sobre Salvaguardias (“Acuerdo SG”) establece normas para la aplicación de medidas de salvaguardia de conformidad con el artículo XIX del GATT de 1994. Las medidas de salvaguardia se definen 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 (artículo 2). Esas medidas, que en general adoptan la forma de suspensión de concesiones u obligaciones, pueden consistir en restricciones cuantitativas de las importaciones o aumentos de los derechos por encima de los tipos consolidados. Constituyen, pues, uno de los tres tipos de medidas especiales de protección del comercio (los otros dos son las medidas antidumping y las medidas compensatorias) a las que pueden recurrir los Miembros de la OMC. Los principios rectores del Acuerdo con respecto a las medidas de salvaguardia son los siguientes: 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 (es decir, en régimen NMF o de la nación más favorecida); 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. Por consiguiente, las medidas de salvaguardia, a

diferencia de las medidas antidumping y las medidas compensatorias, no requieren una determinación de práctica “desleal”, deben aplicarse (en general) en régimen NMF y deben ser (en general), “compensadas” por el Miembro que las aplique”. (OMC, <http://www.wto.org>).

Como hemos explicado y mencionado ya algunas veces y lo colegimos de la cita textual tomada de la OMC, las salvaguardias son medidas que en no pocas ocasiones son vistas de mala manera por los países vecinos del Estado soberano que las adopta para protección y defensa de sus sectores de producción, de sus productos y su competitividad interna.

#### **4.2.1 ANALISIS DEL ALCANCE DE DEFENSA COMERCIAL DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS ECUATORIANAS.**

Para situarnos en contexto del ámbito del comercio interregional sudamericano, hay que reseñar de manera sucinta lo que es el organismo regional de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Esta organización de carácter e influencia andina es una institución subregional de Derecho Internacional y que está integrada por diversos organismos que conforman a su vez lo que se conoce como el Sistema Andino de Integración, cuyas siglas son SAI y en cuanto a naciones integrantes, están de manera exclusiva las naciones andinas hermanas que son Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Su nacimiento y creación tuvo lugar en la ciudad de Cartagena, Colombia en 1969 a través del acuerdo de Cartagena, donde primeramente surgió con el nombre de Pacto Andino para posteriormente constituirse definitivamente como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el año de 1997. La CAN alberga en su totalidad de extensión, contabilizando los países miembros a alrededor de aproximadamente 110 millones de habitantes y reales y potenciales consumidores.

Como hemos apreciado del comercio internacional y en este caso regional los acuerdos regionales son las vías y herramientas para un eficiente, ágil y expedito comercio entre los países, y en ese contexto las salvaguardias

son las defensas de mayor intervención temporal en las importaciones y movimiento de las mercaderías y productos cuando amenacen por su aumento en cantidad, el causar daño grave a un sector productivo nacional. Las salvaguardias tienen una naturaleza estrictamente temporal, transitoria y de excepción, son medios de emergencias que logran equilibrar el comercio de un determinado país cuando las importaciones han aumentado significativamente. Su implementación puede ser realizada unilateralmente por algún país, en grupo o bloque frente a otros países o regiones del mundo. El Acuerdo sobre Salvaguardias del GATT fija principios, características o axiomas fundamentales que son inherentes a la defensa comercial de una salvaguardia y entre los cuales podemos citar:

- Solamente se puede adoptar medidas de salvaguardias cuando existan movimientos de importaciones elevados que generen daño grave a un sector productivo del país, esto vendría a ser la temporalidad natural de una salvaguardia.
- Cuando se emplee una medida restrictiva vía salvaguardia, se deberá compensar o resarcir a los afectados directos por la decisión, entiéndase otros países, esto se podría entender como una progresividad compensatoria

Dentro de las defensas comerciales de un país o grupo regional de integración existen diversas formas de proteger su economía y producción ante la circulación de innumerables bienes y mercancías provenientes del exterior, y el Ecuador no es la excepción debido a que los acuerdos o resoluciones de salvaguardias y demás defensas comerciales son de manera legítima, lícita y legal instrumentos para ralentizar el masivo flujo de importaciones de un momento dado. Es por eso que el presente trabajo se está analizando de manera económica y jurídica las salvaguardias adoptadas por el Ecuador como defensas comerciales dentro de un bloque andino como el de la CAN. A parte de las salvaguardias, tenemos las **Medidas Compensatorias** y las medidas antidumping, las primeras son implementadas por un país importador por medio de mayor derecho para equiparar, equilibrar y compensar acciones

o políticas internas tipo subsidios que se conceden al productor primario o empresario que comercia a modo de exportación sus productos. Por lo dicho las medidas compensatorias son básicamente Derechos extraordinarios que tiene un país importador en defensa ante subsidios declarados por un país de origen cuando dicha medida subsidiaria causa un daño a la industria o producción nacional.

Otra medida que es ampliamente conocida como defensa comercial de los estados es el **Antidumping**, el cual para ser aplicable deberá existir lógicamente un dumping en el mercado y que ese dumping ocasione un detrimento o perjuicio a un sector productivo, es extender las importaciones ajeno o adicional a un bien predeterminado a un estado exportador determinado para así obtener que el valor real del bien o producto sea un valor normal, para disminuir o desaparecer el daño que causa en destino. El Código Orgánico de la Producción y Comercio Exterior establece al respecto:

“Art. 89.- Derechos.- Los derechos antidumping, compensatorios y los resultantes de la aplicación de medidas de salvaguardia, serán recaudados por la Administración Aduanera junto con los tributos al comercio exterior aplicables, sin que por ello pueda establecerse naturaleza fiscal o tributaria a estos gravámenes de efecto comercial. Por lo tanto, los principios generales de Derecho Tributario no serán de aplicación obligatoria a estas medidas.

Los derechos antidumping y compensatorios se mantendrán vigentes durante el tiempo y en la medida necesarios para contrarrestar el daño a la rama de producción nacional. No obstante, tales derechos se eliminarán en un plazo de cinco años, contados a partir de su entrada en vigor, en los términos establecidos en el reglamento a esta normativa.

En el caso de las salvaguardias, tendrán vigencia hasta por cuatro años y podrán ser prorrogadas hasta por cuatro años más, siempre que se justifique la necesidad de su mantenimiento, tomando en consideración el cumplimiento del programa de ajuste de la producción nacional.

Los gravámenes económicos que se impongan como resultado de estos procesos podrán ser menores al margen de dumping o al monto de la subvención comprobada, siempre y cuando sean suficientes para desalentar la importación de productos, en condiciones de prácticas desleales de comercio internacional.

Cuando sea resuelto en la investigación la necesidad de cobrar retroactivamente estos gravámenes, la autoridad aduanera determinará el procedimiento del cobro retroactivo de los recargos establecidos para estos casos, en los términos establecidos en el reglamento”.

#### **4.2.2. FUNCIONAMIENTO DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS**

Ahora que hemos conceptualizado brevemente las distintas medidas de defensas comerciales, entremos a explicar de manera concreta cómo funcionan las medidas de salvaguardias. Las salvaguardias se usan junto con las demás medidas de defensas comerciales por medio de tasas adicionales de aranceles al porcentaje ya predefinido como arancel, lo que ocasiona o da como resultado una elevación temporal del impuesto a las importaciones perjudiciales, a este proceso se le llama o como “límites cuantitativos” a los productos o mercancías. El fin de todo esto es disminuir y bajar el índice de compra de bienes a precios más reducidos por parte de la población, no dejando desamparados y perjudicados a los productores del mercado interno.

- Lo indicado tiene ciertas consecuencias o efectos, que si bien son efectos de hechos más que de derechos tienen una gran injerencia e influencias en los mercados andinos del cual el Ecuador es parte, entre aquellos podemos destacar como más reseñables:
- La limitación del intercambio comercial hará que se vea perjudicada la confianza que los países vecinos tengan a nuestro país.
- Asignación de recursos a áreas donde se encuentren implementadas y/o adoptadas las salvaguardias, se pone en posición riesgosa los productos y bienes nacionales con los que comerciamos.
- La industria nacional se verá afectada si los insumos que utiliza para su producción se encuentran gravados con salvaguardias, esto significa un aumento en los costos de producción.
- Los productos nacionales pueden cobrar más por la mercadería que está gravada con salvaguardia, puesto que se limita su competencia con relación a otros productos libres de este impuesto.



- El consumidor final debe pagar más por la mercadería que adquiere.
- Se puede desviar el mercado a otros productores extranjeros, los mismos que venden a mayores precios en condiciones normales pero que no estén afectados por las salvaguardias.
- Los productores nacionales aumentarán sus rentas.

#### **4.2.3 BASE LEGAL DE LAS MEDIDAS DE SALVAGUARDIAS EN EL ECUADOR**

Como hemos mencionado en la normativa ecuatoriana existen disposiciones legales que a más de lo que determina la constitución de la república, tratan sobre el comercio exterior y las medidas de defensas que se puedan adoptar dentro del marco del Derecho Internacional y el comercio exterior. Remitámonos nuevamente a lo que prescribía la derogada Ley de Comercio Exterior e Inversiones en su art. 11, literales b) y J):

“Art. 11.- Son deberes y atribuciones del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones COMEXI:

b) Expedir las normas que, dentro del marco que le fija esta Ley, sean necesarias en materia de comercio exterior, integración e inversiones para la ejecución y desarrollo de las políticas que dicte. Las entidades del sector público, en el ámbito de su competencia, están obligadas al cumplimiento de estas normas y a proporcionar las facilidades e información que les sean requeridas por el COMEXI;

j) Imponer temporalmente derechos Compensatorios, antidumping o aplicación de medidas de salvaguardia para corregir prácticas desleales y situaciones anómalas en las importaciones que lesionen a la producción" nacional con observancia de las normas y procedimientos de la OMC”.

La ley citada es la que en esencia le dio la potestad al COMEXI para que a través del marco que establece y permite la ley pueda expedir normas que busquen agilizar, dinamizar en sentido más favorable para los intereses del Ecuador el intercambio regional de comercio, es así como el art 11 de la LEXI en su literal j) hacía mención a las medida de defensa comercial objeto de nuestro estudio a más de otras medidas con el mismo fin tales como los ya mencionados derechos Compensatorios,

antidumping. En ese contexto, el Comex expide o dicta Resoluciones que son conocidas por su directorio y su parte ejecutiva de las comisiones. Revisemos por quienes o por cuales delegados interinstitucionales está conformado el Comité de Comercio Exterior conforme el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI:

“Art. 71.- Institucionalidad.- El organismo que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial, será un cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia, que se denominará Comité de Comercio Exterior (COMEX), y que estará compuesto por titulares o delegados de las siguientes instituciones:

- a. El Ministerio rector de la política de comercio exterior;
- b. El Ministerio rector de la política agrícola;
- c. El Ministerio rector de la política industrial;
- d. El Ministerio a cargo de coordinar el desarrollo productivo;
- e. El Ministerio a cargo de coordinar la política económica;
- f. El Ministerio a cargo de las finanzas públicas;
- g. El Organismo Nacional de Planificación;
- h. El Ministerio a cargo de coordinar los sectores estratégicos;
- i. El Servicio de Rentas Internas;
- j. La autoridad aduanera nacional; y,
- k. Las demás instituciones que determine el Presidente de la República mediante decreto ejecutivo.

