

Documento de SIECA

*La Inflexibilidad del
Arancel Uniforme y la
Integración Económica**

I INTRODUCCION

Se ha reconocido por los Organos del Tratado General, por los gobiernos y por distintos grupos privados, que una de las cuestiones más importantes que tienen que resolverse para consolidar y dar más dinamismo al mercado común centroamericano, es el problema que plantea la rigidez de la tarifa común aplicable a las importaciones provenientes de terceros países. Se trata en efecto de satisfacer una necesidad económica y una necesidad jurídica.

Por el lado económico, el arancel uniforme es uno de los elementos constitutivos del mercado común —el otro es el libre comercio— lo que le da la jerarquía de instrumento básico para coordinar y orientar la política económica centroamericana. Es por ello que las oportunidades que se originan con el mercado ampliado necesitan del apoyo adicional de una adecuada política arancelaria que estimule su establecimiento —o su ampliación— entendiéndose por adecuada no sólo que el nivel de la tarifa sea capaz de fomentar la producción, sino además que el otorgamiento de ese estímulo se conceda en la oportunidad debida.

El procedimiento que ahora se sigue para modificar gravámenes equiparados constituye un elemento de rigidez en el manejo de la política arance-

* La Unidad de Integración Centroamericana y Derecho Comparado agradece a SIECA su autorización para publicar este estudio, en vista de que constituye un documento valioso sobre el problema constitucional y la Integración Económica Centroamericana.

laria, lo que dificulta dar vigencia al objetivo antes enunciado. Los problemas que se derivan de este estado de cosas tienen repercusiones de distinto orden en la operación del mercado común y en los intereses de los propios Estados, tales como la actitud de los inversionistas, en el funcionamiento del libre comercio, en el grado de eficiencia de la producción industrial y agrícola, en la política comercial con terceros países, en la protección del consumidor, en la defensa de la balanza de pagos y en los ingresos fiscales.

En cuanto a la cuestión jurídica se trata, por un lado, de encontrar un mecanismo que permita dotar al mercado común de un instrumento arancelario flexible, capaz de responder a las necesidades que plantea su consolidación y crecimiento y, por otro, de eliminar cualquier elemento de arbitrariedad; por el contrario, lo que se pretende es dar certeza al procedimiento y garantizar que se tomarán en cuenta los legítimos intereses de las distintas partes afectadas.

Esa necesidad jurídica nace del propio proceso de integración, porque el establecimiento de una unidad económica centroamericana significa que ciertos instrumentos de política económica tienen que ser manejados de una manera distinta a la tradicional, ya que deben ajustarse a una nueva dimensión y a una nueva realidad; pero todo ello dentro de normas que satisfagan los intereses de los Estados centroamericanos.

En esta Nota se examinan algunos de los problemas que justifican hacer flexible la administración de la política arancelaria así como algunas alternativas que pueden ser viables para hacer realidad tal propósito. En su Séptima Reunión Ordinaria el Consejo Económico podría entrar a las cuestiones de fondo que plantea el mecanismo que se necesita para adoptar el arancel común a las necesidades de la integración económica, así como considerar si su aplicación debería ser generalizada o sólo en determinados casos —para estímulo a la producción, defensa del consumidor, defensa de la balanza de pagos—, o si sería un mecanismo de carácter temporal o de carácter permanente. Igualmente podría acordar las orientaciones necesarias para proceder al estudio de aspectos específicos —si fuere el caso— o para preparar las bases del instrumento respectivo.

1. Los problemas en las decisiones de inversión.

Es evidente, que la mayor o menor capacidad para atraer los capitales de inversión, está determinado por las facilidades o ventajas que brinde a los interesados la estructura jurídica e institucional de la integración, y por la oportunidad con que tales medidas se acuerden. Esto último, sobre todo, es importante en las primeras etapas del desenvolvimiento de una empresa.

Si el estímulo arancelario que una planta industrial necesita no se otorga en el tiempo debido, por razón de la lentitud con que marchan las negociaciones de aforos, tanto en el seno de los Consejos como en los órganos gubernamentales de cada país, es de esperarse que se manifieste un desaliento en los inversionistas de toda la región. Tómese en cuenta, además, que una empresa instalada o por instalarse, al demostrar la necesidad de contar con una protección adecuada, lo hace en el entendido de que tal ayuda le habrá

de venir en un plazo relativamente corto —de acuerdo con sus planes de expansión o especialización—, al final del cual estará en capacidad de abastecer, total o parcialmente, al consumo centroamericano. Debido a los procedimientos que hay que seguir no siempre la protección ha podido brindarse con la oportunidad requerida. En efecto, el tiempo que ha transcurrido entre la presentación de una solicitud por parte del interesado, y el momento en que la protección correspondiente entró en vigor, ha sido hasta de cuatro años.

2. Los problemas que afronta el funcionamiento del mercado común.

El Arancel Uniforme Centroamericano ha sido concebido, básicamente, como un instrumento de desarrollo industrial. En tal sentido, y tomando en cuenta el estado en que encontraba esta actividad hace unos seis años —fecha en que aquél fue formulado—, se establecieron márgenes adecuados entre las materias primas, los bienes intermedios y los productos finales. No obstante, la transformación y el avance de la industria centroamericana justifica, en muchas oportunidades, un examen de dicho instrumento con el fin de ajustarlo a la nueva realidad.

Existen, en efecto, un gran número de casos en que se hace necesaria la revisión apuntada, para evitar, entre otras cosas, las discrepancias que se derivan del propio arancel y las disposiciones de algunos ordenamientos jurídicos de los países.

Si bien hay que tomar en cuenta que la tarifa común refleja el balance de los distintos intereses que hubo que conjugar para hacer posible un acuerdo, que a su vez es el producto de la situación económica y de las expectativas de inversión que existían al negociarse aquella, hay casos en que determinadas fracciones arancelarias gravan con derechos iguales tanto el producto terminado como sus materias primas, mientras que otras veces el diferencial existente no resulta ser el adecuado. Esa situación ha sido causa de que los interesados acudan en demanda de los beneficios que otorgan las leyes de fomento industrial, para importar, con exoneración de impuestos, las materias primas que necesitan para sus manufacturas. De esta manera, logran la diferencia deseada entre aquéllas y el producto final.

Por otra parte, en los casos en que la industria centroamericana comienza a dedicarse a la producción de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, se ha encontrado que a veces los niveles arancelarios resultan ser escasamente proteccionistas, pues éstos se fijaron cuando no se tenía certeza de que la elaboración de tales artículos fuese factible en los países del área.

La búsqueda de diferenciales arancelarios a través de la dispensa de derechos que permitan las leyes de fomento industrial, así como la falta de vigencia del instrumento uniforme centroamericano que equipara tales beneficios, ha sido causa de frecuentes entorpecimientos en el libre comercio de la región. En efecto, la ausencia de una política común en materia de incentivos fiscales y las diferencias de desarrollo industrial relativo entre los países, han motivado que ocasionalmente compitan en el mercado común mercancías cuyos costos han sido artificialmente alterados, por razón de las franquicias que se otorgan para la importación de sus materias primas. Las diferencias

competitivas que se derivan de este fenómeno han provocado, en ciertos momentos, que los Gobiernos obstaculicen el intercambio aduciendo razones de posibles prácticas de comercio desleal que amenazan su industria nacional.

3. Los problemas relacionados con la eficiencia en la producción industrial.

La posibilidad de ajustar los derechos aduaneros a niveles razonables proteccionistas, que sin ser prohibitivos para las importaciones de fuera del área permitan un resguardo suficiente para los productos locales, es lo que haría factible el uso del arancel uniforme como instrumento para lograr una mayor eficiencia y competitividad en la actividad industrial centroamericana.

Es bien sabido, por otro lado, que los niveles arancelarios exageradamente proteccionistas posibilitan la existencia de deficientes estructuras de producción y que realidades de esta naturaleza, además de repercutir en forma desfavorable en los costos, impiden el avance hacia formas más modernas de tecnología industrial, en las que sería posible el aprovechamiento de las economías de escala y de una mayor especialización.

Por todo ello, es dable observar también aquí que la falta de un mecanismo que permita modificar con rapidez los aforos vigentes, impide que se promuevan y estimulen, en Centroamérica, formas de mayor competitividad en el funcionamiento del mercado común.

