



## *Tribunal Permanente de Revisión*

### **OPINIÓN CONSULTIVA N° 1/2008.**

**SOLICITUD CURSADA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY CON RELACIÓN A LOS AUTOS DEL JUZGADO LETRADO DE PRIMERA INSTANCIA EN LO CIVIL DE 1° TURNO IUE 2-32247/07 "Sucesión Carlos Schnek y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos".**

1. Reunido el Tribunal Permanente de Revisión en la ciudad de Asunción, República del Paraguay, a los veinticuatro días del mes de abril del año dos mil nueve, para considerar la presentación de la Suprema Corte de Justicia de la República Oriental del Uruguay (en adelante SCJ ROU) 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 1° Turno IUE 2-32247/07 "Sucesión Carlos Schenk y otros c/ Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos".
2. La Nota N°241/2009 presentada por la Coordinación Nacional de la República Oriental del Uruguay (en adelante Uruguay), remitió la Nota N°240/2009 –de fecha 31 de marzo de 2009- formulando las consideraciones a que se refiere el artículo 9 de la Dec.CMC N°2/07 (Reglamento de Procedimiento 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 los procedimientos sobre la Opinión Consultiva N°1/2008 solicitada por la SCJ ROU.
3. La Resolución de Presidencia del TPR N°1/2009 y las comunicaciones cursadas entre los árbitros titulares del TPR.
4. Dejando asentado que para el presente acto el Plenario del TPR se encuentra constituido por el Dr. Carlos María Correa (Árbitro por la República Argentina), el Dr. João Grandino Rodas (Árbitro por la República Federativa del Brasil), el Dr. Roberto Ruíz Díaz Labrano (Árbitro por la República del Paraguay), el Dr. Roberto Puceiro Ripoll (Árbitro por la República Oriental del Uruguay) y el Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira (Quinto Árbitro). Y de acuerdo a lo documentado el Dr. Carlos María Correa y el Dr. João Grandino Rodas intervienen en este acto mediante comunicación telefónica y de correo electrónico, conforme habilita el inciso 2 del artículo 7 de la Dec.CMC N°37/03 (Reglamento del Protocolo de Olivos, en adelante RPO).
5. El Dr. Ruíz Díaz Labrano se desempeña como Árbitro titular en ejercicio de la Presidencia del TPR y por Resolución de Presidencia N°1/2009, Árbitro Relator en los términos del artículo 6 del RPO.



### *Tribunal Permanente de Revisión*

6. 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, 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.

7. El 27 de agosto de 2008 se recibió en la Secretaría del TPR (en adelante ST) el Oficio N°830/2008 (REF 255/2008) de la SCJ ROU, de fecha 21 de agosto de 2008. Por su intermedio se presentó al TPR la solicitud de OC cursada mediante Oficio N°846 -20 de junio de 2008- por el Juzgado Letrado de Primera Instancia en lo Civil de 1° Turno, en autos "Sucesión Carlos Schenk y otros c/Ministerio de Economía y Finanzas y otros. Cobro de pesos".

8. En cumplimiento de las formas establecidas por el RPO y el Reglamento, se detalló en esa presentación que en los obrados de referencia las empresas uruguayas SUCECIÓN SCHNECK S.A; GALISUR S.A y CESIM CO LTDA.; demandaron al Estado – Ministerio de Educación y Cultura y Dirección Nacional de Aduanas, la devolución de montos que entendían ilegítimamente cobrados, así como los que deberían cobrarse desde la fecha de la presentación de la demanda hasta la fecha en que quedará ejecutoriada la sentencia que en los mismos se dictará. 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).

9. La mencionada demanda incluía "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".

10. Por tal motivo, se solicita al TPR que, interpretando la normativa Mercosur vigente emita su 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*



### *Tribunal Permanente de Revisión*

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”.”.