Los delegados deberán tener por lo menos el rango de subsecretario.

El Comité funcionará conforme a las normas establecidas para los órganos colegiados de la Función Ejecutiva, además de las siguientes disposiciones:

1. El Comité de Comercio Exterior será presidido por el Ministerio integrante que el Presidente de la República determine, y éste ejercerá también como Secretaría Técnica del mismo; y,
2. La Secretaría Técnica del Comité de Comercio Exterior contará con las áreas técnicas necesarias para: diseñar políticas públicas y programas de política comercial, así como su monitoreo y Evaluación”

Este Comité de Comercio Exterior, el cual hemos visto que está conformado por distintas carteras de Estado es el que conoce, dicta y resuelve las resoluciones que contienen las medidas de defensas comerciales que se consideren pertinentes para velar por la buena salud económica y comercial de determinado sector productivo nacional. A través de las Resoluciones del Comexi se busca lograr procedimiento o herramientas de ejecución arancelaria, incrementando dicha carga

arancelaria, en ocasiones por devaluaciones de moneda, usándose o aplicándose este tipo de **salvaguardias cambiarias** en determinadas importaciones que van acompañadas de subsidios al empresario exportador. Siempre dentro de este tipo de salvaguardias cambiarias, el arancel y su nivel será directamente proporcional a los bienes o mercancías ingresados al Ecuador como importación y que junto al subsidio se lograra evitar alzas inflacionarias como producto de la adopción e implementación de una determinada medida de defensa comercial de salvaguardia. A parte de las salvaguardias cambiarias existen las **Salvaguardias por Balanza de Pagos**, que fundamentalmente se adoptan de manera cuidadosa y por algunos factores, que de no ser controladas o serle aplicadas de manera correcta la medida comercial de defensa, pueden acarrear o sobrevenir una llamada crisis de balanza de pagos, la cual debe ser controlada por limitación o restricción de importaciones, incentivos concretos a las divisas y su ingreso y permanencia en la economía o sector productivo, promover y cuantificar las exportaciones nacionales de productos tradicionales y no tradicionales Para poder tener comprensión sobre el rol que desempeña el Comex y sobre las medidas de defensas que el Ecuador adopto en el año 2009 y primera parte del año 2010 analicemos en orden numérico y de manera sucinta pero directa y concreta las principales resoluciones que se dictaron en beneficio de nuestro país:

- **Resolución Nº 466 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Esta resolución se encuentra en el **Registro Oficial Nº512; Resolución Nº466, 29 de enero de 2009**, su objetivo fue imponer una arancel de manera emergente más de mil subpartidas, que no estaban gravadas arancelariamente, y que correspondían a mercaderías o bienes de largo consumo o duración y a bienes o mercaderías perecibles relativamente en el tiempo. Su basamento legal o regional fue el art. 98 del acuerdo de Cartagena de la CAN. Su plazo de estudio o análisis fue de 30 días.

Podemos afirmar que la resolución 466 fue una medida de defensa comercial cuya génesis o razón de ser y aplicación práctica, guardo relación con la balanza de pagos, su vigencia fue de un año. El Comexi a través de su comisión ejecutiva se encargó de asignar los cupos referidos en la resolución, su aplicación consistía en recargos ad-valorem, recargos suplementarios de aranceles, limitaciones de importaciones a través de los cupos.

- **Resolución Nº 467 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Por medio de esta resolución se fija la asignación de cupos para cada importador nacional, para los bienes o mercancías, es de uso excluyente del importador, se establece plazos de manera trimestrales. La resolución 467 entro en vigencia el **22 de enero de 2009**, y los cupos tenían como techo un 5% máximo del valor fijado oficial. El acatamiento de esta resolución o cumplimiento de cupo, se referenciaba por el valor de lo importado en aduana y para aquello era menester taxativamente previo a la asignación de cupo, presentar: RUC, Nombre del Importador, Copia de la declaración del impuesto a la renta, Subpartidas arancelarias para las cuales aplica

- **Resolución Nº 468 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

En esta disposición resolutoria se dictó de fecha **30 de enero de 2009**, e indica y dispone que los consumos que sean importados se gravaran con arancel extra, exceptuando la maquila y hace una distinción sobre los objetos o bienes a los cuales se impondrá la medida de defensa comercial, existiendo prelación a las importaciones de consumo sin perjuicio que después de aquella prioridad existan imposiciones aduaneras arancelarias por salvaguardias distintas. Cumple esta resolución con un papel reformativo-modificadorio a la resolución 466.

- **Resolución Nº 469 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Lo contenido en esta resolución del Comexi de fecha **12 de febrero de 2009** es excluyente en cuanto a la salvaguardia adoptada a los contratos que intervenga el Estado en la medida que existan los justificativos pertinentes. Cuando por subpartida arancelaria los importadores no exceden a los \$20.000 pueden ser utilizados sin limitación de asignación de cupos y en acumulación.

- **Resolución Nº 470 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Este documento del Comexi determina que se realicen notas de explicación para las subpartidas arancelarias con el fin de poder ubicar la asignación de cupo al que tiene lugar el importador. Esta salvaguardia se adoptó en el **19 de febrero de 2009**.

- **Resolución Nº 471 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

El fin de la Resolución 471 del Comexi es limitar las subpartidas para que el importador cumpla con el cupo o valor dado como máximo anual. Se cambia o deroga el anexo de la resolución 467 que determinaba que las subpartidas que no tienen o tenían cupos trimestrales y se hace constar en correspondiente capítulo de los anexos la modificación debida.

- **Resolución Nº 475 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Entro en aplicación o vigencia esta resolución de salvaguardia el **2 de marzo del año 2009**, y se establece en su contenido que las mercaderías

que ingresen por sala de pasajeros se encontraran sujetas a gravamen de tributos. Impone motivadamente ajustes en la asignación de cupos para importadores recientes debiendo acreditar su condición de importador via solicitud hasta el mes de abril de 2009.

- **Resolución Nº 479 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Esta resolución, deja por fuera del gravamen de salvaguardias las importaciones de vehículos y CKDs que constan en el Programa de Renovación del Parque Automotor Renova, esta resolución entro en vigencia el **20 de marzo de 2009**, y su constatación o certificación estará a cargo de la Corporación Aduanera Ecuatoriana CAE en cuanto al cumplimiento del régimen aduanero y por formar parte del plan Renova, deberá ser certificado por el Ministerio de Producción también (MIPRO)

- **Resolución Nº 487 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

A través de la resolución 487 se concede autorización a la CAE para que cuando lleguen al país mercancías importadas sin que se encuentren dentro del cupo correspondiente y se presente la declaración de aduanas por parte del importador, se nacionalice la importación pero con el recargo correspondiente. Su entrada en vigencia fue el 24 de junio de 2009. Asi mismo esta salvaguardia dictada a través de la resolución 487 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, Comexi., deroga y sustituye los anexos I,II,III de la resolución 466 y establece dejar sin aplicación legal lo que contraríe a su dictado en la resolución 467.

- **Resolución Nº 489 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Se dictó el 25 de junio de 2009 esta resolución 489 del Comexi, en la cual se a conocer que la CAN declara desestimar las solicitudes de suspender de manera temporal o provisional plateados pro Ecuador y de igual forma no dar a lugar a las solicitudes de Perú, Sociedad Nacional de Industria (SIN) y a su vez por las industrias norteñas de Colombia Locería

Colombiana S.A y Cerámicas S.A que guardaban relación con el art.1 de la resolución.

- **Resolución N° 490 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

Por medio de esta resolución se decide imponer una medida de defensa de Salvaguardia que rectifique las condiciones de comercio generadas por Colombia como resultado de una devaluación cambiaria o monetaria, su sustento fue el art. 98 del Acuerdo de Cartagena y por aquello la CAN analizo y autoriza su aprobación y validez.

- **Resolución N° 494 DEL CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES (COMEXI)**

La resolución 494 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones aplico un plazo de un año para salvaguardia para subsanar y remediar las condiciones del mercado y la libre competencia que se resintió por la devaluación de la moneda de Colombia hacia un llamamiento al grupo ad-hoc del Banco Central, SRI, Ministerio de Finanzas, MRECI, CAE y Ministerio de Relaciones Exteriores para que se vele por el correcto cumplimiento y ejecución de la salvaguardias impuestas. Se dictó el 6 de julio de 2009.

Como hemos podido apreciar del análisis jurídico que hemos realizado de manera breve y sencilla, las medidas de defensa comercial resueltas e impuestas por nuestro país, están proyectadas y encaminadas a disminuir importaciones perjudiciales para la economía y producción nacional, no obstante de aquello se afecta de manera importante el intercambio comercial entre los países de la región o subregión andina, frenando una integración cohesionada y sólida entre nuestros países. El acuerdo de Cartagena enmarca tanto las salvaguardias por declive monetario así como las salvaguardias por balanza de pagos, indistintamente en el

marco institucional que sea su jurisdicción o ejecución, sea este en la CAN o en la OMC. Podemos indicar que la adopción de salvaguardias mayormente no es remedio que se deba elegir como prioridad ya que las normas presentes en nuestra legislación son cortas y en no pocos casos, no concretas o específicas lo que puede acarrear un efecto contrario al deseado, en vez subir el nivel de exportaciones, este se puede ver o resultar mermado o menoscabado.

#### **4.2.4. Causales admitidas**

- Para corregir la balanza comercial

Consiste en que puede extenderse a los países miembros las medidas restrictivas impuestas al resto de los países.

Debe ser transitoria y no discriminatoria.

En casos emergentes, puede aplicarse antes del pronunciamiento de la Secretaria General

- Para neutralizar perjuicios económicos ocasionados por la aplicación del programa de liberación

Puede ser aplicado sólo a los países miembros.

Debe ser transitoria.

En casos emergentes, puede aplicarse antes del pronunciamiento de la Secretaria General

- Para corregir perturbaciones en producción nacional ocasionada por importaciones de productos originarios de la Subregión



Puede ser aplicado sólo respecto de los productos y del país exportador, que originan la perturbación en el país importador

Debe ser transitoria.

En casos emergentes, puede aplicarse antes del pronunciamiento de la Secretaria General

- Para restablecer las condiciones de competencia afectadas por las devaluaciones monetarias de los otros países miembros

Puede ser aplicado sólo respecto del país que devaluó su moneda

Se aplica mientras dure la afectación

No se puede aplicar antes del pronunciamiento favorable de la Secretaría General, a menos que ésta no emita su criterio dentro de 30 días de haber recibido la petición.

**Causal alegada por Ecuador**(véase Anexo 1)

En la resolución del COMEXI 466 se hace mención únicamente al “desequilibrio de la balanza de pagos” (Art. 95 de la Decisión de la CAN No. 563).