4. Impedimento para negociar reducciones arancelarias con terceros países.

En razón de los compromisos que han contraído los Estados dentro del Programa de Integración Económica, no les es posible, unilateralmente, otorgar preferencias arancelarias a las importaciones provenientes de terceros países. Esto, a lo que debe añadirse la carencia de un mecanismo que les permita actuar como unidad económica, debilita la capacidad negociadora de las Repúblicas centroamericanas en sus relaciones con el resto del mundo. Es conveniente, para salvar esta dificultad, que el organismo competente del Tratado General se encargue de poner en marcha acciones de política comercial externa que permitan, con la prontitud deseada, concretar acuerdos comerciales que tengan como resultado rebajas arancelarias para los productos de exportación de los cinco países. Para esto, también es ineludible que el arancel uniforme pueda modificarse oportunamente, tomando en cuenta las necesidades de aquella política.

5. La importancia tributaria del arancel uniforme centroamericano.

La estructura tributaria de los Estados centroamericanos se ha caracterizado siempre por su acentuada dependencia respecto de los ingresos provenientes de los impuestos a la importación. A pesar de los inconvenientes de este sistema, que vuelve al fisco fácilmente vulnerable a las variaciones del comercio exterior, apenas en los últimos años comienzan a mostrarse indicios de cambio en dicha estructura. La circunstancia arriba apuntada, es una de las principales razones que no ha permitido se complete el arancel uniforme, ya que los rubros que aún están pendientes de equiparación, si

bien poco numerosos, son considerablemente importantes desde el punto de vista fiscal. La vigencia de un mecanismo que permita modificar la tarifa común con oportunidad, permitiría garantizar los intereses fiscales de los Estados, posibilitándose así terminar el arancel uniforme, tarea que cobra prioridad para perfeccionar el mercado común y emprender una nueva política comercial, además de que es una condición *sine-qua-non* para poder establecer la unión aduanera que contempla el Tratado General.

II ANTECEDENTES

La primera vez que los gobiernos expresaron la necesidad de que Centroamérica contara con un instrumento regional que facilitara el proceso de modificación de los derechos aduaneros, comprendidos en el Arancel Uniforme Centroamericano, fue con oportunidad de la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y de Hacienda efectuada en Antigua Guatemala, a principios del mes de abril de 1965. Los Ministros de los Estados Centroamericanos, congregados en tal ocasión, señalaron la importancia de poder utilizar el Arancel Uniforme como un mecanismo para coordinar y orientar la política económica centroamericana, para lo cual era imprescindible que el mismo pudiera manejarse de manera flexible y se adaptara con prontitud a las necesidades del Programa de Integración Económica Centroamericana. Se señaló que dicho Arancel se caracterizaba por su rigidez, lo cual ponía obstáculos al proceso de modificación de los derechos aduaneros uniformes. Ya que para todo cambio arancelario se requiere, además de un largo proceso de renegociación previa, cumplir con trámites de ratificación legislativa en cada uno de los Congresos Centroamericanos.

Los Ministros de Economía y de Hacienda consideraron la necesidad de que en el menor plazo posible los Estados centroamericanos suscribieran un instrumento regional para soslayar los trámites de ratificación legislativa, sugiriéndole una modalidad para que los Poderes Ejecutivos de los países, pusieran en vigor directamente los nuevos derechos que se hubieren acordado en negociaciones efectuadas en el seno del Consejo Ejecutivo y aprobadas luego por el Consejo Económico.

Para cumplir con el propósito anteriormente expresado, se encargó a la SIECA la formulación de un proyecto de Convenio Centroamericano que incluyera un mecanismo mediante el cual los cinco Congresos centroamericanos, al ratificar dicho Convenio, autorizarían a los Poderes Ejecutivos de sus respectivos países para modificar los aforos dentro de los límites máximo y mínimo que se establecieran en el mismo. También se señaló que en dicho Proyecto de Convenio deberían incluirse disposiciones que exigieran la preparación de estudios económicos como requisito previo a las solicitudes de renegociación arancelaria y también que el Consejo Ejecutivo fijaría criterios necesarios, a fin de que las nuevas tarifas arancelarias fueran congruentes con una política uniforme centroamericana de desarrollo económico y social.

En cumplimiento de lo anterior, la Secretaría Permanente presentó a la XV Reunión del Consejo Ejecutivo celebrada a mediados del año 1965 en San José, un Proyecto de Protocolo al Convenio Centroamericano sobre

Equiparación de Gravámenes a la Importación, el cual desarrollaba los principios y el mecanismo sugerido por la Reunión de Ministros de Economía y Hacienda. El Consejo analizó exhaustivamente dicho Proyecto e hizo diversos comentarios al mismo, que aparecen en el Anexo N° 4 del Acta N° 15. En síntesis, señaló la necesidad de que en los considerandos del Proyecto quedaran claramente expresados los conceptos básicos que inspiraron al mismo, los cuales deberían sustentar en el futuro toda renegociación de derechos aduaneros uniformes. En este sentido, deberían considerarse como criterios los aspectos fundamentales del Arancel Uniforme que se refieren a protección industrial, defensa de la balanza de pagos, intereses fiscales y conveniencia social.

El mecanismo mediante el cual los Poderes Ejecutivos de los países centroamericanos estarían autorizados para la renegociación de aforos, se concibió en el proyecto en forma tal que los Congresos autorizarían niveles máximos y mínimos dentro de los cuales se podrían fijar los aforos uniformes. Sobre este particular, el Consejo Ejecutivo señaló que dicha autorización podría ser en el sentido de que los gravámenes uniformes vigentes se aumentarían o disminuirían hasta en un ciento por ciento de los derechos actuales, o se establecería un nuevo impuesto hasta de un ciento por ciento sobre el valor CIF de las mercaderías. Se apuntó, además que para todas las modificaciones que se presenten sería necesario que la Secretaría Permanente emitiera un dictamen evaluando el estudio técnico que necesariamente debería acompañar tales solicitudes.

Al conocer el Consejo Ejecutivo el Proyecto presentado por la SIECA, sugirió que ésta debería proponer redacciones alternativas que garanticen una completa automaticidad y simplicidad para la puesta en vigor, en los cinco países, de los nuevos derechos acordados. En este sentido, tendría que pensarse en limitar el plazo para el cumplimiento de las diversas etapas del nuevo sistema, inclusive la comunicación a los Gobiernos, la forma de publicación en los Diarios Oficiales, y el cumplimiento, por parte de los Poderes Ejecutivos, de los acuerdos que sobre el particular tome el Consejo Económico Centroamericano. También se discutió el problema relacionado con la vigencia del Protocolo, ya que es necesario ponerse de acuerdo sobre el aspecto de si se requiere el depósito del tercer instrumento o del quinto instrumento de ratificación. Algunos otros aspectos, no menos importantes, también fueron considerados, tales como la modificación de los aforos uniformes aún no vigentes, la equiparación de los aforos para rubros pendientes y la inclusión de derechos aduaneros en el Sistema Especial de Promoción de Actividades Productivas.

Con ocasión de celebrarse la XVIII Reunión del Consejo Ejecutivo, también en San José, en octubre de 1965, se conoció un anteproyecto de Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, posteriormente denominado Segundo Protocolo de San Salvador. En este Proyecto estaba contenido un capítulo específico sobre el referido mecanismo. En tal oportunidad, se decidió posponer la aprobación de tales disposiciones, en reconocimiento a la necesidad de profundizar más el estudio de las posibles modalidades tendientes a lograr los objetivos de flexibilidad en el ma-

nejo o aplicación de la política arancelaria centroamericana. Se pensó, también, en que era de la mayor conveniencia explorar otras formas con las cuales se pudiese alcanzar el propósito perseguido.

Finalmente, se decidió esperar los resultados de la Evaluación de la Integración Económica Centroamericana, que para ese entonces estaba preparando la CEPAL, documento que sería próximamente considerado y analizado por el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. Se expresó que una vez realizados estos eventos, se podría contar con mayores elementos de juicio sobre la materia a que se ha venido haciendo mención.

En enero de 1966 los Ministros de Economía que integran el Comité de Cooperación Económica, conocieron y discutieron el mencionado documento de evaluación, el cual, al hablar de los aspectos concernientes a la flexibilidad del Arancel de Aduanas Centroamericano, señala que el problema fundamental de la tarifa común a las importaciones radica en su rigidez, manifestada en lo prolongado del plazo que se requiere para renegociar y poner en vigor nuevos derechos uniformes.

