

Tribunal Permanente de Revisión

OPINIÓN CONSULTIVA N° 1/2009.

“Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno – Autos: Frigorífico Centenario S.A c/Ministerio de Economía y Finanzas y Otros. Cobro de pesos. IUE: 2-43923/2007. Exhorto.” – República Oriental del Uruguay.

1. Reunido el Tribunal Permanente de Revisión en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, el día 15 del mes de junio del año dos mil nueve, para considerar la presentación de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay y la remisión de una solicitud de Opinión Consultiva (en adelante OC) al Tribunal Permanente de Revisión (en adelante TPR) en los autos del Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno IUE 2-439237/2007 “Frigorífico Centenario c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos”. Exhorto.

2. Considerando las Resoluciones de Presidencia del TPR N°2/2009 y N°3/2009, y las comunicaciones en relación con esta OC cursadas entre los árbitros titulares del TPR.

3. Dejando asentado que para el presente acto el Plenario del TPR se encuentra constituido por los Árbitros titulares: Dr. Carlos María Correa, Dr. João Grandino Rodas, Dr. Roberto Ruíz Díaz Labrano, Dr. Roberto Puceiro Ripoll y Dr. Jorge Fontoura.

4. El Dr. Roberto Ruíz Díaz Labrano desempeña la Presidencia del TPR y, por Resolución de Presidencia N°2/2009, el Dr. Fontoura ejerce la relatoría en los términos del artículo 6 del Reglamento del Protocolo de Olivos (en adelante RPO). De acuerdo a lo documentado el Dr. João Grandino Rodas y el Dr. Roberto Puceiro Ripoll, intervienen en este acto mediante comunicación telefónica y de correo electrónico, conforme habilita el inciso 2 del artículo 7 RPO.

5. Para la presente OC se debe recurrir al Tratado de Asunción (TA), Protocolo de Ouro Preto (POP), Protocolo de Olivos (PO) y a los artículos 4, 6, 7 y 8 del Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solicitud de Opiniones Consultivas al Tribunal Permanente de Revisión por los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes del Mercosur (en adelante el Reglamento), en función de los artículos 4, 5, 6, 7, 8, 12 y 35 del RPO y los artículos 8, 12 y 14 de la Dec.CMC N° 30/05 (Reglas de Procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión, en adelante las Reglas de Procedimiento), todos ellos –a su vez- en función de los artículos 3 y 18 del PO.

6. El 17 de abril de 2009 se recibió en la Secretaría del TPR (en adelante ST) el Oficio N°284/2009 (REF 368/2008) de la Suprema Corte de Justicia de

1

FUENTE: Que la presente es copia
del de su original, que para este acto
se tuvo a la vista. CONSTE.

Asunción, 17 de junio de 2009

Guillermo Deluca

Tribunal Permanente de Revisión

República Oriental del Uruguay, de fecha 27 de marzo de 2009. Por su intermedio se presentó al TPR la solicitud de OC cursada mediante Oficio N°123/2009 -03 de marzo de 2009- por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 2° Turno, en autos "Frigorífico Centenario S.A c/Ministerio de Economía y Finanzas y Otros. Cobro de pesos".

7. En cumplimiento de las formas establecidas por el RPO y el Reglamento, se detalló en esa presentación que en los obrados de referencia la empresa uruguaya Frigorífico Centenario S.A, demandó al Estado uruguayo la devolución de montos que entendían ilegítimamente percibidos, así como los que se deberían cobrar desde la fecha de la presentación de la demanda hasta la fecha en que quede ejecutoriada la sentencia que en los mismos se dictare. Dichos montos lo serían por concepto de cobro de "tasa consular" en los últimos cuatro años (plazo de caducidad cuatrienal; art. 11 Ley 11.925).

8. La demanda incluyó *"la solicitud de declaración judicial de prohibición de su cobro futuro y la solicitud de desaplique de la norma interna, Ley 17.926, que en su art. 585 reimplantó el tributo denominado "tasa consular" -derogada por el art. 473 de la Ley 16.226- en virtud de violar la misma la normativa Mercosur: Tratado de Asunción, art. 1º, Anexo I, arts. 1º y 2º; Decisiones CMC 7/94; 22/94 y 22/00; Decisión GMC 36/95 y Protocolo de Ouro Preto, arts. 38 y 42, así como la Convención de Viena de Derecho de los Tratados, arts. 26 y 27"*.