Año II - Quito, Jueves 22 de Enero del 2009 - N° 512

SUMARIO:

Suplemento - Registro Oficial N° 512 - Jueves 22 de Enero del 2009

FUNCIÓN EJECUTIVA

ACUERDOS:

MINISTERIO DE INCLUSIÓN

ECONÓMICA Y SOCIAL: RESOLUCIONES:

CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR

E INVERSIONES - COMEXI:

**RESOLUCIÓN 466.**-Establécele una salvaguardia por balanza de pagos, de aplicación general y no discriminatoria a las importaciones provenientes de todos los países, incluyendo aquellos con los que Ecuador tiene acuerdos comerciales vigentes que reconocen preferencias arancelarias, con el carácter de temporal y por el período de un (1) año. LIC. LUIS FERNANDO BADILLO GUERRERO, DIRECTOR ENCARGADO. Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República del Ecuador.

**Decisión 563**

Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)

LA COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA

**VISTOS:** El Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena de 1997), denominado “Protocolo de Sucre”, adoptado en Quito, el 25 de junio de 1997;

**CONSIDERANDO:** Que el Protocolo de Sucre entró en vigencia el día 14 de abril de 2003; y,

Que el artículo 32 del Protocolo de Sucre dispone que la Comisión de la Comunidad Andina adoptará mediante Decisión el texto único ordenado del Tratado de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) con las modificaciones introducidas por el referido Protocolo, para lo cual realizará los ajustes necesarios a la numeración del articulado;

**DECIDE:**

**Artículo 1.-** Aprobar la codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino, “Acuerdo de Cartagena”, en los términos que figuran en el Anexo de esta Decisión.

**Artículo 2.-** La presente Decisión sustituye a la Decisión 406 del 25 de junio de 1997.

Dada en el Recinto Quirama, Departamento de Antioquia, República de Colombia, a los veinticinco días del mes de junio del año dos mil tres.

## **ACUERDO DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL ANDINO (ACUERDO DE CARTAGENA)**

LOS GOBIERNOS de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela,

INSPIRADOS en la Declaración de Bogotá y en la Declaración de los Presidentes de América;

RESUELTOS a fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina;

CONSCIENTES que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia;

FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;

DECIDIDOS a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países;

CONVIENEN, por medio de sus representantes plenipotenciarios debidamente autorizados, celebrar el siguiente ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL:

### **CAPÍTULO XI**

#### **CLÁUSULAS DE SALVAGUARDIA**

**Artículo 95.-**Un País Miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas,

previa autorización de la Secretaría General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intra subregional de productos incorporados al Programa de Liberación. Los Países Miembros procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Subregión, al comercio de los productos incorporados al Programa de Liberación.

Cuando la situación contemplada en el presente artículo exigiere providencias inmediatas, el País Miembro interesado podrá, con carácter de emergencia, aplicar las medidas previstas, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato a la Secretaría General, la que se pronunciará dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas. Si la aplicación de las medidas contempladas en este artículo se prolongase por más de un año, la Secretaría General propondrá a la Comisión, por iniciativa propia o a pedido de cualquier País Miembro, la iniciación inmediata de negociaciones a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

**Artículo 96.**-Si el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a la economía de un País Miembro o a un sector significativo de su actividad económica, dicho país podrá, previa autorización de la Secretaría General, aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria. Cuando fuere necesario, la Secretaría General deberá proponer a la Comisión medidas de cooperación colectiva destinadas a superar los inconvenientes surgidos. La Secretaría General deberá analizar periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación si fuere procedente.

Cuando los perjuicios de que trata este artículo sean tan graves que exijan providencias inmediatas, el País Miembro afectado podrá aplicar medidas correctivas provisionalmente y con carácter de emergencia, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General. Dichas medidas deberán causar el menor perjuicio posible al Programa de Liberación y, mientras se apliquen en forma unilateral, no podrán significar una disminución de las importaciones del producto o productos de que se trate, con respecto al promedio de los doce

meses anteriores. El País Miembro que adopte las medidas deberá comunicarlas inmediatamente a la Secretaría General y ésta se pronunciará sobre ellas dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

**Artículo 97.**-Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.

El País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación. La Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.

**Artículo 98.**-Si una devaluación monetaria efectuada por uno de los Países Miembros altera las condiciones normales de competencia, el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Secretaría General, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente. Verificada la perturbación por la Secretaría General, el país perjudicado podrá adoptar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Secretaría General. En todo caso, dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación.

Sin perjuicio de la aplicación de las medidas transitorias aludidas, cualquiera de los Países Miembros podrá pedir a la Comisión una decisión definitiva del

asunto. El País Miembro que devaluó podrá pedir a la Secretaría General, en cualquier tiempo, que revise la situación, a fin de atenuar o suprimir las mencionadas medidas correctivas. El dictamen de la Secretaría General podrá ser enmendado por la Comisión. En las situaciones de que trata este artículo, el país que se considere perjudicado, al presentar el caso a la Secretaría General podrá proponer las medidas de protección adecuadas a la magnitud de la alteración planteada, acompañando los elementos técnicos que fundamenten su planteamiento. La Secretaría General podrá solicitar la información complementaria que estime conveniente.

El pronunciamiento breve y sumario de la Secretaría General deberá producirse dentro del plazo de un mes, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Si la Secretaría General no se pronunciare en dicho plazo y el país solicitante considera que la demora en el pronunciamiento puede acarrearle perjuicios, podrá adoptar las medidas por él propuestas, comunicando de inmediato este hecho a la Secretaría General, la cual, en su pronunciamiento posterior, deberá decidir sobre el mantenimiento, modificación o suspensión de las medidas aplicadas.

En su pronunciamiento la Secretaría General tendrá en cuenta, entre otros elementos de juicio, los indicadores económicos relativos a las condiciones de competencia comercial en la Subregión que la Comisión haya adoptado con carácter general, a propuesta de la Secretaría General, las características propias de los sistemas cambiarios de los Países Miembros y los estudios que al respecto realice el Consejo Monetario y Cambiario. Mientras no se haya adoptado el sistema de indicadores económicos por la Comisión, la Secretaría General procederá con sus propios elementos de juicio.

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, si durante el lapso que media entre la presentación referida y el pronunciamiento de la Secretaría General, a juicio del País Miembro solicitante existen antecedentes que hagan temer fundadamente que, como consecuencia de la devaluación, se producirán perjuicios inmediatos que revistan señalada gravedad para su economía, que requieran con carácter de emergencia la adopción de medidas de protección, podrá plantear la situación a la Secretaría General, la cual, si considera fundada

la petición, podrá autorizar la aplicación de medidas adecuadas, para lo cual dispondrá de un plazo de siete días continuos.

El pronunciamiento definitivo de la Secretaría General sobre la alteración de las condiciones normales de competencia determinará, en todo caso, el mantenimiento, modificación o suspensión de las medidas de emergencia autorizadas. Las medidas que se adopten de conformidad con este artículo no podrán significar una disminución de las corrientes de comercio existentes antes de la devaluación. Con relación a todas estas medidas serán plenamente aplicables los incisos segundo y tercero de este artículo.

**Artículo 99.-** No se aplicarán cláusulas de salvaguardia de ningún tipo a las importaciones de productos originarios de la Subregión incluidos en Programas y Proyectos de Integración Industrial. No se hizo referencia en la resolución del COMEXI a ninguna otra circunstancia que pudiera encuadrarse en las otras causales, que están precisadas en los artículos 96, 97 y 98 de la Decisión ya mencionada.

#### **4.2.5. Tipos de salvaguardias adoptados por el Ecuador**

El Ecuador adoptó tres tipos de salvaguardias para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos:

- a) Ad-valoren: recargo de tarifa, al arancel nacional de importaciones, en ciertos productos.
- b) Específica: recarga de un monto fijo (no porcentaje), para ciertos productos, sin atender el valor de la mercancía.
- c) Cuotas: limita la importación de ciertas mercaderías a un monto determinado, por importador.

Además, el Ecuador incluyó en sus medidas de Salvaguardias por balanza de pagos el establecimiento de una excepción de la aplicación del programa de liberación vigente en el marco de la Comunidad Andina,

así como de las preferencias Arancelarias acordadas en el marco de la ALADI y en los Acuerdos de complementación Económica suscritos por el Ecuador. De tal manera que, aparte de las salvaguardias prenombradas (Ad-valoren, Específicos y de Cuotas), el Ecuador aplicará el Arancel Nacional vigente, suspendiendo las Preferencias Arancelarias y por ende la aplicación del Programa de Liberación.

Por lo tanto se trata de tres tipos de medidas adoptadas frente a las importaciones provenientes de todos los países, y adicional a ellas, a las importaciones de los países con los cuales el Ecuador ha suscrito acuerdos comerciales se aplicará no solo estas salvaguardias sino también el Arancel Nacional Vigente, de tal manera que suspende la aplicación del Programa de Liberación.

#### **En referencia a los factores económicos**

- Los ingresos por rubro del petróleo decayeron no recuperándose a los estándares de agosto de 2008, empezando desde esos tiempos a bajar los niveles hasta diciembre 2009.
- La liquidez de Disponibilidad internacional tuvo una caída o declive en picada fuerte a partir de Septiembre del 2008 que estaba en 6,476.58 millones de USD.
- Las devaluaciones de algunos países que comercian con el Ecuador encarecieron las exportaciones ecuatorianas y provocaron el abaratamiento de las importaciones provenientes de los mismos
- Disminución de envíos de divisas en calidad de remesas de los ecuatorianos radicados en el exterior (22% en términos anuales), registrada en el cuarto trimestre de 2008



- Devaluación importante y preocupante del precio del petróleo que descendió de USD 117,36 por barril en junio de 2008 a USD 26.09 a fines del mismo año

#### **En relación con la extensión de las medidas a los países comunitarios**

Correspondiendo el 18,9% de las importaciones provenientes de los países comunitarios (año 2008), dejar a la CAN fuera de la medida correctiva, le hubiera restado efectividad a la misma. La normativa no exige que primero se aplique la medida a los países extracomunitarios y luego a los comunitarios, y por tanto puede haber aplicación simultánea a todos

#### **4.2.6. Argumentos de los demás países de la CAN y compañías asentadas en los mismos (véase Anexo 2)**

El desequilibrio de la balanza de pagos debe ser mucho más grave de lo aducido por Ecuador, para ameritar las medidas correctivas.

Ecuador se basó en proyecciones y no en datos existentes al momento de emitir la medida, debiendo aplicar primero las medidas a los países extracomunitarios. La base legal mencionada en la resolución del COMEXI, no considera en parte alguna la posibilidad de excluir el programa de liberación. La exclusión del programa de liberación es discriminatoria, en atención a que a ciertas importaciones de los países comunitarios se les impone un arancel que no tenían y además un cupo o recargo adicional, mientras que a los países extracomunitarios sólo se les aplica el cupo o recargo.