11. Se dio cumplimiento a lo dispuesto en el Reglamento y se puso en conocimiento de la aceptación de la OC a los Estados Partes y a sus Cortes y Superiores Tribunales de Justicia (fs. 11 y 13). También se requirió a la SCJ ROU la remisión de las constancias de cumplimiento del artículo 5 del Reglamento (constancia agregada a fs. 19/20).

12. Con fecha 22 de diciembre de 2008, se puso en conocimiento de las Coordinaciones Nacionales de los Estados Partes que el TPR se encontraba constituido y en condiciones de atender la OC, indicando que debía computarse el día de recepción de los antecedentes remitidos por la ST a cada Estado Parte como fecha de inicio de los plazos para el envío de sus eventuales consideraciones (fs. 39/47 y 55/80).

13. Como consecuencia de la Nota N°01317/2008 de Uruguay, se emitió la Resolución de Presidencia N°1/2009 –2 de marzo de 2009– mediante la cual se dispuso comunicar a las Coordinaciones Nacionales que el TPR se encontraba constituido y en condiciones de avocarse al análisis y estudio de la OC solicitada. Se declaró admisible el trámite de solicitud de OC, se designó al Árbitro Titular por la República del Paraguay como Árbitro Relator, se comunicó la fecha a partir de la cual se computaría el plazo previsto en el artículo 9 del Reglamento y artículo 7 RPO, y se notificó a los Estados Parte por medio de la Presidencia Pro Témpore Paraguaya del Mercosur (fs. 81/87). Dicho plazo comenzó a correr el 17 de marzo de 2009.

14. Posteriormente la Coordinación Nacional uruguaya, mediante Notas 240 y 241 de 2009 –31 de marzo de 2009–, remite a la ST sus consideraciones en el marco del artículo 9 del Reglamento.

15. En relación a la petición de OC referida, el TPR entiende que la primera cuestión a la cual debe abocarse es determinar si corresponde a su competencia entender en esta consulta. En tal sentido, recuérdese conforme lo prevé el PO y las normas que lo reglamentan, que las opiniones consultivas están precisamente destinadas a clarificar y facilitar la aplicación de las fuentes originarias y derivadas del derecho del Mercosur.

16. El PO en su artículo 3 dispuso “El Consejo del Mercado Común podrá establecer mecanismos relativos a la solicitud de opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión definiendo su alcance y sus procedimientos”;



### *Tribunal Permanente de Resolución*

por lo que, si bien introdujo la institución consultiva, no estableció el procedimiento, ni si éstas serían o no vinculantes, lo derivó a la reglamentación.

17. La Reglamentación, posteriormente adoptada por el CMC por medio de la Decisión N°37/03, se convirtió en el verdadero instrumento habilitador del mecanismo de consultas sobre el derecho del Mercosur. La reglamentación para cursar solicitudes de OC ante el TPR determina quiénes están legitimados para solicitarlas. Así, el artículo 2 del RPO prevé que lo pueden hacer, en las condiciones establecidas para cada caso, los Estados Partes del Mercosur actuando conjuntamente y los órganos con capacidad decisoria del Mercosur, así como los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Partes con jurisdicción nacional y el Parlamento del Mercosur, este último a partir de la entrada en vigencia de su Protocolo Constitutivo (artículo 13).

18. Sobre la viabilidad del requerimiento de instancias inferiores, o de órganos jurisdiccionales inferiores a los señalados en el reglamento, los Encuentros de Cortes Supremas de Justicia han servido, como base a una cooperación jurídica más profunda y eficaz, para abrir la posibilidad de que las consultas puedan ser efectuadas por órganos inferiores, pero canalizados a través de los Tribunales Superiores de Justicia de cada Estado Parte.

19. Por último y sobre este punto, atendiendo al modo en que el TPR debe expedirse, de acuerdo al artículo 34 PO, en concordancia con los artículos 9 y 13 RPO, la opinión debe hacer referencia a las cuestiones sometidas a consulta; las aclaraciones de los solicitantes, si el Tribunal las hubiese pedido; y el dictamen del TPR con la opinión de la mayoría y las opiniones en disidencia, si las hubiera. Las opiniones consultivas serán fundadas y suscritas por todos los árbitros intervinientes y serán publicadas en el Boletín Oficial del Mercosur.