Es oportuno hacer una breve mención de algunos de los aspectos más relevantes que figuran en dicho documento. En primer término, se expresa la necesidad de contar con estudios técnicos por medio de los cuales se demuestre y se compruebe en cada caso que existe una necesidad auténtica que justifica el cambio en el arancel vigente, a la vez que dé oportunidad de exponer sus puntos de vista a todos los intereses en juego y que se puedan ver afectados. Se destaca, como un asunto también importante, la conveniencia de que una nueva modalidad, que signifique delegación de los Poderes Legislativos en los Poderes Ejecutivos, debería concebirse como un instrumento de duración temporal, aprovechándose ésta para que en un plazo más o menos prudencial se logre ajustar el Arancel Uniforme a las actuales necesidades del Mercado Común Centroamericano. Cumplido este plazo, se retomaría al procedimiento tradicional. Se sugiere, además, la posibilidad de que se acuerden plazos fijos para el cumplimiento de las diversas etapas que involucran el proceso de renegociación arancelaria; y también se apunta que es necesario mantener mecanismos de contacto constante con los respectivos comités legislativos de los países, no sólo para enterar a los Congresos acerca de los avances en el proceso de modificación arancelaria, sino también para propiciar que se conviertan en participantes activos del proceso de integración centroamericana.

Con base en las sugerencias contenidas en el mencionado documento de evaluación, el Comité de Cooperación Económica emitió la Resolución N° 134 que, en el capítulo concerniente a política arancelaria, hace algunas recomendaciones que están directamente ligadas con los problemas sobre la agilidad en los procedimientos de renegociación arancelaria. En dicha Resolución se recomienda al Consejo Económico que en los próximos Protocolos que se suscriban sobre tal, se establezcan plazos fijos para la presentación de éstos a los respectivos Congresos y para efectuar el depósito de los mismos, una vez hayan sido ratificados. También se recomienda al Consejo Ejecutivo que continúe con sus trabajos tendientes a formular un Convenio encami-

nado a facilitar el actual proceso de renegociación arancelaria, con el propósito de que éste sea lo más ágil y lo más expedito posible. Se sugiere a dicho Consejo que además adopte plazos fijos para las diversas etapas de discusión de las solicitudes de renegociación arancelaria. Por último se recomienda integrar un grupo especializado en este campo, el cual estaría formado por sus miembros suplentes así como perfeccionar las funciones deliberativas o de decisión, permitiéndose la participación de los diversos intereses o grupos que tienen relación con el asunto arancelario que se esté tratando.

El Comité subrayó que el logro de los propósitos anteriormente señalados permitiría emplear eficazmente el Arancel Uniforme como un instrumento de política económica en sus aspectos de protección industrial, política comercial, defensa a la balanza de pagos y de ingresos fiscales. Finalmente, es necesario remarcar que el Comité se manifestó totalmente de acuerdo en la modalidad que permitiría, dentro de límites máximo y mínimo, acordar nuevos derechos aduaneros uniformes, sin la previa ratificación legislativa. Para garantizar que el nuevo procedimiento sugiendo se aplique con justicia, el Comité destacó como ya se ha mencionado, la necesidad de darle participación a todos los intereses en juego y de efectuar estudios técnicos que justifiquen cabalmente la necesidad de la modificación arancelaria.

III DESCRIPCION DEL ACTUAL PROCESO DE RENEGOCIACION ARANCELARIA

1. Principales causas que originan las solicitudes de renegociación arancelaria.

De modo casi exclusivo, los interesados justifican sus solicitudes de modificaciones a los derechos aduaneros uniformes, aduciendo razones de protección industrial, y casi siempre van encaminadas a lograr la elevación del monto de los gravámenes vigentes. No faltan casos, sin embargo, en que se pidan rebajas arancelarias para la importación de materias primas.

A veces los peticionarios aducen prácticas de comercio desleal en apoyo de la modificación que procuran, las cuales se presentan bajo la forma de rebajas en los precios (*dumping*) que efectúan los exportadores del resto del mundo. En prueba de esto, se acompañan casi siempre facturas o pólizas de importación, en las que se demuestra la autenticidad de las prácticas relacionadas.

En lo que lleva de funcionamiento el mercado común, solamente ha habido un caso en que la renegociación tuvo como base razones de índole fiscal.

2. La evaluación de las solicitudes.

La SIECA recibe directamente de los gobiernos las gestiones de renegociación que presentan los empresarios, quienes suelen acompañarlas de un estudio económico que las justifica. El primer paso que se realiza en la Secretaría consiste en cotejar la información proporcionada con los datos exigidos en el formulario aprobado por el Consejo Ejecutivo, a fin de poder

completar, por intermedio del Gobierno interesado, los elementos de juicio que hagan falta. Hecho lo anterior, se efectúa una síntesis de la solicitud y se analizan algunos aspectos importantes de la misma, tales como comparar la producción con el consumo aparente, medir la tendencia de éste, así como el impacto de los derechos aduaneros sobre los precios. Cuando es posible, también se sugiere el nivel arancelario que se considera adecuado. Los comentarios de la Secretaría generalmente giran alrededor de la procedencia de la renegociación solicitada, tomando en cuenta los principios básicos en que se fundamenta la política industrial de Centroamérica dentro del Programa de Integración Económica.

3. Las etapas de negociación.

Con los juicios emitidos por la SIECA, los miembros del Consejo Ejecutivo, días antes de iniciarse la reunión próxima inmediata, estudian la solicitud presentada por la empresa interesada. Las solicitudes se resuelven de acuerdo con el orden o secuencia que se establece en cada junta. Recientemente, las deliberaciones las realiza el Grupo de Representantes Alternos, con lo que se ha logrado una división de tareas que facilita considerablemente las labores del Consejo Ejecutivo.

Al iniciarse el análisis de cada caso, personeros de las empresas peticionarias asisten a la correspondiente reunión en calidad de asesores y es en esta ocasión que informan al Consejo acerca de los detalles técnicos y las razones de su petición. Al entrarse en la etapa propia del debate, con la sola participación de los delegados de cada país, el Grupo de Alternos se pone primeramente de acuerdo en un valor unitario uniforme y luego decide, por unanimidad, los derechos aduaneros que habrán de quedar vigentes.

Posteriormente, cuando se ha acumulado un número importante de fracciones renegociadas, se aprovecha una reunión del Consejo Económico para someterle un proyecto de Protocolo al Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, preparado por el Consejo Ejecutivo. Una vez suscrito dicho Instrumento, los poderes administrativos de cada país los envían a sus respectivos Congresos, para cumplir con los trámites de ratificación legislativa. Dado este paso, el Poder Ejecutivo sanciona la ley y realiza los actos necesarios para su depósito en la oficina designada al efecto. Comientemente, el instrumento entra en vigor para los tres primeros países depositantes ocho días después del depósito del tercer instrumento de ratificación y, para los otros dos, en la fecha en que cumplan tal requisito.

4. La experiencia disponible sobre el proceso de renegociación.

Después de la suscripción del llamado Protocolo de San José, en julio de 1962, son seis los instrumentos que se han aprobado y en los cuales se incluyen modificaciones de los derechos aduaneros para 83 rubros, (el Arancel de Aduanas Centroamericano se encuentra equiparado en un 95 por ciento) El primero de tales documentos se suscribió en enero de 1963 (Protocolo de San Salvador), y el último se firmó en octubre de 1965. En la actualidad, está pendiente de suscripción un nuevo instrumento sobre la misma materia.

No sería del caso hacer una relación detallada de los plazos y fechas de las diversas etapas en que se fue cumpliendo el proceso que antecedió a la vigencia de cada uno de los compromisos señalados. No obstante, sí es de importancia, para ejemplos puramente ilustrativos, detenerse un tanto en algunos hechos del Protocolo de Guatemala.

La primera etapa en el proceso de formulación de este instrumento se inició en agosto de 1963, con la presentación de la primera solicitud de renegociación arancelaria. Treinta días más tarde, aproximadamente, la SIECA elevó al Consejo Ejecutivo el estudio correspondiente, órgano éste que completó la lista de los nuevos derechos uniformes diez meses después. En julio de 1964, se formuló el proyecto de Protocolo, que incluía, desde luego, la primera de las solicitudes recibidas, así como otras que llegaron posteriormente. Transcurrido un mes, o sea el 1º de agosto de 1964, el Consejo Económico suscribió el mencionado documento.