#### **4.2.7. Considerandos de la resolución de la Secretaría General de la CAN**

##### **A favor de la postura de Ecuador**

- Es cierto el desequilibrio de la balanza de pagos

- Pueden aplicarse medidas correctivas en base a inminente riesgo económico, que han sido incluso agudizado con posterioridad a la aplicación de las medidas
- Las medidas correctivas pueden aplicarse simultáneamente a los países comunitarios y extracomunitarios

### **En contra de la postura de Ecuador**

Aplicar aranceles a los productos provenientes de países comunitarios es discriminatorio en atención a los siguientes supuestos:

- Discriminar implica el manejo diferente de situaciones similares o el manejo idéntico de situaciones diferentes
- La situación de los países comunitarios antes de la aplicación de la medida correctiva, era diferente a la que tenían los países extracomunitarios, pues los primeros estaban amparados en el programa de liberación, y los segundos no.
- Causar con la aplicación de medidas correctivas que se produzca una equiparación de cargas de las importaciones provenientes de los países extracomunitarios de aquellas originadas en países comunitarios, no considera la diferente situación con unos y otros países antes de la aplicación de las medidas.
- Estando tanto los países comunitarios como los extracomunitarios sujetos a las salvaguardias, la aplicación adicional de aranceles a los países comunitarios (que antes no la tenían), significa para ellos una carga adicional como producto de la medida, que no se aplica a los países extracomunitarios (pues éstos simplemente continuarán pagando los aranceles, como lo venían haciendo antes de las medidas correctivas de Ecuador)

#### **4.2.8. Resolución de la Secretaría General de la CAN**

- Autorizar la aplicación de las salvaguardias para los países comunitarios
- Suspender la aplicación de aranceles para los productos originarios de países comunitarios

#### **4.2.9 Reclamos judiciales por pago indebido**

Hay dos antecedentes de salvaguardias aplicadas en el Ecuador (no son idénticos en uno y el otro):

Las aplicadas en el año 1999 y las aplicadas en el año 2009:

##### **Salvaguardias 1999**

- 1) En el año 1998 se aplicó un arancel distinto al arancel externo común para la Comunidad Andina;
- 2) Como hubo reclamos, se restituyó el arancel externo común, pero se aplicaron salvaguardias.
- 3) Para las salvaguardias se tiene que esperar aprobación de la Secretaría de la Comunidad Andina antes de su aplicación; pero en situaciones emergentes se puede aplicar provisionalmente las salvaguardias hasta que la Secretaría de la Comunidad Andina resuelva sobre la aplicación de las salvaguardias.
- 4) No hubo petición a la Comunidad Andina;
- 5) La Comunidad Andina determinó que Ecuador no había seguido el mecanismo para la aplicación de las salvaguardias y que Ecuador debía derogar las salvaguardias;
- 6) Una compañía inició un juicio, con número 2003-4950 impugnando la resolución en que la aduana negó la petición de devolución de pagos indebidos por salvaguardia;
- 7) A la época existían más de 20 fallos de la Corte Nacional que indicaban que el pronunciamiento de la Comunidad Andina no implicó derogatoria del decreto del Ecuador, sino un llamado a que se derogue dicho decreto, por lo que, mientras el decreto estuvo vigente, debía cumplirse.
- 8) Se emitió fallo en febrero de 2014. El fallo de mayoría, acogiendo los fallos de la Corte Nacional, y señalando que no había habido perjuicio al importador (pues seguramente habría cargado los pagos de salvaguardia al costo, y por ende al precio del producto que pagaba el consumidor), declaró sin lugar la impugnación. El fallo de minoría estableció que dada la preeminencia de los tratados internacionales, que la Corte Nacional había establecido en un caso de otra naturaleza, y que al haber pago y ser indebido, se cumplía el presupuesto normativo para ordenar la devolución.

## Salvaguardias 2009

- 1) En el 2009 se establecieron salvaguardias para importaciones de todos los países y se eliminaron las desgravaciones para importaciones de países comunitarios. Si antes, por ejemplo, un producto tenía arancel 10%, las importaciones que venían de países ajenos a la Comunidad Andina (ejemplo, Italia), pagaban ese arancel de 10%, pero si el producto era originario de Colombia o Perú o Bolivia, no pagaba nada por arancel. Con el decreto, se impuso una salvaguardia o sobretasa, y todos los países (sean o no de la Comunidad Andina) debían pagar la salvaguardia, y los países comunitarios debían pagar el arancel como cualquier otro. En el mismo ejemplo, si para el producto que tenía arancel 10% se imponía salvaguardia del 5%, los productos provenientes de Italia pagaban 10% de aranceles (que ya venían pagando) y además salvaguardia de 5%; y si el producto venía de Colombia, pagaba arancel de 10% (que NO venía pagando) y además la salvaguardia del 5%. Es decir, ya no había privilegio alguno;
- 2) En esa ocasión el país sí siguió el procedimiento, solicitando a la Comunidad Andina autorización, e informando que por emergencia comenzaba a aplicar la salvaguardia (lo cual es permitido por los tratados internacionales);
- 3) La Secretaria de la Comunidad Andina resolvió que las salvaguardias estaban justificadas, pero negó la inaplicación del arancel 0% preferente para los países comunitarios. Es decir, la Secretaria de la Comunidad Andina consideró que el Ecuador podía aplicar salvaguardias a todos los países, incluyendo los de la Comunidad Andina, pero que el arancel 0% debía respetarlo. En el ejemplo del numeral 1, a Italia debía cobrarle 10% por arancel y 5% por salvaguardia; y a Colombia 0% por arancel y 5% por salvaguardia;
- 4) Una compañía inició un juicio, con número 2009-0133, impugnando la resolución en que la aduana negó la petición de devolución de pagos indebidos por aranceles, de productos provenientes de Colombia;
- 5) Se emitió fallo en febrero de 2014. El fallo de mayoría, acogiendo los fallos de la Corte Nacional, y señalando que no había habido perjuicio al importador (pues seguramente habría cargado los pagos de aranceles al costo, y por ende al precio del producto que pagaba el consumidor), declaró sin lugar la impugnación. El fallo de minoría estableció que dada la preeminencia de los tratados internacionales, que la Corte Nacional había establecido en un caso de otra naturaleza, y que al haber pago y ser indebido, se cumplía el presupuesto normativo para ordenar la devolución. Adicionalmente en dicho fallo de minoría se indicó que, al contrario de lo que ocurre en general con las normas locales (que se presumen legales y constitucionales, y que en caso de declaratoria de inconstitucionalidad o ilegalidad, tiene en general efecto de inaplicación solo a futuro), la aplicación de aranceles especiales por emergencia, al estar supeditados a un pronunciamiento de la Comunidad Andina, tienen efectos claudicantes ante un pronunciamiento desfavorable, y por tanto efectos de inaplicación retroactiva de la norma interna. Asimismo se indicó

que aunque el importador haya cargado al costo lo pagado por arancel, ello implicaba neutralizar indebidamente la ventaja competitiva a que tenían derecho, propia de las importaciones provenientes de la comunidad andina (aunque le apliquen salvaguardias como a todos, los aranceles no debían aplicárselos).

#### **4.2.10. CARÁCTER IMPOSITIVO - TRIBUTARIO DE LAS SALVAGUARDIAS FRENTE A SU NO RECONOCIMIENTO ARANCELARIO POR PARTE DE LA LEGISLACION NACIONAL ECUATORIANA.**

Debemos considerar que el Derecho como ciencia es adaptable y dinámico, nunca estático; y en ese contexto hay situaciones en la sociedad que tienden a cambiar, ya sea por patrones distintos que adoptan las sociedades con el devenir del tiempo, ya sea por un cambio en las relaciones de poder y de peso y contrapeso de un Estado o por el carácter modificador o reformatario que una Ley ejerce sobre ciertas instituciones específicas del Derecho. Siendo así, en el Ecuador en lo que a materia tributaria se refiere, las Salvaguardias no fueron ni son una institución o figura legal – jurídica que tenga rango de carga, gravamen o tributo, aquella calidad no ha constado normalmente en la legislación ecuatoriana, ni directa ni indirectamente, más allá de que a nivel global y no en pocas ocasiones en el ámbito del intercambio comercial supranacional, interregional, intercontinental y mundial, las mercancías que se comercian entre los países son objeto de cargas impositivas y arancelarias, teniendo las mismas a nuestro criterio un carácter eminentemente arancelario y tributario.

El defender y justificar la calidad tributaria de las salvaguardias frente a su no reconocimiento expreso por parte de la norma jurídica ecuatoriana, es entrar a expresar que las cosas son lo que son, independientemente de la valoración y calificación que la normativa de la materia o normativa constitucional le pueda conceder. Para poder esgrimir argumentos de soporte de lo sostenido en cuanto al valor tributario y/o arancelario de estas medidas de restricción tenemos que decir que ni la derogada Ley Orgánica de Aduanas ni el actual del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) otorgan el carácter tributario suficiente a

las salvaguardias, por el contrario, en la primera Ley de los dos cuerpos legales citados, al referirse sobre los tributos al comercio exterior, los hacía constar y los establecía taxativamente de la siguiente manera:

**“Art. 9.- Tributos al Comercio Exterior.-** Los tributos al comercio exterior son:

- a) Los derechos arancelarios establecidos en los respectivos aranceles;
- b) Los impuestos establecidos en leyes especiales; y,
- c) Las tasas por servicios aduaneros.”

Como podemos apreciar de la lectura de esta breve referencia de la normativa pasada y derogada sobre comercio exterior, los tributos dirigidos hacia el comercio internacional eran básicamente tres: 1.-) Derechos Arancelarios, 2.-) Impuestos dados por leyes especiales, y 3.-) Tasas de servicios aduaneros, es decir las que la figura o modalidad de restricción al comercio internacional en pro de un sector específico y concreto de la producción nacional, léase Salvaguardias, no estaban contempladas en la Ley, su consideración por ende no tenía un carácter arancelario o de tributos para la legislación tributaria. Ahora, no obstante de que en la normativa citada no se determinaba el valor tributario de las salvaguardias, tampoco se lo negaba de manera expresa, cosa que fatalistamente a nuestro modo y criterio, si lo hace el nuevo Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), ya que este cuerpo codificado si le niega a rajatabla expresa el carácter impositivo que tiene como naturaleza jurídica y comercial las salvaguardias, y que si bien le da el grado de gravamen a la misma, le concede a la vez rango de medida de protección no arancelaria, veamos pues lo dicho:

**“Art. 108.- Tributos al Comercio Exterior.-** Los tributos al comercio exterior son:

- a. Los derechos arancelarios;
- b. Los impuestos establecidos en leyes orgánicas y ordinarias, cuyos hechos generadores guarden relación con el ingreso o salida de mercancías; y,
- c. Las tasas por servicios aduaneros. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador mediante resolución creará o suprimirá las tasas por servicios aduaneros, fijará sus tarifas y regulará su cobro.