20. De lo expuesto, este Tribunal considera que es competente y se encuentra habilitado para conocer en la presente OC.

21. En cuanto a la OC, la primera cuestión que surge a determinar es si las normas del Mercosur, en particular, el artículo 1 del TA y en 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 el los artículos 38 y 42 POP, priman sobre la norma de derecho interno de un Estado Parte.

22. Ahora bien, previo a adentrarnos en el fondo de la cuestión traída a estudio, para el análisis del problema planteado, así como para la dilucidación de los restantes planteamientos, es necesario tener en cuenta que el artículo 1 TA expresa: "Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que debe estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado

4



### *Tribunal Permanente de Resolución*

Común del Sur" (MERCOSUR). Este Mercado Común implica - La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente; - El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales; - La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes; - El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración."

23. Es necesario también tener en consideración en el caso que el Anexo I al TA establece el programa de liberación comercial y dispone: "Los Estados Partes acuerdan eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco. En lo referente a las listas de excepciones presentadas por la República del Paraguay y por la República Oriental del Uruguay, el plazo para su eliminación se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1995, en los términos del artículo séptimo del presente anexo. Artículo 2. A los efectos dispuestos en el artículo anterior, se entenderá: a) por "gravámenes", los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre el comercio exterior. No quedan comprendidos en dicho concepto las tasas y recargos análogos cuando respondan al costo aproximado de los servicios prestados; y b) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco. No quedan comprendidos en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el Artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980."

24. El derecho del Mercosur es un conjunto de normas establecido por voluntad de los Estados, plasmado en fuentes convencionales como los tratados - partiendo del propio TA y del POP, incluyendo otros instrumentos de carácter originario, como lo es también el PO- que forjan la estructura misma del Mercosur en la medida que establecen las normas, delimitan los principios, indican los objetivos y los mecanismos fundamentales para alcanzarlos, crean los órganos comunes y determinan su competencia dotando a algunos de capacidad normativa, de cuyo ejercicio surgen las normas denominadas 'derivadas'. Todo ello constituye un cuerpo normativo vivo, de naturaleza especial y de jerarquía diversa, que se convierte en obligatorio como parte del



### *Tribunal Permanente de Resolución*

ordenamiento jurídico de cada Estado Parte desde su incorporación o internalización, acto del cual derivan derechos y obligaciones.

25. Las normativas internas que los Estados Parte mantienen o dictan a través de sus órganos legislativos y órganos administrativos pueden – eventualmente – estar en colisión con reglas del cuerpo normativo del Mercosur, ante lo cual pueden surgir conflictos o controversias en torno a la interpretación y aplicación de unas y otras, principalmente, cuando ellas se refieren al mismo ámbito normativo.

26. En la terminología adoptada en el campo de la integración, la situación descrita, conduce a indagar si existe compatibilidad entre el “derecho de la integración” -incorporado e internalizado por los Estados Parte-, y el derecho dictado por los órganos internos de cada Estado Parte, a la luz de las particularidades y naturaleza del sistema jurídico resultante del proceso de integración.

27. Aquí surge el interrogante de si el derecho del Mercosur es jerárquicamente superior a otras normas del ordenamiento jurídico interno de los Estados Parte, que debe abordarse teniendo en cuenta la diversidad existente en cuanto a la interpretación de la habilitación constitucional para la integración del Estado Parte.

28. Compartiendo lo sostenido en los apartados 49 y 50 del primer Laudo Arbitral del sistema de solución de controversias del Mercosur, se puede tener un panorama bastante claro respecto de la base jurídica de interpretación de la primacía, atendiendo al contexto del derecho internacional en el que se inscriben y teniendo presente el principio “pacta sunt servanda”, los acuerdos de integración del Mercosur y las normas derivadas se van convirtiendo en “*un conjunto normativo de formación sucesiva, por acumulación de disposiciones tomadas en el curso de un complejo proceso de decisiones políticas y jurídicas, insertas en una realidad económica cambiante*”.