La siguiente etapa —que es la que se verifica a nivel de los Estados— requirió un lapso de dos años y ocho meses, ya que el tercer depósito no se hizo hasta abril de 1967, fecha en que entró en vigencia el Protocolo. En suma, desde que se recibió la primera petición hasta que el nuevo aforo cobró vigor, transcurrieron tres años y nueve meses y aún entonces dos países no estaban obligados a aplicarlo, por no haber completado los trámites internos.

Lo analizado anteriormente da lugar a dos comentarios. El primero es que el tiempo que toman los trámites de renegociación dentro de los Organos del Tratado General puede estimarse como normal —aunque eventualmente podría reducirse—, ya que cada solicitud debe ser objeto de cuidadoso estudio por parte del Consejo Ejecutivo por la responsabilidad que le compete en la administración de la política arancelaria, sobre todo porque es indispensable tomar en cuenta los intereses de las distintas partes afectadas. Por otro lado, no resulta conveniente la suscripción de protocolos con pocos rubros arancelarios debido a que es necesario rodear al Arancel Uniforme de un alto grado de estabilidad y por el período —relativamente largo— que comprende su ratificación y depósito.

El segundo comentario es que dada la naturaleza del proceso legislativo y la periodicidad de las sesiones de los Congresos —que no necesariamente coinciden en los cinco países— no puede asegurarse una ratificación inmediata de los protocolos, más si se considera que casi siempre sus agendas están cargadas de legislación nacional a la que usualmente se le asigna un carácter urgente. De tal manera que es posible explicar el período que toma la ratificación y depósito de cada uno de dichos instrumentos; pero como se ha dicho, también hay necesidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado ampliado, por lo que es urgente una alternativa al procedimiento que ahora se sigue para dar vigencia a una política arancelaria más dinámica.

IV ANALISIS JURIDICO DEL PROBLEMA

En las páginas precedentes se comentó que el sistema hasta ahora empleado dentro del programa de integración económica para el manejo de la

política arancelaria, cumplió una función importante en la primera etapa de formación y operación del mercado común; pero que este sistema debe modificarse a la luz de las nuevas realidades que impone el mercado ampliado y la necesidad de dar mayor dinamismo a la política regional de desarrollo. La rigidez o inflexibilidad del actual mecanismo arancelario frente a la urgencia de satisfacer la necesidad antes mencionada, plantea la conveniencia de estudiar si por virtud de los regímenes constitucionales vigentes en Centroamérica y del ordenamiento jurídico de aquel programa, es posible establecer una nueva mecánica para superar las deficiencias apuntadas.

1. Examen comparativo de las Constituciones Centroamericanas.

Las disposiciones constitucionales que tienen que ver con la materia arancelaria, son las siguientes:

Guatemala:

- Art. 145 La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley (Inc. 3º).
- Art. 170. Corresponde también al Congreso:
1º) Decretar, reformar y derogar las leyes.
3º) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación.
- Art. 172. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.

El Salvador

- Art. 4. El Gobierno se compone de tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que actuarán independientemente dentro de sus facultades, las cuales son indelegables, y colaborarán en el ejercicio de sus funciones públicas.
- Art. 47 Corresponde a la Asamblea Legislativa:
12. Decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes secundarias.
15 Decretar contribuciones o impuestos sobre toda clase de bienes o ingresos, en relación equitativa; y en caso de invasión, guerra, legalmente declarada, o calamidad pública, decretar empréstitos forzosos en la misma relación, si no bastaren las rentas públicas ordinarias.
- Art. 119 No pueden imponerse contribuciones sino en virtud de una ley y para el servicio público.
- Art. 220. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado (Inc. último).

Honduras

- Art. 3. Los funcionarios del Estado no tienen más facultades que las que expresamente les confiere la ley
 Todo acto que ejecuten fuera de la ley es nulo, y acarrea responsabilidad.
- Art. 53. No se aplicarán leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden, que regulen el ejercicio de los derechos y garantías reconocidos en esta Constitución, si los disminuyen, restringen o tergiversan.
- Art. 96. Los impuestos y los cargos públicos sólo obligan cuando han sido legalmente decretados. Sólo un Congreso Nacional reunido en sesiones ordinarias impone contribuciones y demás cargas públicas (comprendido en el Título II Cap. V que trata sobre Declaraciones, Derechos y Garantías).
- Art. 181. Corresponden al Congreso Nacional las atribuciones siguientes:
4. Decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes.
 31. Establecer impuestos, contribuciones y otras cargas públicas.
- Art. 183. Las facultades del Poder Legislativo son indelegables, excepto las que se refieran a dar posesión a los altos funcionarios del Estado.

Nicaragua

- Art. 14. Los órganos del Gobierno y los funcionarios públicos no tienen, ni bajo el pretexto de circunstancias extraordinarias, más autoridad ni facultades que las que expresamente les confiere la ley
 Todo acto en contrario es nulo.
- Art. 118. Solamente por razón de interés general o servicio público y por virtud de una ley se pueden crear impuestos, aumentar los existentes o exonerar de su pago en todo o en parte. (Comprendido en el Título IV que trata sobre Derechos y Garantías).
- Art. 148. Corresponde al Congreso en Cámaras separadas:
- I. Decretar, reformar, interpretar y derogar las leyes.
 - II. Imponer contribuciones.
- Art. 150. Las facultades del Poder Legislativo son indelegables, excepto las de legislar en los ramos de Hacienda y Economía, que podrán ser delegados en el Poder Ejecutivo para que los ejerza en receso del Congreso. La facultad delegada de legislar en Hacienda no comprende la de crear impuestos, ni de modificar las partidas del Presupuesto General de Gastos; sin embargo podrá el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, crear contribuciones o impuestos con carácter general, cuando hubiese estallado una

guerra civil o internacional en que participe la República, dando cuenta al Congreso en su próxima reunión.

- Art. 191. Corresponde al Presidente de la República con relación al Poder Legislativo:
- 9 Emitir leyes en receso del Congreso, en uso de delegación legislativa.
 10. Emitir, en receso del Congreso y en Consejo de Ministros, decretos —leyes en casos de emergencia o de necesidad pública—, someténdolos al Congreso en los próximos quince días de sus próximas sesiones ordinarias.
- Art. 234. La Constitución es la Ley Suprema de la República. No tendrán valor alguno las leyes, decretos, reglamentos, órdenes, disposiciones, pactos o tratados que se opusieren a ella o alteraren de cualquier modo sus prescripciones.

Costa Rica

- Art. 9 Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propios. (Inc. 2º).
- Art. 10. Las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la Constitución serán absolutamente nulas. (Inc. 1º).
- Art. 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les conceda.
- Art. 121. Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:
1. Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.
 13. Establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales.

Como puede apreciarse de la lectura de las disposiciones anteriores, las cinco Constituciones coinciden en reconocer como atribuciones exclusivas de los respectivos Congresos, las siguientes:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Decretar los impuestos, contribuciones o cargas públicas.
Esta atribución es indelegable en todos los países, excepto en Nicaragua, cuya Carta Fundamental admite tal delegación en el Poder Ejecutivo, en casos excepcionales.

De acuerdo con los mismos textos, es nula toda norma que contrarie o tergiverse las atribuciones recién mencionadas.

De todo lo anterior se colige que el establecimiento, modificación y derogación de las cargas fiscales es una competencia del carácter exclusivamente legislativo y que, por consiguiente, no puede ser ejercida por ningún otro poder del Estado. Casi es innecesario decir que esto obedece no sólo al principio de la división de poderes y de funciones del Estado, sino que además constituye una garantía establecida por el orden jurídico en beneficio de los particulares, frente a las posibles actuaciones arbitrarias de las autoridades administrativas.

Lo que se acaba de manifestar es tanto más exacto cuanto que los Arts. 96 y 118 de las Constituciones de Honduras y de Nicaragua, respectivamente, de manera expresa reconocen que las cargas públicas sólo obligan cuando han sido legalmente decretadas, preceptos que en el fondo no son otra cosa que la expresión de una verdadera garantía individual.

La afirmación que acaba de hacerse lleva implícita una cuestión de fundamental importancia, cual es la de que en caso de violación de la garantía antedicha queda expedito a los particulares el ejercicio de recursos extraordinarios, tales como los de amparo y de inconstitucionalidad, para que se restablezca el orden jurídico alterado.

Las razones recién expresadas explican, asimismo, el carácter indelegable que por regla general tiene la función impositiva en los Estados centroamericanos, ya que de otra manera se desnaturalizan los motivos tenidos en cuenta para confiar a los Congresos tan esencial cometido, y se rompería el equilibrio de poderes que propugnan las Constituciones.