Los recargos arancelarios y demás gravámenes económicos que se apliquen por concepto de medidas de defensa comercial o de similar naturaleza, no podrán ser considerados como tributos en los términos que establece el presente Código, y por lo tanto no se regirán por los principios del Derecho Tributario.”

En el último párrafo o inciso del artículo 108 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), se prescribe directa y expresamente LA NO CONSIDERACION TRIBUTARIA que la Ley le otorga a las medidas de defensa comercial, como lo son las salvaguardias entre otras figuras más existentes, erróneamente indica que su naturaleza no es tributaria y que por consiguiente su regulación no está basada en los principios del Derecho Tributario. A otras medidas de protección como lo son los Derechos antidumping y compensatorios también, los despoja del carácter tributario que tienen y deja de lado su naturaleza arancelaria, revisemos:

“Art. 89.- Derechos.- Los derechos antidumping, compensatorios y los resultantes de la aplicación de medidas de salvaguardia, serán recaudados por la Administración Aduanera junto con los tributos al comercio exterior aplicables, sin que por ello pueda establecerse naturaleza fiscal o tributaria a estos gravámenes de efecto comercial. Por lo tanto, los principios generales de Derecho Tributario no serán de aplicación obligatoria a estas medidas.”

La ley tributaria actual del Ecuador, tampoco le concede la calidad de tributos o aranceles a las demás medidas de restricciones proteccionistas que existen en el Derecho Tributario, es así como Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), prescribe que las nombradas figuras tributarias tendrán efectos comerciales y su naturaleza recaudadora fiscal y arancelaria queda de lado.

Con lo que hemos analizado en las páginas precedentes podemos indicar que ni la normativa anterior ni la actual le dan rango tributario a las salvaguardias y por extensión tampoco a las demás opciones de protección que existen en el comercio exterior nacional y mundial (Los derechos antidumping, compensatorios), y más bien el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) le niega en forma expresa el carácter impositivo del que gozan por antonomasia las medidas de protección de salvaguardias. El criterio que manejamos y

sostenemos es de que las salvaguardias cumplen con presupuestos que deben ser valorados y considerados a la hora de determinar su naturaleza arancelaria, y para sustento de aquello hemos acudido, recabado y analizado lo que grandes autores doctrinarios sobre el Derecho Tributario han expresado sobre el tema, que el carácter extra fiscal no corresponde a un tema noble para el ordenamiento fiscal-tributario, el recurrir a medidas impositivas como los tributos con fines diferentes a los netamente recaudatorios es de larga data tanto como la tributación mismo (Pardo Carrero, 2009, págs. 149-150, 179), y en este sentido citando al profesor alemán renombrado KlausTipke, menciona que el arancel o tributo no es privativo solamente para la obtención de divisas o recursos económicos estatales, sino que a su vez su finalidad es canalizar y encauzar a la economía, lo cual se puede dar por medio de lo que él llama “Impuestos de Equiparación” en pro de algún sector o área productiva estatal o nacional; esto vendría a ser la Salvaguardia, cuya aplicación debe ser como medida de excepción, pero su carácter como vemos es eminentemente tributario.

El tratadista nacional José Vicente Troya Jaramillo en referencia a la calidad de tributación de las salvaguardias, expresa:

“Es evidente que la razón de ser de los tributos es la de ser recursos públicos y por eso, las prestaciones que se exijan coactivamente y no tengan esa vocación, no deben considerarse tributos. Tales rubros tendrán otra naturaleza. Con todo, al mismo tiempo, puede perseguirse otros propósitos con la aplicación de tributos, singularmente de política fiscal. Así, redistribuir el ingreso, alentar determinadas actividades, restringir otras, es decir, de modo general, procurar fines extra fiscales. Puede ocurrir que en la efectiva aplicación de los tributos, y por eso la importancia de considerar un plano anterior y otro posterior, se consiga únicamente fines extra fiscales y que los recaudatorios sean nulos o casi nulos. En este supuesto, el tributo no deja de ser tal. Un caso peculiar es el de las salvaguardias y derechos en contra del dumping previstos en las reglas de la Organización Mundial de Comercio, a virtud de los cuales, en su orden, se incrementan los impuestos arancelarios a la importación de bienes con la finalidad de evitar el menoscabo de las fuentes de producción de los países receptores de los mismos y de enervar la baja artificial de precios por parte de los exportadores. En estos impuestos arancelarios predomina el fin extra fiscal sobre el recaudatorio” (Troya Jaramillo).



Lo indicado por el Dr. José Vicente Troya Jaramillo es de gran valía en aras de reconocer el valor tributario y que como arancel extra fiscal tienen las salvaguardias, ya que se puede concluir de lo expresado por aquel jurista, que los impuestos no solamente buscan y están encaminados a la recaudación de fondos públicos, sino que también se debe considerar tributos a las imposiciones que buscan distinto propósito a priori, como es el de restringir de cierta manera directa en el ingreso de mercancías que perjudiquen a la producción nacional y su posterior comercialización, aquello se consigue con la elevación de impuestos arancelarios que si bien no son de génesis recaudatoria, sino son gravámenes impuestos en base a la Ley, y como tal aunque su fin vaya paralelo al fin fiscal y no dentro de aquel, es un tributo cuyo fin es extra fiscal, pero tributo a final de cuentas.

También podemos citar al tratadista Héctor B. Villegas o al reconocido autor doctrinario Giuliani Fonrouge, que con respecto a la conceptualización, características y naturaleza de los tributos expresan puntualizaciones muy pertinentes para el sustento de que las salvaguardias deben ser consideradas tributos.

Giuliani Fonrouge nos da a conocer las nociones preliminares sobre lo que se puede catalogar y encuadrar en tributos, los tipos o clases de los mismos y caracterizaciones jurídicas que logran tener; constando en aquellas características, el fin u objetivo que persiguen (Fonrouge, 2004, págs. 151 -155). Primeramente demos a notar algunas citas de citas al respecto del concepto de Tributo, su conceptualización viene en la obra citada referenciando a Sainz de Bujanda:

“... se entiende por tributo toda prestación patrimonial obligatoria –habitualmente pecuniaria- establecida por la Ley, a cargo de las personas físicas y jurídicas que se encuentren en los supuestos de hecho que la propia Ley determine, y que vaya dirigida a dar satisfacción a los fines que al Estado y los restantes entes públicos estén encomendados” (Fonrouge, 2004).

Como vemos, el tributo es una obligación o exigencia nacida de la Ley y que en su mayor medida está dada por una prestación pecuniaria con el objetivo único o máximo de cumplir con los fines que el Estado tiene. La segunda referencia que citaremos, el tratadista Blumenstain define al Tributo como:

“Tributos son las prestaciones pecuniarias que el Estado, o un ente público autorizado al afecto por aquel, en virtud de su soberanía territorial, exige de sujetos económicos sometidos a la misma”. (Villegas, 2005, pág. 249)

El mismo autor reseña el concepto que la Organización de Estados Americanos OEA y Banco Interamericano de Desarrollo BID incluyen en el Modelo de Código Tributario para América Latina:

“Tributos son las prestaciones en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines” (Villegas, 2005, pág. 249)

Para entender e ilustrar de una manera breve los tipos de tributos que existen podemos indicar que los mismos se clasifican principalmente en IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES ESPECIALES. Siendo los primeros una exigencia o prestación ajena a toda actividad pública o de Estado que no guarda relación con el sujeto pasivo, en las Tasas en cambio hay una actividad que realiza el Estado por medio de un servicio público efectivo en la cual se entrega un beneficio al sujeto o persona que tributa, en tanto que en la contribución especial existe una actividad del Estado de la cual se genera un beneficio para el contribuyente.

En cuanto a la posición que defendemos en el sentido de que las Salvaguardias son tributos y constituyen por ende gravámenes cuya aplicación y normatividad está bajo los principios del Derecho Tributario, podemos indicar que LAS SALVAGUARDIAS SON TRIBUTOS QUE NO BUSCAN LA OBTENCION DE FONDOS, SU NATURALEZA ES EXTRAFISCAL, sin embargo eso en nada obsta que se le otorgue la calidad de TRIBUTO. El fin, objetivo o razón de ser de un tributo es fiscal, pero no solamente tiene esa característica de cubrir gastos para las necesidades públicas, sino que también tiene fines extra fiscales, que en

vez de buscar ingreso de fondos a las arcas del Estado, funcionan como medios de imposición arancelarios cuya finalidad es deprimir el ingreso o consumo de ciertos productos, bienes o servicios a favor de una industria productora local determinada. Es decir operan como medidas de protección a la producción nacional de un Estado, y si bien su radio de acción es el comercio exterior, su naturaleza es impositiva y de recarga al precio final de lo que se comercializa. La extra fiscalidad de tributos tales como las Salvaguardias buscan el equilibrio y regulación económica de una nación.

En atención a la finalidad que tienen los tributos de cubrir gastos para la satisfacción de necesidades públicas, y al criterio de reconocimiento que tiene en Argentina la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la extrafiscalidad de los tributos:

“La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que el poder impositivo tiende, ante todo, a proveer de recursos al tesoro público, pero constituye, además, un valioso instrumento de regulación económica (Fallos, 243:98)” (Fonrouge, 2004, pág. 154)

Como se puede apreciar en el Derecho Comparado hay fallos judiciales que dan reconocimiento y valía de tributos a las medidas arancelarias de protección y regulación económica como lo son las salvaguardias. En el Ecuador también la Corte Nacional resolvió innumerables procesos referentes a las salvaguardias, sin inhibirse, lo que denota que dentro de la casuística, sí es competente para tramitar divergencias el máximo órgano judicial nacional. Nuevamente acudamos a la doctrina para reforzar lo que sustentamos:

“Tampoco cabe establecer como elemento característico del tributo, la finalidad exclusiva de proporcionar medios al Estado para atender sus necesidades financieras y menos para “cubrir las cargas públicas”, como sostenía la vieja doctrina. Desde luego que el fin principal es allegar fondos, pero no el *único*, porque en algunos impuestos modernos lo esencial es obtener ciertos objetivos extrafiscales, como ocurre con los Derechos aduaneros, con los tributos que tienden a suprimir manifestaciones de la vida económica o social nocivas para la colectividad (p. ej., latifundio, usura, etc), con los impuestos que amputan parte del poder adquisitivo de los contribuyentes con fines de regulación económica, en fin, todo ese conjunto de propósitos que se engloba en el concepto tan

discutido de fiscal policy...” (Villegas, Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, 2005, pág. 252)

Como apreciamos las Salvaguardias de acuerdo a los entendidos en la materia, y por convicción de nosotros, consideramos que deben ser incorporadas a la legislación tributaria nacional como Impuestos, su reconocimiento como tal debe dejarse legislado en el ordenamiento jurídico del Ecuador, de manera expresa y directa. El sentido extrafiscal y de regulación económica de las medidas proteccionistas en general no debe hacer soslayar y no considerar a estas medidas compensatorias, como auténticos impuestos arancelarios. Es necesario que se realicen reformas al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) para que la norma de manera expresa le conceda rango tributario a las salvaguardias, es imperativo que se realice una reforma al art 108 del referido cuerpo legal sobre todo en su último inciso:

**“Art. 108.- Tributos al Comercio Exterior.-:**

“...Los recargos arancelarios y demás gravámenes económicos que se apliquen por concepto de medidas de defensa comercial o de similar naturaleza, no podrán ser considerados como tributos en los términos que establece el presente Código, y por lo tanto no se regirán por los principios del Derecho Tributario.”