9. En consecuencia, se requirió al TPR emita opinión consultiva sobre los puntos que a continuación se transcriben:

a) *"Si las normas MERCOSUR citadas, priman sobre la norma de derecho interno de un Estado Parte, más específicamente sobre el art. 585 de la Ley N° 17.296, dictada por el Poder Legislativo de la República Oriental del Uruguay (la cual reimplantó el tributo "tasa consular"), ya sea esta de fecha anterior o posterior a la normativa Mercosur citada, y en el caso afirmativo, especificar cuál sería la normativa (Mercosur o doméstica) que debería aplicar el Juez Nacional al caso concreto;*

b) *si los arts. del Tratado de Asunción 1º y 2º, inciso a) de su Anexo I, permiten a los Estados Partes adoptar una norma nacional -como la ley N° 17.296, art. 585- la cual reimplantó el tributo denominado "tasa consular"."*

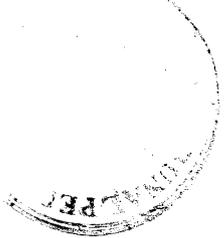
10. Seguidamente se emitió la Resolución de Presidencia N°2/2009 -4 de mayo de 2009- mediante la cual se comunicó que el TPR se encontraba constituido y en condiciones de abocarse al análisis y estudio de la OC solicitada. Se declaró admisible el trámite de solicitud de OC, se designó al Dr. Fontoura como Árbitro

ATÍPICO: Que la presente es copia
del de su original, que para este acto
tuvo a la vista. CONSTE.

2

Asunción, 17 de junio de 2009

Dr. Santiago Deluca
Secretario



Tribunal Permanente de Revisión

Relator y se determinó la fecha a partir de la cual se computaría el plazo previsto en el artículo 9 del Reglamento y artículo 7 RPO.

11. La ST realizó las notificaciones pertinentes a la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay, los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes, las Coordinaciones Nacionales de los Estados Parte y a la Secretaría del Mercosur.

12. La Coordinación Nacional Uruguaya mediante notas N°402/09 y N°406/09 – 2 de junio de 2009- remitió a la ST sus consideraciones en el marco del artículo 9 del Reglamento. Dejó sentado su opinión de que, de conformidad con el marco normativo aplicable, la solicitud formulada se refiere a aspectos ajenos al objeto de una opinión consultiva, pues no hace referencia a la interpretación sino a la supremacía de las normas del Mercosur respecto del derecho interno de un Estado Parte.

13. La primera cuestión a desentrañar en este pronunciamiento es si corresponde a la competencia del TPR entender en esta consulta. Es función del TPR examinar la compatibilidad entre la normativa Mercosur y una norma interna, a ese efecto resulta imposible no hacer consideraciones jurídicas en relación con las normas en posible colisión. Sin embargo, como se señalará más adelante, la OC no sustituye la resolución del órgano juzgador de la jurisdicción nacional, al cual, en definitiva corresponde decidir sobre la norma aplicable para resolver el litigio.

14. En cuanto al tema sometido a consulta, corresponde determinar si las normas del Mercosur, en particular, el artículo 1 del TA y los artículos 1 y 2 de su Anexo I, las Decisiones CMC 7/94, 22/94 y 22/00, la Resolución GMC 36/95 y los artículos 38 y 42 POP, priman sobre una norma de derecho interno de un Estado Parte.

15. Como ha sostenido este Tribunal en la OC n°1/2008 y sin perjuicio de los comentarios arrimados al legajo por parte de la Coordinación Nacional uruguaya, "Las normas que adoptan los órganos de los Estados Parte, pueden entrar en colisión con la normativa resultante del proceso de integración. Estas situaciones llevan a requerir la interpretación sobre la compatibilidad o incompatibilidad de unas con otras o de la legalidad de unas frente a las otras y -aún más- sobre la jerarquía o primacía de una normativa sobre otra" (párrafo 29).