29. 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.

30. Esta labor de interpretación, en cuanto diera lugar a controversias sometidas al sistema de solución de controversias del Mercosur, ha conducido en general a resaltar la primacía o jerarquía de la normativa del Mercosur desde su incorporación o internalización cuando una norma interna en el mismo ámbito reglado se le contrapone. Pero también ha quedado en claro que existen en el proceso de integración aspectos aún no reglados o alcanzados



### *Tribunal Permanente de Revisión*

por la armonización legislativa, o medidas a las que los Estados Partes pueden recurrir en situaciones específicas y bajo ciertas circunstancias.

31. El término 'primacía' no es exclusivo del derecho comunitario producto de la evolución de procesos de integración como lo es el de la Unión Europea –por mencionar el proceso de integración más profundizado-. Es propio de todo análisis en que esté en juego la preeminencia de una norma sobre otra o su jerarquía para la interpretación y aplicación del derecho. Por tal razón, con base en aquellos principios, se ha reconocido la primacía o jerarquía superior de la normativa Mercosur desde su incorporación o internalización sobre la norma interna dentro del mismo ámbito de competencia.

32. Está fuera de discusión que los Estados Parte están obligados al cumplimiento de los laudos emitidos bajo el sistema de solución de controversias del Mercosur, mediante la adopción de las medidas legislativas y/o administrativas tendientes a la derogación o modificación de la norma interna contrapuesta a la norma común del Mercosur.

33. 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 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.

34. De modo general, el Tribunal afirma la primacía de la normativa del Mercosur desde su ratificación, incorporación o internalización, según sea el caso, respecto de toda disposición interna de los Estados Parte que le sea contrapuesta sobre materias de la competencia legislativa del Mercosur.

35. La cuestión específica planteada en esta OC se refiere a la alegada 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, respecto 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".

36. La petición en consideración se encuentra en el numeral 53 del escrito de demanda del actor al cual se remite el numeral 3 del petitorio y el numeral 53 en parte se remite al numeral 52, del cual surge que al juez nacional uruguayo se solicita "desaplique la norma interna, Ley n°17.296 que en su artículo 585



### *Tribunal Permanente de Revisión*

*reimplantó el tributo denominado "tasa consular" -derogada por el art. 473 de la Ley N° 16.226-en virtud de violar la misma la normativa MERCOSUR Tratado de Asunción art. 1° Anexo I arts. 1° y 2°, Decisiones CMC 7/94, 22/94 Y 22/00, Decisión GMC 36/95 Y Protocolo de Ouro Preto arts. 38 y 42 así como Convención de Viena arts. 26 y 27."*

37. Conviene tener presente que la inaplicabilidad de la ley en el ordenamiento jurídico uruguayo se encuentra prevista en el Capítulo IX (artículos. 256 a 261) de su Constitución Nacional.

38. Volviendo a lo expresado en el numeral 53 de la demanda, en la parte que especifica el requerimiento de OC al TPR, se indica "y en caso afirmativo especifique cual sería la normativa (MERCOSUR o doméstica) que debería aplicar el Juez nacional al caso concreto.". Forzoso es anticipar que no corresponde indicar al juez la normativa a aplicar, por cuanto es a éste al que compete decidir esa materia en el marco del ordenamiento jurídico uruguayo, viabilizar el procedimiento y resolver en definitiva "inaplicar" la norma interna si resultare que, conforme afirma la demanda, ella viola la normativa Mercosur invocada.