**4.2.11. MOTIVACION DE LAS SALVAGUARDIAS QUE SE IMPLEMENTARON EN EL AÑO 2015, ANALISIS DE SU ALCANCE Y EFECTIVIDAD EN EL SISTEMA IMPOSITIVO Y PROTECCIONISTA DEL ESTADO, DESGRAVACION DE LAS MEDIDAS IMPOSITIVAS INSTAURADAS.-**

El Ecuador implementó salvaguardias como medidas de protección cambiarias desde marzo de 2015, medidas las cuales recayeron sobre 2.964 partidas arancelarias, con el objetivo de mantener, conservar el circulante y grado de liquidez en sus finanzas, las cuales se han visto menoscabadas y deprimidas debido a la apreciación del Dólar americano, ocasionando disminución en la obra pública, disminución de realización proyectos estatales troncales para el desarrollo de la nación y decrecimiento social. Las medidas fueron instauradas y dirigidas para varios sectores productivos del país, tales como bienes de capital,

maquinarias, cárnicos, juguetes, textiles, materiales de construcción, materias primas...etc.

El gobierno nacional a partir del 11 de marzo de 2015 impuso e implemento medidas restrictivas y limitantes al comercio internacional por 15 meses contemplando una revisión cada tres meses de las mismas (Trimestral), que incidieron en la balanza de pagos en alrededor de 2800 partidas arancelarias en un porcentaje del 32% de las importaciones de carácter general, dejando sin la aplicación de aquella disposición arancelaria los bienes de capital, repuestos de vehículos y materias primas.

Los porcentajes de aplicación de las salvaguardias implementadas fueron desde el 5 %, 15 %, 25 % hasta el 45 % dependiendo del bien o producto a comerciar. Como indicamos, en primera instancia la decisión de aplicar las salvaguardias en pro de la producción nacional fue de 15 meses, así lo dieron a conocer de manera detallada los ministros de las carteras de Coordinación de la Producción y de comercio. A manera de ilustrar al detalle, reproducimos la resolución o comunicado gubernamental que se emitió dando a conocer al país la aplicación de las referidas salvaguardias:

*“El panorama externo ha modificado las previsiones relacionadas con nuestra balanza de pagos y nos enfrenta a un nuevo escenario que afecta el ámbito comercial como es la baja del precio del petróleo, la apreciación del dólar norteamericano, por lo que se hace necesario tomar medidas para regular el nivel general de las importaciones y equilibrar nuestra Balanza Comercial.*

*Es así que el gobierno nacional ha adoptado una serie de medidas para mitigar los impactos de este nuevo escenario, y se ve necesario sustituir la salvaguardía cambiaria por una medida de salvaguardia por balanza de pagos que consiste en la aplicación de aranceles a determinadas importaciones.*

*Esta medida es aceptada por la Organización Mundial de Comercio (OMC), entidad que permite aplicarla, para salvaguardar el equilibrio externo.*

*La aplicación de esta medida ha sido socializada y debatida con el sector privado, ya que se ha realizado una serie de diálogos y análisis a fin de minimizar el impacto sobre el aparato productivo nacional, tampoco afectaría a mercaderías en tránsito. Los rubros que se han exceptuado de esta medida son:*

1. MATERIAS PRIMAS y BIENES DE CAPITAL
2. ARTÍCULOS DE HIGIENE PERSONAL Y USO EN EL HOGAR
3. MEDICINAS Y EQUIPO MÉDICO
4. REPUESTOS DE VEHÍCULOS
5. COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES
6. IMPORTACIONES POR CORREO RÁPIDO O COURIER Y MENAJE DE CASA

*Quedan excluidas de esta medida el 68% del total de las importaciones sobre el valor actual de las mercancías. El Gobierno Nacional manifiesta que la medida es temporal, es decir que tendrá una duración de 15 meses, tiempo durante el cual se realizarán evaluaciones periódicas y luego de concluido el plazo se hará un cronograma de desgravación.*

*Comprometemos las acciones del gobierno nacional a continuar con el apoyo al sector exportador, y al fomento de las inversiones.”(Presidencia de la República 2015, <http://www.presidencia.gob.ec/comunicado-oficial-nuevo-sistema-de-salvaguardias/>)*

Como podemos apreciar de la lectura del comunicado oficial del gobierno del Ecuador, la balanza de pagos nacional se vio afectada por la baja del precio del petróleo, la apreciación de la moneda norteamericana, debiendo tomar medidas para equilibrar la balanza comercial y las importaciones que realice el Ecuador a los mercados internacionales. Siendo así, revisemos de manera visual e ilustrativa las aplicaciones arancelarias de las sobretasas que se implementaron en el año 2015:

Sobretasa	Producto
5%	Bienes de capital y materias primas no esenciales.
15%	Bienes de sensibilidad media
25%	Neumáticos, Cerámica, CKD de Televisores y CKD motos.
45%	Bienes de Consumo Final, televisores , motos

(Diario El Comercio, 2015, <http://www.comercioexterior.gob.ec/boletin-de-prensa-salvaguardia-por-balanza-de-pagos/>)

El análisis económico-jurídico que podemos emitir es que desde el punto de vista del gobierno, las salvaguardias fueron adoptadas en el año 2015 para contrarrestar los factores exógenos de la economía interna, principalmente el petrolero y su cotización, y precautelar por medio de esa vía de medidas limitantes al comercio, los intereses económicos y comerciales nacionales; excluyendo o dejando de lado de la medida, ciertos productos o bienes y materias primas.

El Ecuador para aplicar las salvaguardias notificó a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y los países andinos o regionales a través de la Comunidad Andina de Comercio, procurando o más bien dicho, manifestando que la medida no va en detrimento de anteriores y pasados acuerdos comerciales que se cerraron con los países europeos en el año 2014. Sin embargo de la versión dada por Ecuador en relación a la no afectación al comercio regional andino por la medida adoptada, la misma, no fue aceptada o dada en autorización por el citado en líneas anteriores, organismo regional comunitario (*Comunidad Andina de Comercio*), solicitando el mismo, la suspensión y no puesta en marcha por parte de nuestro país de las salvaguardias que ese entonces pretendía aplicar y que en efecto aplicó.

El presidente de la República, Rafael Correa Delgado, en defensa de la de las Salvaguardias impuestas y como argumento de motivación de su correspondiente aplicación indicó que las mismas son una medida de protección y que el Estado central controlara la especulación que se pueda presentar como consecuencia de su vigencia. Otra de las motivaciones era de que la población con mayores ingresos económicos sea la que en última instancia y en mayor proporción, soporte la afectación de las salvaguardias, no tratándose por consecuencia de un “paquetazo” como los detractores del gobierno sustentaban en su momento. Citemos de manera textual:

“Se está afectando menos del 7% de los bienes importados y que consumen los más ricos, como el salmón, la carne... Si quieren comer un bife importado, que paguen más...En una época difícil podemos esperar un poco para cambiar la lavadora o podemos comprar una lavadora nacional. Y si tenemos plata para cambiar la lavadora, en lugar de eso aumentemos un cuartito en nuestra casa; pongamos la entrada para una nueva vivienda y así, con la construcción, la plata se queda en el país y se genera empleo nacional”. Diario El Comercio, Rafael Correa, Enlace ciudadano N.- 415, 14 de marzo de 2015)

Entonces de lo manifestado por el ejecutivo, se puede obtener que una de las motivaciones principales, por no decir la fundamental, era evitar o reducir a la mínima expresión la salida de divisas (Dólares) de la economía nacional, el presidente de la República dio a conocer el dato cuantitativo de afectación en millones de dólares que impondrán las salvaguardias. Citemos:

“En 2014 el país importó \$27.739 millones, que representan el 22% de la oferta total. De ese monto, \$8.500 millones se verán afectados por la sobretasa, lo que representa el 32% de las importaciones...El 6,9% de los productos que se comercializan en el país se afectará con las salvaguardias.” Rafael Correa, Enlace ciudadano N.- 415, 14 de marzo de 2015) <http://www.metroecuador.com.ec/entrevistas/rafael-correa-salvaguardias-son-una-medida-de-proteccion/AzUocp---0dOsjdH6GRlg/>

Una vez que se adoptaron las salvaguardias cambiarias, nuestros países vecinos y más cercanos territorialmente (Colombia & Perú), y a la vez con los que se mantiene por parte del Ecuador un alto índice de comercio binacional, pusieron de manera oficial su voz de desacuerdo con la medida adoptada por nosotros como país. La no correspondencia de las medidas de salvaguardias por parte de la Secretaria General de la CAN (Comunidad Andina) fue puesta de manifiesto, indicando que previo a cualquier adopción de medidas arancelarias restrictivas o limitantes al comercio por parte de los países miembros de este bloque andino, se deberá estar al pronunciamiento de la CAN. Debido a esto hubo reuniones entre el titular de la cartera de estado correspondiente al comercio exterior con sus homólogos de Colombia y Perú para dar a conocer al detalle y de una manera técnica, las motivaciones y causas por las cuales el Ecuador adopta la salvaguardias arancelarias, existieron



dudas por parte del gremio empresarial nacional, esperando ellos, que se defina de manera específica un régimen de transición sin perjuicio para ningún sector productivo.

Del análisis que podemos hacer nosotros, evidenciamos que por parte de los empresarios y sectores productivos existieron inconvenientes y dudas con respecto al mecanismo arancelario cambiario instituido en el 2015, sobre todo, a la determinación de los porcentajes de salvaguardia que se manejarían con Colombia y Perú (21% y 7%) respectivamente, a bienes y mercancías que en base a la OMC es de 0% sin entrar a considerar su origen. De igual forma las dudas se generaban por el lado de que cual sería el techo de la medida proteccionista

Como consecuencia de lo manifestado en el párrafo anterior, lo medular y que se observó que mantenía preocupados o en zozobra a nuestro sector productivo, era que un momento dado, y más allá de los porcentajes de carga impositiva adicional a la normal, se podría generar una “disputa mercantil o comercial” con los países vecinos que mayor afectación comercial tenían con la puesta en vigencia de las salvaguardias, o inclusive, en el peor de los casos, una hipotética salida o retiro del Comunidad Andina de Naciones por parte del Ecuador; encareciendo los productos de insumos y bienes de capital y afectando a muchos comerciantes e importadores.