16. En consecuencia, destacando nuevamente que "Es importante recordar que en la actual etapa del proceso de integración, tanto los Tribunales Ad Hoc como el TPR carecen de competencia para declarar de forma directa la nulidad o la inaplicabilidad de la norma interna aún cuando, como resultado del análisis y consideraciones jurídicas, pueden declarar la incompatibilidad de la norma

CERTIFICO: Que la presente es copia fiel de su original, que para este acto tuve a la vista. CONSTE.

Asunción, 17 de junio de 2009

Dr. Santiago Delgado



Tribunal Permanente de Revisión

interna con el derecho del Mercosur. Son los órganos estatales competentes los que deben derogar o modificar la norma interna incompatible, habilitando medidas que pueden ser adoptadas por el Estado Parte afectado en caso de incumplimiento" (párrafo 33), el TPR afirma la primacía de la normativa vigente del Mercosur que ha sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, sobre toda disposición interna del Estado Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur.

17. La cuestión consultada específicamente se refiere a la primacía del artículo 1 TA, artículos 1 y 2 del Anexo I al TA, las Decisiones CMC 7/94, 22/94 y 22/00, Resolución GMC 36/95 y los artículos 38 y 42 POP, con relación a la norma interna identificada como artículo 585 de la Ley N°17.296 - 31 de febrero de 2001- que dispuso "Reimplántese la tasa consular, derogada por el artículo 473 de la Ley N°16.226, de 29 de octubre de 1991"; agregando la petición "ya sea esta de fecha anterior o posterior a la normativa MERCOSUR citada".

18. Reiterando el criterio sentado en la OC N°1/2008, debe tenerse presente que las opiniones consultivas –tal y como se encuentran reguladas por las normas Mercosur- no pueden ser asimiladas a los recursos prejudiciales previstos por otros procesos de integración. En consecuencia, no corresponde al TPR indicar al juez la normativa que en definitiva habrá de aplicar. Tal facultad es de resorte exclusivo del propio juez, a quien le compete decidir esta materia en el marco del ordenamiento jurídico concreto, viabilizar el procedimiento y resolver no aplicar la norma interna al momento de resolver, si considera que viola la norma Mercosur invocada.

19. La compatibilidad o no de la normativa interna con una norma del Mercosur debe examinarse a la luz de la obligatoriedad asumida por los Estados Parte de eliminar los obstáculos a la libre circulación de bienes originarios de la región integrada y los compromisos de adoptar las medidas correspondientes (artículo 38 POP, en concordancia con el artículo 2 POP). Obstáculos que asumen dos modalidades: restricciones "arancelarias", y restricciones "no arancelarias" que pueden limitar o impedir el comercio intra zona.

20. Las Decisiones CMC N°22/00 y 57/00 prohíben a los Estados Parte adoptar medidas de carácter restrictivo al comercio; indican que ellas no son admisibles ni permitidas en el Mercosur, a menos que sean excepcionadas o aún no armonizadas por el programa de liberación. Para establecer si son consideradas o no restrictivas, las medidas deben ser analizadas en cada caso particular.

21. En este contexto, sería necesario que dentro del desarrollo del proceso ante el órgano jurisdiccional nacional se efectúe la clarificación de si se está ante una tasa o un impuesto, para que luego el TPR pueda expedirse sobre si

[Handwritten signatures and marks on the left margin]

Que la presente es copia de su original, que para este acto se a la vista. CONSTE.

Asunción, 17 de junio de 2008

Dr. Santiago Deluca



Tribunal Permanente de Revisión

el acto normativo interno debidamente calificado, se contrapone o resulta incompatible con el ordenamiento jurídico del Mercosur.

22. Obligatorio es reiterar que si de la calificación resultare que se trata de un impuesto o gravamen nacional, que es lo que la parte actora reclama declarar al juez de la causa ("la tasa consular reimplantada se ha convertido en un impuesto"), lo relevante será analizar si es o no posible a la luz de las normativas del Mercosur referidas, reimplantar una norma o crear un impuesto que implique restricción comercial, y si esa medida se encuentra o no autorizada teniendo presente el grado de armonización con relación a tributos internos.

23. Nada prohíbe a los Estados Parte dictar normas tributarias internas, pero sí tributos que impliquen discriminación, en cuyo caso se podrán considerar incompatibles con las normativas del Mercosur y en particular con relación a los artículos 1 y 7 TA. El efecto de esa declaración dependerá, no sólo de las normativas invocadas, sino de la competencia del órgano llamado a decidir, el procedimiento previsto y el alcance de la declaración.