39. Sobre el alcance de este pronunciamiento, para emitir una opinión sobre la compatibilidad entre la normativa Mercosur y una norma interna, resulta imposible al TPR no hacer consideraciones jurídicas en relación con las normas en posible colisión. El derecho del Mercosur no es un conjunto de normas aisladas de los ordenamientos jurídicos de los Estados Parte, lo que sería tanto como considerar la existencia de un derecho lírico.

40. También resultaría absurdo no considerar los hechos, cuando menos *prima facie*, al sólo efecto de comprender el contexto en el cual se plantea el pedido de OC. A nuestro modo de ver, los elementos esenciales de tal contexto podrían incluso ser ampliados o precisados por el propio magistrado solicitante de la OC, dado que es a él a quien favorece la clarificación que pudiera surgir de la opinión vertida por un órgano especializado. Pero queda claro que el límite del marco de la OC está representado por no sustituir al órgano juzgador, a quien en definitiva corresponderá decidir.

41. Bajo tal premisa, abordamos la cuestión con la idea de contribuir a clarificar los aspectos normativos vinculados al proceso de integración que guardan relación al caso, sin perder de vista la consulta específica.

42. El Tribunal considera, en suma, que es de su competencia efectuar un análisis jurídico de la normativa Mercosur con relación a la normativa uruguaya, haciendo referencia a los hechos al sólo efecto de poder emitir una opinión apropiada, teniendo en cuenta las limitaciones que surgen de la consulta misma.





### *Tribunal Permanente de Resolución*

43. En lo que guarda relación a la cuestión de compatibilidad o incompatibilidad normativa, la limitación expuesta sobre el objetivo de la OC no inhibe brindar al órgano requirente los elementos que permitan una clarificación del muchas veces complejo sistema normativo del proceso de integración del Mercosur. No hacerlo, sería negar la misma finalidad que se ha tenido en cuenta al prever en el PO la posibilidad de requerir una opinión consultiva como un mecanismo de cooperación, por medio del cual los órganos jurisdiccionales nacionales pueden interactuar con el TPR.

44. Una cuestión que en este caso también aparece ajena al alcance que pudiera tener esta OC, es la calificación –tasa o impuesto– conforme al derecho interno y la prueba de los hechos que determinan su aplicación, que en definitiva deberá ser objeto de pronunciamiento por el órgano judicial uruguayo. El requerimiento se produce sin que en el curso del proceso se hubiera calificado aun la naturaleza de la medida, lo que habría permitido un examen de compatibilidad por parte de este tribunal.

45. Lo que debe aportar este TPR para no dejar vacío de contenido el requerimiento, es referir cuál es el criterio normativo sobre las tasas o impuestos como medidas que se puedan considerar restrictivas al comercio de bienes entre los Estados Parte, atendiendo a la implementación progresiva de la liberalización del comercio intra zona y teniendo presente la actual etapa de construcción del Mercosur.

46. En general, la compatibilidad o no de la normativa interna con una norma del Mercosur surge como consecuencia 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 u obstaculizar el comercio intra zona.

47. 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.

48. Es este contexto, es importante referir lo manifestado en el octavo Laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc, del que fuera parte Uruguay, en cuanto se ha dicho: “En la realidad, las normas originarias del Tratado de Asunción, así como las normas subsiguientes del Mercosur se integran al derecho interno de



### *Tribunal Permanente de Revisión*

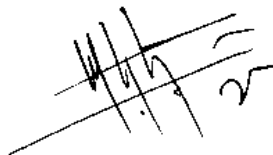

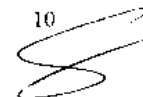
*los países miembros del Mercosur según los procedimientos de las respectivas constituciones. Una vez integradas, adquieren vigencia en el orden interno. También producen efectos en el orden internacional. En el primero, son creadoras de obligaciones y producen efectos concretos. Las obligaciones creadas por el Mercosur en materia de libre circulación tienen una doble naturaleza: la primera es negativa, - prohíben a los Estados miembros introducir cualesquiera normas contrarias a ese objetivo - y la segunda, de otra parte, es una obligación positiva - de implantar de buena fe en su legislación lo que sea necesario para alcanzar la integración. En el orden interno, tienen por lo menos el rango de la ley, y si hubiera antinomias entre las leyes y las normas del Tratado, se pondrían en marcha los procedimientos aplicables en caso de conflicto temporal de cada uno de los derechos internos, según sea el caso, y teniendo en cuenta la existencia de obligaciones internacionales."*