La crítica y los analistas económicos no alineados o no partidarios al gobierno a través de los distintos medios de comunicación (Prensa-Televisión) dieron su punto de vista y perspectiva de la situación arancelaria nacional, manifestando que las salvaguardias adoptadas por el Ecuador no eran la mejor opción para contrarrestar la baja del petróleo y crisis económica a nivel global, sustentando que las complicaciones presupuestarias del Ecuador en mayor parte guardan relación al modelo político-económico que rige en el país; el gasto publico conforme la óptica

de los analistas, es excesivo y está pasando factura al gobierno y finalmente a los conciudadanos todos.

#### **4.2.12. DESGRAVAMEN Y DESMONTAJE DE LAS SALVAGUARDIAS COMO MEDIDAS DE PROTECCION CAMBIARIA ADOPTADAS EN EL AÑO 2015.-**

El Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) publico el plan de desgravación de salvaguardias propuesto y formalizado por el Ecuador, el mismo que de la lectura del documento se constata que el desmantelamiento se realizara de una manera progresiva a partir de enero 2016 a junio 2016.

El cronograma de desmontaje de las medidas, de su desgravación, fue enviado y presentado por el Ecuador ante la Organización Mundial de Comercio OMC, el cual dio inicio con la rebaja del 5% a los bienes o productos que tienen un porcentaje techo dado por la salvaguardia de 45% y que comprenden unas 1.390 subpartidas.

Ya en abril de 2016 (Actualmente) y/o tiempos que nos encontramos, se procede a eliminar el sobre arancel del 5% que tienen 725 ítems, en tanto que los bienes que se encuentran comprendidos en la partidas y subpartidas que están gravadas por las salvaguardias con el 15%, se reducirán al 10% en abril 2016 (Actualmente), quedando en 5% en el mes de mayo 2016 y en junio 2016 culminar con el desmontaje cíclico y por etapas de las a salvaguardias. Los bienes o mercaderías gravados con el 25% de salvaguardia tendrán una rebaja del 16,7% en abril, para finalmente quedar en 8,3% en mayo.

Las subpartidas que contengan productos que graven el 40% de imposición, se beneficiaran de una rebaja de 26,7% en abril, hasta quedar en 13,3% en mayo. Todo el plan de desmontaje de las salvaguardias será hasta junio 2016.

## CONCLUSIONES

Se concluye luego del análisis realizado en el presente trabajo de investigación:

- La aplicación de las salvaguardias es una medida legal que tienen todos los países miembros de la OMC ante posibles daños o amenazas hacia la producción nacional, sin embargo lo adoptado por el Ecuador fue cuestionado por parte de la CAN ya que no se siguieron los lineamientos dados por esta organización al no contar con la autorización o aprobación por parte de ellos, de esta forma los tribunales de justicia del Ecuador debieron dar lugar a los reclamos de pago indebido por cuanto las medidas estaban sujetas a una aprobación ulterior que no se dio por parte de la CAN y no debieron debatir si los importadores se perjudicaron o no por estas medidas.
- Se puede mencionar que revisando las cifras económicas a pesar de la aplicación de las salvaguardias en el año 2009, el déficit de la balanza comercial según cifras del BCE fue de 332 millones de dólares aproximadamente. Uno de los factores que tuvo un gran impacto en la balanza comercial son las exportaciones petroleras. Se pudo evidenciar que el precio promedio del petróleo en el año 2008 fue de \$86.53 por barril en comparación del precio promedio 2009 \$50.72, lo que significa una disminución del 41%.
- Por otro lado, otros de los rubros que comprende la balanza de pagos son las remesas que se reciben en el país por los trabajadores del exterior. Se evidencia una caída de estas de alrededor 350 millones de dólares entre el año 2008 y 2009.

- Finalmente, analizando la balanza de pagos de los años 2008 y 2009, se muestra que hubo un déficit mayor en el 2009 de \$244.22 millones en comparación del 2008 que fue de \$179.8 millones.
- Las salvaguardias son figuras impositivas en todo su estricto sentido, que si bien su fin es de regulación económica y extrafiscal, su naturaleza y regimiento debe ser conducido por los principios del Derecho Tributario. No solo los impuesto buscan el recabar fondos para el alcanzar los fines del Estado, sino también tienen fines extrafiscales como protección a la producción local.
- Las salvaguardias adoptadas por el gobierno ecuatoriano en el 2015, a criterio de nosotros, no cumplieron su cometido, ya que si bien la medida se impuso para evitar la gran salida de dólares de la economía nacional, tuvo un efecto recesivo la misma, la población dejo de adquirir más bienes o productos sin entrar a considerar si eran de origen importado de otros mercados o su ensamble era de origen nacional, ya que los productos y artículos nacionales necesitan de materias primas o partes extranjeras, lo que en la práctica hizo que no haya una diferencia sustancial entre el precio de un producto importado y uno de origen interno.
- La imposición de medidas restrictivas o proteccionista al comercio internacional generaron un clima de incertidumbre en el mercado regional donde se maneja el Ecuador, principalmente con los países vecinos de Colombia y Perú, el modificar la reglas del juego o si quiere, el no respetar las decisiones acordadas comercialmente a nivel de organismo de bloque regionales como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), proyectan una imagen de de no acatamiento a lo pactado y de no sometimiento a lo que es beneficioso comercialmente para la región.

Por lo tanto se concluye que las medidas adoptadas por el Gobierno Ecuatoriano, no pudieron corregir el problema planteado en la presente tesis.

## **RECOMENDACIONES**

- El Gobierno del Ecuador debe realizar a través del COMEX la aplicación de las salvaguardias bajo una perspectiva técnica y legal para influir positivamente en la balanza de pagos con el objeto de que no se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario.
- En lo referente a la restricción de las importaciones, es una medida ajustada a las reglas de la Organización Mundial del Comercio, OMC, y esta obedece a tratar de proteger a la industria nacional por un lado, y por otro a evitar que las divisas del Ecuador vayan hacia el exterior, sin embargo, se deben seguir todos los lineamientos exigidos por la CAN para que esta medida sea totalmente legalizada.
- El Gobierno Nacional debe desarrollar estrategias para proteger los intereses de los migrantes, ya que las remesas resultan una importante fuente de divisas para la economía ecuatoriana.
- El Gobierno Nacional debería desarrollar alternativas de ingresos para el Ecuador ya que el precio del petrolero es muy volátil y puede impactar fuertemente al presupuesto general del Estado.
- Por otro lado crear las condiciones para fomentar la producción local mediante escenarios favorables para los productores tales como: exoneración del impuesto a la renta para las empresas con menor a cinco años de constitución, facilidades de crédito para

pequeños y medianos productores, tecnificación de la mano de obra, etc.

- El Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad debería realizar controles en diferentes industrias con el objetivo de vigilar su nivel de importación sin que afecte a la industria nacional y a la balanza de pagos.
- La Secretaría General de la Comunidad Andina debería analizar periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación si fuere procedente.
- La Asamblea Nacional debería reformar el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) para que las salvaguardias en su calidad de impuestos extrafiscales sean incorporados de manera expresa en la legislación tributaria ecuatoriana como impuestos legítimos arancelarios al comercio exterior, es fundamental que se realice una reforma al art 108 del referido cuerpo legal citado.
- El gobierno nacional debería incentivar a través de mecanismos efectivos la producción y buena manufactura de los productos nacionales, a nivel textil, automotriz, de juguetes..etc, para que los ciudadanos sin necesidad de medidas impositivas de sobretasas se decanten por el producto nacional antes que el importado y para que de esa manera las divisas que el gobierno desea permanezcan y circulen en la economía nacional, se queden en el país por la buena calidad de nuestros productos y no por sobretasas arancelarias.

- No podemos dejar de recomendar en estos momentos que el Ecuador atraviesa momentos de dolor y tragedia por la catástrofe natural del terremoto acaecido el 16 de abril de 2016 y que afectó de gran manera con cobros de centenares de víctimas mortales (+600), heridos y grandes daños materiales en las provincias de Manabí y Esmeraldas principalmente, que las medidas adoptadas por el Gobierno del presidente de la República Rafael Correa Delgado, sean revisadas dentro del contexto real de la economía actual, ya que las expectativas de recaudación pueden ser altas con la medida de imponer una subida de 2 puntos porcentuales al impuesto al valor agregado (IVA), pero pudiendo darse el caso que la ya deprimida economía y poder adquisitivo de los ecuatorianos, haga que disminuya el consumo de bienes y servicios se obtenga el efecto o resultado contrario al deseado, es decir que la recaudación fiscal que con ocasión de la emergencia se pretende obtener, no se a tal, sino que al fijar en 14% el IVA haya un decrecimiento en el consumo con las consabidas consecuencias correspondientes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALADI. Resolución 70 del comité representantes de la ALADI. Recuperado  
<http://www.aladi.org/nsfaladi/temasacdos.nsf/863a5d8c01c1ecaf03257497006c9e20/b60fa98c9bace582032570c9004533c9?OpenDocument>
- Ley de Comercio Exterior e Inversiones, (LEXI), Registro Oficial R.O, Suplemento n.-82, 09 de junio de 2009.
- COMEXI. (2009). Resolución 466. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 487. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 489. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 494. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 502. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 548. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 549. Recuperado de  
<http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- El tiempo. (2003). Glosario de comercio exterior. Recuperado de  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento-2013/MAM-992056>
- Galván, J., Araya, G. (2004) Acuerdos de libre comercio de los países Centroamericanos. IICA. San José
- General Agreement on Tariffs and Trade. (1947) Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. Recuperado de  
[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf)
- Ley Orgánica de Aduanas. (2008). Recuperado de  
<http://www.aduana.gob.ec/archivos/LEY-ORGANICA-DE-ADUANA-2007.pdf>
- Leyva, E. (2004). Importaciones y exportaciones. ISEF. 2da. Edición. México
- Moreno, M. (1987). Introducción a la Metodología de la investigación educativa. Editorial Progreso. México



- Nouel, E. (2006). Nuevos temas de Derecho Internacional. Ensayos sobre los nuevos principios y conceptos que rigen las relaciones internacionales. Editorial CEC, SA. Caracas.
- OMC. Acuerdo sobre salvaguardias (Acuerdo SG). Recuperado de [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/25-safeg\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/25-safeg_s.htm)
- OMC. Salvaguardias: información técnica. Recuperado de [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/safeg\\_s/safeg\\_info\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm)
- OMC. (2009) Los Miembros concluyen sus consultas con el Ecuador sobre restricciones por balanza de pagos. Recuperado de [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news09\\_s/bop\\_04jun09\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/bop_04jun09_s.htm)
- Revista jurídica online. Fundamentos del Régimen de Salvaguardias de la OMC: ¿Evolución imprevista de las circunstancias?. Recuperado de [http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=54&Itemid=27](http://www.revistajuridicaonline.com/index.php?option=com_content&task=view&id=54&Itemid=27)
- COMEXI. (2009). Resolución 467. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 468. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 469. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 470. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2009). Resolución 471. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 475. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 479. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 490. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- COMEXI. (2010). Resolución 494. Recuperado de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), Registro Oficial R.O, suplemento 351 del 29 de Diciembre de 2010.