24. Finalmente, sin desconocer la creciente expectativa en cuanto a que el TPR se pronuncie mediante OC sobre temas de importancia para el desenvolvimiento del proceso de integración, debemos destacar que en el caso concreto existe una sustancial imprecisión en la cuestión planteada a este Tribunal en cuanto a la calificación como 'tasa' o 'impuesto' de la medida controvertida ante el órgano jurisdiccional del Uruguay, lo que impide una evaluación adecuada de la situación legal sometida a consulta.

25. Por los motivos expuestos en los numerales que preceden, se concluye que el TPR se ve limitado con relación al alcance con que puede emitir una OC en este caso, en cuyo trámite interno no se ha desarrollado el proceso al punto de clarificar cuestiones esenciales. Sin perjuicio de ello, cabe observar que, en el caso *sub examine*, la medida cuestionada será incompatible con la normativa vigente del Mercosur en el Estado Parte, si se determina en el respectivo proceso judicial, que ella reimplanta un gravamen tal como se lo define en el artículo 2 del Anexo I al TA o si, tratándose de una tasa, su importe no guarda una directa y razonable relación con el costo de los servicios prestados.

26. En virtud de lo expuesto, el Plenario del Tribunal Permanente de Revisión en razón de la solicitud presentada por medio de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay,

ACUERDA EMITIR LA SIGUIENTE OPINIÓN CONSULTIVA:

1.- Que el Tribunal Permanente de Revisión es competente para entender en el presente pedido de Opinión Consultiva.

COPIA: Que la presente es copia
de su original, que para este acto
se pone a la vista. CONSTE.

5

Montevideo, 17 de junio de 2009

Dr. Santiago Deluca
Secretario

MERCOSUR

CERTIFICO: Que la presente es copia
fiel de su original, que para este acto
tuve a la vista. CONSTE.

Asunción, 17 de junio de 2009

MERCOSUL

Tribunal Permanente de Revisión

Dr. Santiago Deluca
Secretario

2.- Que, de modo general, las normas del Mercosur que han sido objeto de ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, en el respectivo Estado Parte, generan derechos y obligaciones y priman sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta.

3.- Que en las opiniones consultivas, el Tribunal puede entender, con el alcance y limitaciones de su competencia, sobre la compatibilidad de una norma nacional con el derecho del Mercosur, si bien no le cabe expedirse sobre su constitucionalidad, aplicabilidad o nulidad, cuestión de exclusivo resorte de la jurisdicción nacional.

4.- Que en el presente caso sólo será posible establecer si el artículo 585 de la Ley N°17.926 de la República Oriental del Uruguay es o no compatible con la normativa del derecho del Mercosur, una vez establecida la calificación por la autoridad competente sobre su naturaleza -tasa o impuesto-; sólo así podrá expedirse el Tribunal eficazmente en cuanto a si la norma referida constituye una medida que los Estados Parte pueden adoptar de manera consistente con sus compromisos en el proceso de integración del Mercosur.

5.- Que, para una adecuada actuación del Tribunal, sería conveniente que la petición de opiniones consultivas fuese formulada en una etapa procesal en la que se hubiere establecido la calificación -tasa o impuesto-, conforme al derecho interno aplicable, para verificar la compatibilidad con la normativa Mercosur vigente.

6.- Practíquense las notificaciones correspondientes por Secretaría, emitanse las copias respectivas, protocolícese y publíquese.

7.- Hecho, agréguese copia certificada en las actuaciones principales y archívense.

Dr. Carlos María Correa
Tribunal Permanente de Revisión

Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira
Tribunal Permanente de Revisión

Dr. Roberto Ruiz Díaz Labrano
Tribunal Permanente de Revisión

ART. 7.2 DEC. CMC N° 37/03
Dr. Joao Grandino Rodas
Tribunal Permanente de Revisión

ART. 7.2 DEC. CMC N° 37/03⁶
Dr. Roberto Puceiro Ripoll
Tribunal Permanente de Revisión

Dr. Santiago Deluca
SECRETARIO