2. Examen de las legislaciones de otros países o grupos de países.

La situación que se acaba de describir, y que hoy en día prevalece en Centroamérica, no ofrece las mismas características en otras regiones del mundo en las que, si bien hasta hace algún tiempo existía una situación análoga, ha sufrido profundas modificaciones, debido, entre otros factores, a que la organización de la comunidad internacional en grupos regionales tornó meludible el implantamiento de reformas de naturaleza institucional.

Las transformaciones aludidas han obligado a una revisión de conceptos sobre la figura jurídica de la delegación, tanto en el campo de la doctrina como dentro del Derecho Positivo. Resultado de estas nuevas corrientes son las reformas constitucionales que se han producido en diversas partes del mundo, con el objeto de posibilitarlas. La fuerza de esta tendencia ha sido tal que aun países como los europeos, que se caracterizan por su respeto a las estructuras jurídicas establecidas, han caído bajo su influencia.

Los progresos alcanzados por los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, en materia arancelaria, se deben, en buena medida, a que en el curso de lo que el Tratado de Roma denomina "período transitorio", los Poderes Ejecutivos de cada uno de aquellos han podido modificar los aforos acordados en el seno de la Comunidad, sin necesidad de trámites legislativos.

Las leyes mediante las cuales se concedió la referida potestad a los órganos administradores de los Estados miembros de aquel Tratado, son las siguientes: Bélgica, ley de 2 de marzo de 1957; República Federal de Alemania, Código Aduanero del 14 de junio de 1961, Francia, artículo 8 del Código de Aduanas; Luxemburgo, leyes del 25 de julio de 1921 y 24 de abril de 1922; Holanda, "arrete" del 23 de junio de 1960; e Italia, ley del 24 de diciembre de 1949 y otros posteriores (1).

El Tratado de Roma, en su artículo 28, faculta al Consejo de la Comunidad para que, previa propuesta de la Comisión, modifique o suspenda, dentro de ciertos límites (20%) y por un período no mayor de seis meses, los aranceles uniformes acordados. El Consejo toma estas decisiones por medio de normas reglamentarias que, una vez publicadas, adquieren el carácter de reglas de conducta obligatoria para los Estados, razón por la cual la contravención de las mismas por partes de las correspondientes autoridades da lugar a que los particulares lesionados puedan acudir a las jurisdicciones internas para que se condene a la administración infractora.

Lo importante es subrayar que la vigencia de los gravámenes en tal forma modificados se obtienen sin necesidad de ratificación parlamentaria, a pesar de que el órgano que introduce los correspondiente cambios no es de aquéllos que integran la estructura interna de cada Estado particular. La omisión de este trámite, que hasta épocas recientes era inexcusable para dar validez a los acuerdos tomados por los países, no introduce inseguridad en la vida jurídica de los Estados, por cuanto el órgano comunitario no hace otra cosa que expresar la voluntad de todos ellos dentro de los límites que los mismos le han señalado.

Por lo que respecta a la América Latina, el Derecho Constitucional en esta materia no es uniforme, ya que tanto en los países que integran la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), como en los que forman parte del Mercado Común Centroamericano, se advierten diferencias.

En el caso de Centroamérica, ya se ha señalado que, con excepción de Nicaragua, los regímenes constitucionales no autorizan la transferencia de atribuciones del Poder Legislativo en otros órganos del Estado. Este estado de cosas, que no ha variado a pesar de haberse iniciado desde hace algunos años el programa de integración en buena parte se debe al carácter gradual y progresivo de éste, que no permitió prever los problemas que podrían originarse en etapas ulteriores más avanzadas, por razón del orden constitucional vigente a la fecha de su inicio.

Sin embargo, es interesante señalar que algunas de las Constituciones emitidas con posterioridad a los primeros tratados, contienen preceptos en los cuales se acoge la realidad del movimiento de integración económica. Si bien es cierto que se trata de disposiciones aisladas y de carácter muy general, la verdad es que aquel programa se va abriendo paso en el derecho constitucional centroamericano, aunque no en la medida que demandan las exigencias actuales del mercado común.

(1) Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea (Comentario), por Rolando Quadri, Riccardo Monaco y Alberto Trabucchi, volumen I, página 113, Giuffrè Editore, Milan, Italia, 1965.

Es del caso señalar aquí el contraste que se advierte entre los regímenes jurídicos de los países de la Comunidad Económica Europea y los de Centroamérica, pues mientras aquéllos han procedido a hacer las adecuaciones o reformas necesarias en su derecho interno, para adaptarse mejor a las nuevas realidades que va configurando su proceso comunitario, los países del Istmo se mueven en estos campos con marcada timidez, retardando de esa manera el logro de todas las etapas que es necesario recorrer para alcanzar la unidad económica.

Es en razón de las modalidades constitucionales que se señalan en párrafos precedentes, que hasta la fecha se ha entendido en Centroamérica que la modificación de aforos sólo puede lograrse a través de la suscripción, ratificación y depósito de un instrumento internacional. Queda por ver en qué medida esta interpretación es la única que corresponde a la realidad de los hechos.

Por lo que hace a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la situación se presenta con algunas diferencias entre los países que la integran. Como sería prolijo citar todas las disposiciones constitucionales pertinentes, baste con citar la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos cuyo Art. 131 Inc. 2º expresa:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación o importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, o de economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”

Esta disposición concede amplia facultad al Ejecutivo en materia arancelaria, mediante delegación de competencias que le hace al efecto el Congreso de la Unión. En tal virtud, el Ejecutivo está en capacidad de tomar todas las medidas que estime convenientes en este campo, acordes con la política de comercio exterior de la nación y, en general, con su desarrollo económico.

En el caso de los Estados Unidos de Norte América, mientras estuvo en vigencia la “Trade Agreements Act”, si bien el Presidente de ese país se hallaba facultado para reducir los gravámenes arancelarios, la libertad de que disponía era relativamente limitada. Como esta circunstancia hacía difícil que los Estados Unidos pudieran celebrar acuerdos arancelarios con terceros, el 11 de octubre de 1962 entró en vigencia la “Trade Expansion Act”, por virtud de la cual el Congreso de la Unión amplió las facultades que el Presidente tenía de acuerdo con la ley anterior, para convenir reducciones arancelarias con otros países hasta en un 50% de los niveles vigentes al 1º de julio del

año citado, o para liberar totalmente el comercio de una mercancía que, a la fecha indicada, tuviera un gravamen no mayor del 5% ad-valorem o su equivalente.

3. **Breve examen de algunas legislaciones centroamericanas que autorizan al Poder Ejecutivo para tomar decisiones en materia arancelaria.**

En las páginas anteriores se ha señalado el rumbo que en materia de delegación de atribuciones legislativas siguen los regímenes jurídicos de Centroamérica y de otras partes del mundo.

Conviene ahora canalizar, aunque sea brevemente, si las disposiciones constitucionales que prohíben el transferimiento de atribuciones han sido obstáculo para que los congresos nacionales aumenten el poder de decisión de los órganos administrativos en campos de naturaleza fiscal.

Este problema puede ser analizado desde el punto de vista de algunas legislaciones nacionales y del ordenamiento jurídico de la integración económica centroamericana.

A. **Legislaciones nacionales**

Por su importancia, conviene destacar la Ley número 3282 de 21 de abril de 1964, emitida por el Congreso de Costa Rica, y por virtud de la cual estableció un impuesto sobre el consumo, con el fin de sustituir los ingresos provenientes de gravámenes a la importación.

De acuerdo con la referida Ley, el monto del impuesto podía ser fijado por el Poder Ejecutivo dentro de los límites y condiciones que aquella señalaba. La cuantía del gravamen se estableció tomando en cuenta la cantidad de materia prima de origen nacional empleada en el producto terminado, lo cual hizo posible que se prescribiera que si dicha materia prima era cien por ciento de origen nacional, el artículo final no estaba sujeto al pago del impuesto; cuando solamente se utilizara en la mercancía en setenticinco por ciento de materia prima nacional, el impuesto no podía exceder del 50% de los aforos vigentes en el momento de su cobro; y, cuando el componente de materia prima nacional era inferior a dicho setenticinco por ciento, el monto del tributo podía alcanzar hasta el 100% de los gravámenes a la importación de los correspondientes artículos.