- Vicente Troya Jaramillo, “El destino de las contribuciones al gasto público”, Guayaquil, Revista de Derecho No. 26 de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, páginas 246-247.
- Giuliani Fonrouge, “Derecho Financiero”, 9na edición, Buenos Aires, 2004, pág. 151 -155
- Héctor B Villegas, “Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario”, editorial Astrea, 9na. Edición actualizada, Buenos Aires, 2005, Pág. 249.
- Germán Pardo Carrero (Tributación Aduanera, Bogotá, Legis Editores S.A., 2009, páginas 149-150, 179)
- <http://www.andes.info.ec/es/noticias/ecuador-excluye-salvaguardias-129-productos-provenientes-colombia.html>
- <http://www.metroecuador.com.ec/entrevistas/rafael-correa-salvaguardias-son-una-medida-de-proteccion/AzUocp---0dOsjdH6GRlg/>
- (Diario El Comercio, 2015, <http://www.comercioexterior.gob.ec/boletin-de-prensa-salvaguardia-por-balanza-de-pagos/>)
- <http://www.cronica.com.ec/opinion/columna/columnista/item/10676-ecuador-aplica-proceso-de-reduccion-de-las-salvaguardias>
- (Presidencia de la República 2015, <http://www.presidencia.gob.ec/comunicado-oficial-nuevo-sistema-de-salvaguardias/>)

## ANEXOS

### **Anexo 1. Inscripción en el registro oficial de la resolución 466 del COMEXI**

#### REGISTRO OFICIAL

#### ADMINISTRACIÓN DEL EC. RAFAEL CORREA

#### PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA

#### REPÚBLICA DEL ECUADOR

Año II -- Quito, Jueves 22 de Enero del 2009 -- N° 512

RESOLUCIONES:

CONSEJO DE COMERCIO EXTERIOR

E INVERSIONES - COMEXI:

**466.-** Establécele una salvaguardia por balanza de pagos, de aplicación general y no discriminatoria a las importaciones Provenientes de todos los países, Incluyendo aquellos con los que Ecuador.

Tiene acuerdos comerciales vigentes que reconocen preferencias arancelarias, con el carácter de temporal y por el período de un (1) año

LIC. LUIS FERNANDO BADILLO GUERRERO

DIRECTOR ENCARGADO

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado

Presidente Constitucional de la República

## **Anexo 2. Decisión 669 de la Comisión de la Comunidad Andina**

### **LA COMISIÓN DE LA COMUNIDAD ANDINA**

VISTOS: Los Artículos 1, 2 y 3, y el Capítulo VIII del Acuerdo de Cartagena; las Decisiones 370, 371, 465, 535 y 580;

CONSIDERANDO: Que, conforme lo dispuesto por los artículos 82 y 84 del Acuerdo de Cartagena, le corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina adoptar la política arancelaria de la Comunidad Andina y modificar los niveles arancelarios comunes en la medida y en la oportunidad que considere convenientes para adecuarlos a las necesidades de la Subregión;

Que, en el proceso de adopción de la política arancelaria de la Comunidad Andina, la Comisión adoptó las Decisiones 370 y 535 que establecieron niveles arancelarios comunes para un universo sustancial de productos;

Que, los Jefes de Estado de los Países Miembros, reunidos en el marco del XVI Consejo Presidencial Andino, reflexionaron acerca del proceso de integración y, convencidos de la necesidad de profundizar el proceso de integración andino, entre otros, se pronunciaron respecto a una política arancelaria común con criterios de flexibilidad y convergencia;

Que, es necesario otorgar un grado de flexibilidad en la aplicación de los niveles arancelarios establecidos en la Decisión 370, en tanto se establezca una política arancelaria comunitaria en la que converjan todos los Países Miembros;

**DECIDE:**

**Artículo 1.-** A partir de la entrada en vigencia de la presente Decisión y hasta el 31 de enero de 2008, los Países Miembros no estarán obligados a aplicar las Decisiones 370, 371 y 465.

**Artículo 2.-** Si los Países Miembros efectuaran modificaciones arancelarias en desarrollo del artículo anterior, efectuarán consultas entre sí procurando salvaguardar los intereses de los Países Miembros obligados por las Decisiones a las que se refiere el artículo 1.

**Artículo 3.-** Créase un Grupo de Trabajo de Alto Nivel de Política Arancelaria encargado de recomendar a la Comisión proyectos de Decisión sustitutivos de las Decisiones a que se refiere el artículo 1 de la presente Decisión con miras al establecimiento de una Política Arancelaria de la Comunidad Andina que incorpore a todos los Países Miembros, a más tardar el 31 de enero de 2008.

Dicho Grupo realizará reuniones periódicas, contará con la participación de los representantes Plenipotenciarios de los Países Miembros ante la Comisión y reportará a la Comisión los avances en su programa de trabajo, a través de la coordinación de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

**Artículo 4.-** La presente Decisión entrará en vigencia el 1 de agosto de 2007.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los trece días del mes de julio del año dos mil siete.

### **Anexo 3. Informe de la Décimo cuarta reunión del Comité del Convenio de Complementación automotor**

El Comité del Convenio de Complementación Automotor se reunió en la ciudad de Santafé de Bogotá durante los días 7 y 8 de abril, con la participación de las delegaciones de Colombia, Ecuador y Venezuela, cuya relación figura en el Anexo 1.

#### **MODIFICACIÓN DE LOS NIVELES ARANCELARIOS DE COLOMBIA Y ECUADOR**

Las delegaciones de Colombia y Ecuador informaron acerca de las medidas internas tomadas por sus gobiernos, relacionadas con la modificación de los niveles del AEC, y en el caso ecuatoriano, adicionalmente, estableciendo gravámenes a los productos procedentes del Grupo Andino.

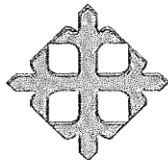
En el caso de Colombia la modificación se realizó mediante solicitud presentada a la Junta, basada en una situación de emergencia económica nacional.

La Junta informó que en desarrollo del Artículo 5 de la Decisión 370 emitió una Resolución autorizando la solicitud colombiana por un término de tres meses.

En lo concerniente a la medida dictada por Ecuador, Decreto Ejecutivo 130, el gobierno del Ecuador realizó una presentación de la medida indicando que a su juicio, esta no era discriminatoria y que rige hasta diciembre del presente año. El Decreto en mención figura como Anexo 4.

El Comité manifestó su preocupación por estas medidas que alteran los compromisos del Convenio Automotor.

## Anexo 4. Validación para el Desarrollo de la Propuesta



### UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

VALIDACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LA PROPUESTA:

#### FICHA TÉCNICA DEL VALIDADOR

Nombre: CESAR AUGUSTO CARBO LOOR  
Cédula N°: 0917039331  
Profesión: ABOGADO  
Dirección: GUAYAQUIL - ALBORADA X ETAPA

ESCALA DE VALORACION ASPECTOS	MUY ADECUADA 5	ADECUADA 4	MEDIANAMENTE ADECUADA 3	POCO ADECUADA 2	NADA ADECUADA 1
Introducción	X				
Objetivos	X				
Pertenencia		X			
Secuencia	X				
Premisa	X				
Profundidad	X				
Coherencia	X				
Comprensión	X				
Creatividad		X			
Beneficiarios	X				
Consistencia lógica	X				
Cánones doctrinales jerarquizados	X				
Objetividad	X				
Universalidad		X			
Moralidad social	X				

Fuente (Obando, 2015)

Comentario:

Fecha: 13-02-2015

Firma

CI: 0917039331



## **REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA**

### **FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN**

<b>TÍTULO Y SUBTÍTULO:</b>	LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009		
<b>AUTOR(ES):</b>	Ab. Carlos Fuentes Estarellas Econ. Mauro Calles Palomeque		
<b>REVISOR(ES)/TUTOR(ES):</b>	Ab. Corina Navarrete		
<b>INSTITUCIÓN:</b>	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
<b>UNIDAD/FACULTAD:</b>	Sistema de Posgrado		
<b>MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:</b>	Maestría en Legislación Tributaria		
<b>GRADO OBTENIDO:</b>	Magíster en Legislación Tributaria		
<b>FECHA DE PUBLICACIÓN:</b>		<b>No. DE PÁGINAS:</b>	106
<b>ÁREAS TEMÁTICAS:</b>	I. El problema II. Marco Teórico III. Metodología de la investigación IV. Análisis e interpretación de resultados		
<b>PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:</b>	Aranceles, balanza comercial, balanza de pagos, exportaciones, importaciones		
<b>RESUMEN/ABSTRACT:</b>	<p>Se abordará una introducción y la base teórica de aplicación de salvaguardias, principalmente enfocada a la realidad ecuatoriana, donde se analizarán los diversos enfoques teóricos y conceptuales de las medidas de protección en comercio internacional.</p> <p>Se abordará un análisis histórico y análisis jurídico del comportamiento del comercio internacional y la aplicación de salvaguardias en el Ecuador</p> <p>Se detallará el marco legal internacional para adoptar medidas de salvaguardias destinadas para corregir el desequilibrio en la balanza de pagos.</p> <p>Se medirá la eficiencia de las medidas de salvaguardias para corregir el desequilibrio en la balanza comercial y en la balanza de pagos.</p> <p>Se detallarán las conclusiones y recomendaciones de la investigación propuesta, con el objeto de visualizar de manera más concreta los resultados del presente trabajo.</p>		
<b>ADJUNTO PDF:</b>	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
<b>CONTACTO CON AUTOR/ES:</b>	<b>Teléfono:</b>	E-mail: mcalles23@hotmail.com, fuentes_estarellas@hotmail.com,	
<b>CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN (COORDINADOR DEL</b>	Nombre: Dr. Armando Serrano		
	Teléfono: 0994395606		



<b>PROCESO UTE):</b>	E-mail: <a href="mailto:asose@asose.org">asose@asose.org</a>
<b>SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA</b>	
<b>Nº. DE REGISTRO (en base a datos):</b>	
<b>Nº. DE CLASIFICACIÓN:</b>	
<b>DIRECCIÓN URL (tesis en la web):</b>	



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, MAURO ALEXANDER CALLES PALOMEQUE, con C.C: # 0916065220 autor(a) del trabajo de titulación: *“LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009”* previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 26 de mayo de 2016



---

Nombre: Mauro Alexander Calles Palomeque

C.C: 0916065220



## DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, CARLOS EDUARDO FUENTES ESTARELLAS, con C.C: # 0911665974 autor(a) del trabajo de titulación: *“LAS SALVAGUARDIAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ECUATORIANO EN EL 2009”* previo a la obtención del grado de **MAGÍSTER EN LEGISLACIÓN TRIBUTARIA** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 26 de mayo de 2016



---

Nombre: Carlos Eduardo Fuentes Estarellas

C.C: 0911665974