49. Como se ha señalado más arriba, el Mercosur creado por el TA posee un sistema normativo en el cual sus disposiciones fijan objetivos y principios, crean órganos y establecen obligaciones concretas para los Estados Parte. Entre éstas últimas se halla el programa de liberación comercial que debe ser completado tanto en lo arancelario como en lo no arancelario.

50. Este programa, si bien fue objeto de postergación para su concreción, no dejó sin efecto la obligación acordada en común por las partes de eliminar las restricciones arancelarias y no arancelarias, así como la obligación de no reimplantarlas, pero siempre dentro de lo que específicamente quedara armonizado o no excepcionado en el proceso de construcción del Mercosur.

51. Se puede observar que el artículo 2 del Anexo I al TA refiere descriptivamente que "a) por "gravámenes", los derechos aduaneros y cualesquiera otros recargos de efectos equivalentes, sean de carácter fiscal, monetario, cambiario o de cualquier naturaleza, que incidan sobre el comercio exterior. No quedan comprendidos en dicho concepto las tasas y recargos análogos cuando respondan al costo aproximado de los servicios prestados; y b) por "restricciones", cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco."

52. El mismo artículo refiere que "No quedan comprendidos en dicho concepto las medidas adoptadas en virtud de las situaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de Montevideo 1980." El Tratado de Montevideo en el citado artículo señala las excepciones. Y el artículo 51 del Tratado de Montevideo de 1980 hace referencia a "Los productos importados o exportados por un país miembro gozarán de libertad de tránsito dentro del territorio de los demás países miembros y estarán sujetos exclusivamente al pago de las tasas normalmente aplicables a las prestaciones de servicios".

  10 



*Tribunal Permanente de Resolución*

53. Visto así y en el contexto en el cual se desenvuelve la demanda, 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, en base al ordenamiento jurídico interno, para que luego el TPR pueda expedirse sobre si el acto normativo interno debidamente calificado, se contrapone o resulta incompatible con el ordenamiento jurídico del Mercosur.

54. 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 una restricción comercial, y si esa medida se encuentra o no autorizada teniendo presente el grado de armonización con relación a tributos internos.

55. A título de ejemplo, en el Laudo octavo dictado por un Tribunal Ad Hoc, se hizo la siguiente referencia "*El Uruguay, u otro Estado Miembro de Mercosur puede gravar los bienes dentro de su propio territorio, pero no lo puede hacer de manera a que un producto originario de otro país sea tratado de forma discriminatoria relativamente a productos similares nacionales: esa es la regla de Mercosur (artículo 7 del Tratado de Asunción), de la ALADI y de la OMC, organizaciones de las cuales son signatarios tanto Paraguay cuanto Uruguay.*".

56. De acuerdo con dicho Laudo, no se prohíbe 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 esta declaración, como hemos visto, 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.

57. Por último, debemos destacar que en el caso concreto que se ha traído a estudio al TPR 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 Tribunal del Uruguay, lo que impide una evaluación adecuada de la situación legal sometida a consulta.