De lo que acaba de expresarse se deduce que el monto del gravamen aplicable a cada caso concreto dependía de que los organismos encargados de la ejecución de la ley hubieran comprobado previamente la existencia de producción nacional y el porcentaje de materia prima originaria del país utilizado en la manufactura de la mercancía. Aunque estos no eran los únicos criterios que debían observarse para la aplicación del impuesto, lo importante es recalcar que el Poder Ejecutivo era el encargado de fijar los montos de aquel, ya que la Asamblea Nacional de Costa Rica no hizo otra cosa que establecer las condiciones y límites que el Ejecutivo debería tener en cuenta para exigir el pago del tributo.

Aunque la ley 3282 relacionada perdió su vigencia muy recientemente por haber sido implantado un nuevo régimen jurídico mediante la Ley de Impuesto sobre las Ventas, es importante reparar en que aún cuando la Constitución de Costa Rica prohíbe la delegación de las atribuciones legislativas, esto no fue obstáculo para que en dicho país se le confirieran al Poder Ejecutivo las protestas que se dejan mencionadas. Este estado de cosas fue posible, sin duda alguna, porque en concepto del Congreso Nacional de aquella República no existía en tal caso una delegación de atribuciones.

También merece especial mención el Decreto Legislativo número 494 del 7 de abril de 1960, por medio del cual el Congreso de Nicaragua creó, con carácter general, un impuesto sobre el consumo.

El artículo 2 del referido Decreto, textualmente dice:

“Artículo 2. Se crea un impuesto de consumo sobre productos elaborados en Nicaragua y, en su caso, sobre los que se introduzcan de otras repúblicas de Centroamérica libres de derechos aduaneros, cuando tales productos sustancialmente sustituyan a sus similares importados de otros países. El monto de este tributo será igual a la tarifa aduanera más derechos consulares que ordinariamente tenga la introducción del mencionado producto elaborado en el extranjero.

El impuesto a que se refiere el párrafo anterior entrará en vigor cuando el Poder Ejecutivo así lo disponga por decreto, en virtud de haberse llenado las circunstancias expresadas y tendrá facultades para reducir el referido impuesto, ya sea al ponerle en vigor o en cualquier tiempo”

De la simple lectura del párrafo segundo del artículo recién transcrito se aprecia fácilmente que el Poder Ejecutivo puede no solamente poner en vigor los impuestos al consumo de que se ocupa la ley, sino además reducir el monto del mismo cuando, a su juicio, se hayan cumplido las condiciones que determinen una medida de esa naturaleza. Es en virtud de la disposición referida que el Gobierno de Nicaragua cuenta en esta materia con un mecanismo de fácil manejo que le permite adaptarse a las constantes variaciones de la producción nacional.

Conviene reparar, por otra parte, que no es con base en la disposición constitucional que permite la delegación de funciones legislativas, que tiene competencia en este caso el Poder Ejecutivo para poner en vigencia o reducir impuestos al consumo, ya que aquella disposición sólo opera en casos excepcionales, con motivo de guerra civil o internacional o de hallarse el Congreso Nacional en receso, cosa que no ocurre en el caso previsto por el Decreto Legislativo N° 494.

Llama la atención, además que aunque el texto de referencia determina el monto del tributo, al mismo tiempo faculta al Poder Ejecutivo para reducir su cuantía, lo cual quiere decir que las autoridades administrativas de Nicaragua han sido dotadas de capacidad legal para modificar la norma que establece el monto del impuesto. Es más, estando condicionada la vigencia del gravamen a un acto del Poder Ejecutivo, es éste el que, en definitiva,

hace nacer la obligación de su pago, toda vez que se den las condiciones previstas en la ley

Si, como ya se hizo ver en párrafos anteriores, la atribución conferida al Poder Ejecutivo por el decreto mencionado no se efectuó en las circunstancias excepcionales que permiten la delegación de atribuciones legislativas, es de presumir que el legislador nicaragüense consideró que en este caso se trata nada más que del cumplimiento, por parte del Ejecutivo, de funciones administrativas que le son propias.

Por otra parte, las leyes de fomento industrial vigentes en Centroamérica facultan, aunque en grado diverso, a los correspondientes poderes Ejecutivos, para exonerar total o parcialmente el pago de los impuestos que específicamente determinen a aquellas empresas que son objeto de clasificación.

Si bien es verdad que las facultades que conceden dichas leyes a los organismos ejecutivos no tienen la misma amplitud y alcances de las que a dichos organismos otorgan los Decretos Legislativos de Costa Rica y Nicaragua, no lo es menos que ponen en vigencia cómo en Centroamérica, desde hace varios años, los Cuerpos Legislativos han venido ampliando las atribuciones de los Poderes Ejecutivos, permitiéndoles dejar sin efecto, en todo o en parte, los gravámenes creados por los Congresos. Casi es innecesario decir que de no mediar autorización expresa en este sentido, los órganos de la administración pública no podrían conceder las exenciones impositivas a que se refieren aquellas leyes.

Confirma lo que acaba de manifestarse, lo dispuesto en el párrafo último del artículo 20 de la Ley de Fomento Industrial de Honduras, que a la letra dice:

“Sin perjuicio de los beneficios establecidos para las categorías señaladas en los párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo podrá otorgar a aquellas empresas industriales clasificadas como básicas que sean declaradas por el Gobierno de importancia fundamental para el desarrollo industrial del país, mayores beneficios y subsidios adicionales que los señalados en el presente artículo. En este caso, deberá mediar un dictamen favorable del Consejo Superior de Planificación Económica”

Si se examina el contenido de la disposición que acaba de transcribirse, se encuentra que por la misma se inviste al Poder Ejecutivo de una amplia discrecionalidad para otorgar beneficios y privilegios a las empresas industriales que específicamente menciona. Esta discrecionalidad es de tal amplitud, que no solamente puede la autoridad respectiva extender los beneficios expresamente previstos en la ley, sino que además está facultada para crear y concederles otras prerrogativas no contempladas por el legislador.

Interesante es también, a este respecto, el Artículo 13 de la Ley de Fomento Industrial de El Salvador, de acuerdo con el cual en aquellos casos en que se comprobare que determinada actividad industrial está siendo protegida en otro país de Centroamérica con franquicias aduaneras para la importación de materias primas y demás artículos necesarios para la producción, dispone que los mismos beneficios puedan otorgarse a la industria nacional.

En tal forma, el régimen jurídico salvadoreño permite que el Poder Ejecutivo haga surgir derechos y obligaciones en el ámbito nacional, sin necesidad de un acto legislativo inmediato.

En general, tal como se ha visto en las páginas anteriores, tanto las leyes de fomento industrial como otras disposiciones de los regímenes jurídicos de los países centroamericanos, tienden a aumentar el poder de decisión del Poder Ejecutivo en materias fiscales. Esta ampliación de atribuciones no se ha considerado incongruente con el principio constitucional que prohíbe el traspaso de competencia legislativa, pues en cada país, al parecer, se ha partido de la consideración de que en estos casos, más que de actos legislativos, se trata en realidad de actuaciones administrativas, ampliadas en algunas ocasiones por los mismos Congresos Nacionales.

B. Ordenamiento Jurídico de la Integración Económica Centroamericana

A continuación se examinan ciertas disposiciones contenidas en algunos instrumentos que norman la integración económica de Centroamérica y que tienen atigencia con las decisiones que los órganos de dicho proceso pueden tomar en materia arancelaria.

a. Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación. Desde que se firmó este instrumento en la ciudad de San José, Costa Rica, el 1º de septiembre de 1959, los cinco Estados se obligaron a establecer una política arancelaria común y constituir un arancel centroamericano de importación, acorde con las necesidades de integración y desarrollo económico del área. Para tal fin, convinieron en equiparar los gravámenes a la importación en un plazo máximo de cinco años a partir de la vigencia del Convenio indicado.

Con el objeto de manejar esta política, se creó en el mismo instrumento una Comisión Centroamericana de Comercio —hoy Consejo Ejecutivo—, la cual, entre otras funciones, tenía a su cargo la renegociación de los gravámenes uniformes acordados y la clasificación arancelaria unificada. (Art. XII).

La norma citada disponía, asimismo, que la renegociación quedaba limitada a los productos para los cuales hubiera sido pedida y que las decisiones a este respecto deberían ser acordadas con el voto unánime de los Estados. Estableció, además, que cualquier modificación arancelaria tendría que efectuarse a niveles uniformes.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al crear el Consejo Ejecutivo, sustituyó con este organismo a la referida Comisión, y es así como en su seno se han venido efectuando las renegociaciones y clasificaciones arancelarias, a tenor de la norma citada.

Conviene destacar que, de conformidad con el Artículo XII del Convenio mencionado, los cinco países han confiado a órganos regionales el manejo de la política arancelaria, a pesar de que tradicionalmente tal política había venido siendo dirigida por cada Estado en particular.

Llama la atención, también, que el artículo citado no determina el procedimiento a seguir para que las decisiones del Consejo Ejecutivo en materia

arancelaria sobre fuerza obligatoria en los Estados miembros del Tratado General, limitándose a establecer que tales resoluciones se tomen por unanimidad de votos. Sin embargo, desde un principio se adoptó la práctica de suscribir, ratificar y depositar instrumentos adicionales al Convenio básico, lo cual no quiere decir que jurídicamente éste sea el único procedimiento válido, sobre todo si se toma en cuenta el dinamismo que requiere la integración económica en este campo. Quizá esta forma de entender las cosas se ha debido, como se ha indicado en páginas anteriores, al peso de las disposiciones constitucionales que en forma expresa prohíben la delegación de funciones legislativas, aunque —según se ha visto— dichas normas no han impedido ampliar la esfera de acción de los órganos administrativos, cuando así lo ha requerido el interés general.

b. Protocolo al Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Cuando en la ciudad de San Salvador se suscribió el 29 de enero de 1963 este instrumento —en vigor en cuatro países—, se consideró la conveniencia de implantar un sistema complementario de estímulo industrial, el que fue incluido en el Capítulo IV del instrumento en referencia.

En esencia, el sistema consiste en que los Estados fijan, en el correspondiente protocolo, aforos uniformes proteccionistas para determinadas actividades industriales, sin perjuicio de los acordados en el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación y sus protocolos. Lo importante en este sistema es que tales aforos no se aplican tan pronto como entra en vigencia el protocolo que los establece, sino que es imprescindible que un órgano regional, la Secretaría Permanente del Tratado General, notifique a los gobiernos que las industrias acogidas al sistema reúnen las condiciones previstas en el correspondiente protocolo. En otras palabras, la acción legislativa que fija los aforos no es suficiente para la entrada en vigor de éstos, ya que entre ambos actos tiene que producirse necesariamente la acción del órgano regional. Esto indica hasta qué punto los Estados del área han aceptado ya que para ciertos fines, sean los organismos regionales los que determinen la acción arancelaria de aquellos.

c. Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial. El 31 de julio de 1962 los cinco Estados suscribieron el Convenio de referencia, con el objeto de estimular, en forma conjunta, el crecimiento de la industria regional.

De acuerdo con el mismo, los Estados se comprometieron a establecer un sistema único de incentivos fiscales y de calificación y clasificación de empresas industriales acreedoras a dichos beneficios.

La aplicación del citado instrumento, durante los primeros siete años de su vigencia, correrá a cargo en cada país de la correspondiente autoridad administrativa nacional, actuando el Consejo Ejecutivo como organismo coordinador de ellas. Vencido aquel término, y de conformidad con el Art. 24 del Convenio, la calificación y clasificación de industrias se hará sobre base enteramente centroamericana, esto es, considerando el área en su conjunto. En este último caso, el Consejo Ejecutivo actuará como el organismo admi-

nistrador directo de la política centroamericana de incentivos fiscales, por lo que las autoridades de cada país, en los casos previstos por el Convenio, cederán su competencia al órgano en mención.

Confirma lo anterior el Artículo 28 del citado instrumento, que a la letra dice:

“Cuando un Estado contratante estimare que en otro de los países se ha clasificado una empresa en un grupo de clasificación distinto al que le corresponde conforme a este Convenio, podrá someter el caso al Consejo Ejecutivo dentro de un plazo de tres meses contados a partir de la publicación del Decreto o Acuerdo de clasificación. El Consejo Ejecutivo determinará el grupo de clasificación que le sea aplicable a la empresa y dará a conocer su decisión a la autoridad administrativa nacional. Esta quedará obligada a modificar, en lo conducente, los términos de dicho Decreto o Acuerdo”

Como puede apreciarse, la disposición anterior concede al Consejo Ejecutivo una amplia facultad para modificar situaciones creadas a nivel nacional, por lo que respecta a la clasificación de las empresas locales, lo que se traduce en un mayor poder de decisión en materia fiscal por parte de los organismos del proceso integracionista.

Habida cuenta que el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial aún no se encuentra en vigor, por no haber ocurrido el depósito por parte de un país, es de esperarse que tan pronto ello tenga lugar, el citado instrumento, al sustituir las cinco leyes nacionales sobre la materia, produzca un desplazamiento hacia el Consejo Ejecutivo, la Secretaría Permanente y el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial de muchas de las atribuciones que hoy corresponden en estos asuntos a las autoridades de cada país.

Esto es así, porque habiéndose concebido el Programa de Integración Económica como un movimiento gradual y progresivo, a medida que el proceso avanza, nuevos sectores se incorporan dentro de aquél, ampliando por consiguiente las tareas de las instituciones regionales.

La indicada situación, por otra parte, ya había sido prevista por los Estados centroamericanos en el Tratado General al crear los organismos de la Integración, ya que dotaron a éstos de las más amplias facultades para dirigir, coordinar y ejecutar las cuestiones suscitadas por el Programa de referencia, incluyendo la realización de todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica, tal como lo dispone el Capítulo IX de aquel instrumento. En este sentido, los poderes con que se va dotando a tales organismos no constituyen más que el cumplimiento de disposiciones legales vigentes en los cinco Estados.

Del breve examen que acaba de hacerse de las disposiciones contenidas en las leyes internas y en los instrumentos de la integración económica, resulta clara la práctica constante y progresiva que han venido siguiendo los países del área para ampliar la competencia de los organismos ejecutivos nacionales

o regionales. Tal proceder ha permitido adecuar el funcionamiento de éstos a los requerimientos del movimiento de integración, sin que por ello se consideren transgredidas las disposiciones constitucionales que prohíben la delegación de funciones, señaladas al comienzo de este trabajo.

V MODALIDADES LEGALES QUE INCLUYEN UN PROCEDIMIENTO FLEXIBLE PARA EQUIPARAR Y RENEGOCIAR AFOROS A NIVEL REGIONAL

La realidad jurídica centroamericana que acaba de exponerse y que permite la aplicación de facultades a los organismos ejecutivos regionales o de cada país, hace pensar en la posibilidad de establecer un procedimiento flexible para el manejo del arancel común a la importación, toda vez que se trata de una situación análoga a las anteriormente consideradas. Con ello se procuraría, básicamente, que el órgano competente de la región pueda, de acuerdo con los requerimientos del desarrollo económico del área y de la política conjunta de comercio exterior, modificar los aforos en tal forma que respondan a las necesidades sobrevivientes del mercado común, eliminando algunos trámites que se siguen actualmente y que no exige en forma expresa ningún instrumento jurídico del proceso integracionista.

La modalidad que se propone, con base en los argumentos anteriores, no es otra que la que sugerida por la Primera Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Hacienda, que se efectuó en Antigua, Guatemala, a principios de abril de 1965, y que consiste fundamentalmente en la firma de un instrumento internacional que premita fijar el monto de los gravámenes comprendidos en el arancel uniforme dentro de límites máximos y mínimos que se establecerían en el referido instrumento.

No obstante, por las razones que más adelante se exponen, la Secretaría Permanente, a diferencia de la idea formulada en aquella Reunión, considera que en lugar de conferírsele tal potestad a los Poderes Ejecutivos de cada Estado, son los Consejos del Tratado General de Integración Económica quienes la ejerciten.

Para facilitar el examen de la modalidad que se propone, es conveniente analizar primero la legitimidad de los límites máximos y mínimos a que se ha hecho referencia, para en seguida considerar la competencia de los Consejos.

1 Límites máximos y mínimos.

Como resultado del examen que se hizo de las Constituciones de Centroamérica, corresponde a los Congresos Nacionales la potestad de crear, modificar y derogar la ley, quedando enmarcada dentro de la misma la atribución de establecer impuestos. Tomando esto en cuenta, es indudable que los órganos administrativos no tienen ordinariamente capacidad para ocuparse de cuestiones como las mencionadas, ya que su ejercicio excede su competencia normal. Tal circunstancia es la que ha tenido en cuenta la Secretaría para propugnar que aquella competencia se cree mediante un instrumento jurídico internacional, pues sólo a través de una ley habilitante es posible extender o ampliar la potestad reglamentaria de la administración.