58. En el presente caso, se ha cursado el pedido de OC en el marco del artículo 9 del RPO cuando en el procedimiento judicial nacional no se ha calificado aún la naturaleza de la medida cuestionada. Se comprueba que luego de trabada la litis, sin más trámite, se envían a este Tribunal las actuaciones en consulta. Si bien es competencia del TPR expedirse en una OC sobre la compatibilidad de una norma interna con una norma del derecho del Mercosur, en el examen de esa compatibilidad, el TPR debe limitarse a analizar la norma interna exclusivamente en cuanto a su posible colisión. Empero,



### *Tribunal Permanente de Revisión*

establecer si la medida cuestionada constituye un "gravamen" o una "tasa" en los términos del Anexo I del TA requeriría una interpretación del concepto de "costo aproximado de los servicios prestados" y un análisis de los importes cobrados a la parte actora y su relación con "los servicios prestados". Tal calificación correspondería al solicitante de la OC y está fuera de las atribuciones del TPR (artículo 4.1 RPO), pues implicaría en las condiciones de esta consulta entrar a considerar cuestiones fácticas ajenas a la incumbencia del Tribunal.

59. Por los motivos expuestos en los numerales que preceden, se concluye que el TPR se ve limitado para evacuar consultas sin que en el trámite interno se haya desarrollado el proceso al punto de clarificar cuestiones esenciales para emitir una OC.

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

#### **ACUERDA EMITIR LA SIGUIENTE OPINIÓN CONSULTIVA:**

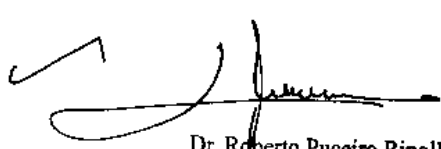
- 1.- Que el Tribunal Permanente de Revisión es competente para entender en el presente pedido de Opinión Consultiva.
- 2.- Que de modo general, el Tribunal afirma la primacía de la normativa del Mercosur ratificada, incorporada e internalizada, según sea el caso, por los Estados Parte, sobre toda disposición interna que en el marco de su competencia normativa le sea contrapuesta.
- 3.- Que las normas originarias del Mercosur, una vez ratificadas e incorporadas a las legislaciones nacionales conforme a los mecanismos internos de cada Estado Parte, tienen validez internacional y generan derechos y obligaciones.
- 4.- Que, las normas derivadas del Mercosur, una vez incorporadas a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes y completado el procedimiento establecido por los artículos 38 a 42 del Protocolo de Ouro Preto, adquieren obligatoriedad dentro del ordenamiento jurídico del Estado Parte y validez internacional con el alcance que emanan del Tratado de Asunción, del Protocolo de Ouro Preto, de los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y de la costumbre internacional.
- 5.- 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.



*Tribunal Permanente de Revisión*

- 6.- Que en el caso *sub examine*, conforme lo expresado, sólo será posible establecer si el artículo 585 de la Ley N°17.926 cuestionada en la demanda 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-, para expedirse el Tribunal sobre la calificación y si la norma referida excede el marco jurídico armonizado o de restricciones o gravámenes al comercio intra zona, justificados o excepcionados que los Estados Parte pueden adoptar en el proceso de integración.
- 7.- Que para una adecuada actuación del Tribunal, sería conveniente que la petición de opiniones consultivas sea formulada en una etapa procesal en la que se hubiere establecido la calificación -tasa o impuesto-, conforme al derecho interno aplicable, necesaria para verificar la compatibilidad con la normativa Mercosur.
- 8.- Practíquense las notificaciones por Secretaría que correspondan, protocolícese y solicítense a la Secretaría del Mercosur su publicación en su página web.
- 9.- Hecho, agréguese copia certificada en las actuaciones principales y archívense.

  
Dr. Roberto Ruiz Díaz Labraro  
Tribunal Permanente de Revisión

  
Dr. Roberto Puceiro Ripoll  
Tribunal Permanente de Revisión

  
Dr. Jorge Luiz Fontoura Nogueira  
Tribunal Permanente de Revisión

ART 7.2 DEC OMC 37/03  
Dr. Carlos María Correa  
Tribunal Permanente de Revisión

ART 7.2 DEC OMC 37/03  
Dr. Joao Grandino Rodas  
Tribunal Permanente de Revisión

  
Dr. Santiago Deluca  
SECRETARIO

  
Dr. Santiago Deluca  
SECRETARIO

  
Dr. Santiago Deluca  
SECRETARIO