Se habla de ampliación o extensión de la potestad reglamentaria, porque una vez establecido el sistema, los Consejos del Tratado General no harían otra cosa que dar cumplimiento al mandato legal de fijar, dentro de los límites preestablecidos por el legislador, el monto del impuesto.

En tal sentido, la creación de los gravámenes correspondería siempre a los cuerpos legislativos, no sólo porque esta función es constitucionalmente indelegable, sino también porque, aún si fuera jurídicamente posible tal delegación, para resolver los problemas que se originan por la rigidez del arancel no es necesario menoscabar la integridad legislativa.

Si lo anterior se expresa en otras palabras, quiere decir que las resoluciones que tomen los Consejos del Tratado General en ejercicio de la atribución mencionada, no constituirían una creación, modificación o derogación de un acto legislativo. Lo primero, porque no es la fijación del monto del gravamen lo que da vida a éste, sino la norma jurídica que lo establece. En este sentido, la labor que cumplirían los Consejos se circunscribiría a hacer posible la aplicación de la ley o casos concretos, lo que en esencia caracteriza a la función administrativa. Lo segundo, porque cualquier alteración que con posterioridad hicieran los Consejos al monto de un gravamen fijado por ellos mismos, no constituiría otra cosa que un nuevo acto de ejecución que, por ese solo hecho, es propio de los órganos administrativos. Ahora bien, como existe un arancel vigente en los cinco países del área, podría pensarse que la primera vez que los Consejos del Tratado General vararan, dentro de los límites acordados, el monto de los gravámenes fijados por el legislador, estarían modificando una ley y, por consiguiente, realizando un acto inconstitucional. Con el fin de obviar este problema, deberá incluirse en el instrumento respectivo una cláusula mediante la cual se provea que la tasa de los impuestos fijada por el legislador quedará sin ningún valor ni efecto en el mismo momento en que entre en vigencia el aforo cuyo monto haya fijado el correspondiente Consejo. Esta disposición hará posible que sean los propios Congresos los que deroguen la tasa establecida por ellos mismos y no el acto administrativo del Consejo. Por último, tampoco sería una derogación, porque el establecimiento de un nuevo nivel arancelario no abrogaría el régimen jurídico creado por el legislador.

Antes se ha dicho que el establecimiento de un mecanismo como el que se sugiere en la presente nota, no constituye cosa distinta a una ampliación o extensión de la potestad reglamentaria que tienen los cuerpos encargados de ejecutar la ley, razón por la cual la modalidad sugerida se considera enmarcada dentro de los regímenes constitucionales centroamericanos. Sin embargo, como podrían existir dudas acerca de si los Congresos de cada país pueden autorizar tal ampliación, porque se considere que los actos que realicen los Consejos como consecuencia de la misma son de naturaleza legislativa, es de suma importancia dilucidar este problema, a fin de desvanecer aquéllas.

Ante todo, nada de particular tiene que órganos dotados de potestad reglamentaria emitan normas jurídicas generales, obligatorias por sí mismas y en todo el ámbito territorial en que ejercen jurisdicción, puesto que, como se sabe, esa es la característica más importante de toda disposición reglamentaria. En efecto, "aunque formalmente el reglamento es un acto de la admi-

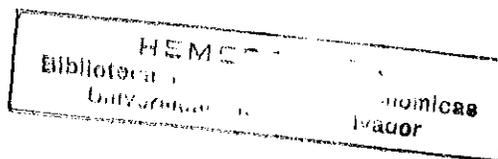
nistración, por la generalidad de sus normas, desde el punto de vista material es un acto regla, un acto legislativo” Esto no quiere decir, con todo, que la ley y el reglamento sean una misma cosa, ya que “si bien atendiendo a la naturaleza de los preceptos que contienen hay identidad, pues ambos crean normas generales, objetivas, permanentes, los elementos formales y orgánicos los distinguen”, ya que la primera es creada por los cuerpos parlamentarios y el segundo por la administración, siguiendo procedimientos diferentes. Por estas mismas razones, la autorización que se daría a los Consejos para fijar el monto de los gravámenes arancelarios no implicaría una invasión de las atribuciones propias de los Congresos, ni tipificaría un caso de delegación de competencias.

No habría usurpación de funciones legislativas porque al figurar en un instrumento internacional disposiciones que faculten a los Consejos del Tratado General para fijar, dentro de ciertos límites, el monto de los impuestos a la importación, son los mismos órganos legislativos quienes hacen posible la actuación de aquéllos. Se configuraría un caso de la naturaleza que se comenta si las autoridades administrativas, sin haber sido previamente investidas del poder indispensable, tomaran decisiones que por su índole corresponden a la esfera de competencia de un poder distinto.

Por otra parte, no se daría un caso de delegación, porque los Congresos no estarían transfiriendo el ejercicio de una competencia que les es propia—crear, modificar o extinguir los tributos— sino tan sólo estableciendo el medio que permite asegurar la consecución de un fin querido por ellos mismos. En razón de la modalidad que se plantea, en efecto, la ejecución de la norma contenida en el correspondiente instrumento internacional, solamente sería posible una vez que se hubiera dictado la disposición reglamentaria que fije el monto del impuesto, acto éste que no sería más que una consecuencia de la regla jurídica creada por el legislador. En definitiva, las disposiciones que emanen de los Consejos, en uso de la potestad de referencia, no tendrían otro carácter que el de normas reglamentarias subordinadas, porque su contenido estaría determinado por el orden jurídico y su finalidad no sería otra que hacer posible el cumplimiento de éste.

En vista de las consideraciones que anteceden, se puede afirmar que en el caso concreto de la propuesta que en este documento se formula, la fijación del monto de un derecho arancelario, dentro de los topes máximo y mínimo determinados por el legislador, aunque desde un punto de vista material constituye un acto legislativo, ello no modifica su esencia reglamentaria de carácter administrativo, por lo que, previa autorización legal, puede ser realizado por las autoridades encargadas de ejecutar la ley.

En Centroamérica, por lo demás, la cuestión planteada no reviste caracteres de gravedad, ya que los propios regímenes constitucionales, con abundante sentido de previsión, han incorporado en sus textos una norma que permite solucionarla de manera eficaz. En efecto, los artículos 2, 10, 9 y 6 de las Constituciones de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, respectivamente aunque con diversa redacción, son unánimes en reconocer como una necesidad primordial volver a la unión con uno o más Estados de la antigua Federación, razón por la cual reconocen como legítimas todas



aquellas medidas que adopten sus correspondientes órganos, y que tienden a realizarla total o parcialmente en condiciones democráticas.

Vistas las disposiciones mencionadas, no cabe duda que el Programa de Integración Económica de Centroamérica es un esfuerzo que propone a restablecer la unidad, que como necesidad esencial reconocen las Constituciones.

Como la unidad de Centroamérica no se producirá mediante la simple suma de las realidades jurídicas, económicas y políticas que actualmente existen en cada uno de los países, sino que será la resultante de las transformaciones que en las mismas se operen en el curso del tiempo, es de todo punto de vista conveniente, ya que no existe obstáculo constitucional para ello, fortalecer los órganos de la Integración Económica para que puedan cumplir el mandato de las Cartas Fundamentales.

2. Competencia de los Consejos.

Como ya se dijo, la diferencia que existe entre la propuesta de la Secretaría y la formulada por la Reunión Conjunta de Ministros de Economía y Hacienda, consiste básicamente en que ésta confiaba a los Poderes Ejecutivos de cada país el manejo del arancel, en tanto que, de acuerdo con el parecer de la SIECA, tal función debe corresponder a los Consejos del Tratado General.

Las principales razones que han determinado a la Secretaría Permanente para variar en este punto la propuesta original, son las siguientes:

En primer término, de conformidad con el Artículo XX del Tratado General, al Consejo Económico le corresponde "dirigir la integración de las economías centroamericanas y coordinar la política, en materia económica, de los Estados Contratantes"

Responsable como es dicho Consejo del destino del Programa de Integración Económica, no puede menos de esperarse que los Estados del Istmo, para ser consecuentes con el compromiso que han asumido a través del artículo citado, creen las condiciones necesarias para facilitarle la consecución de sus cometidos, ya que éstos no representan otra cosa que el propio interés de los mismos países.

Temendo en cuenta lo que acaba de manifestarse, si la ampliación de atribuciones que se propugna por medio de este documento se confinara a los Poderes Ejecutivos de cada Estado, ello significaría un retraso en la evolución del movimiento integracionista, por cuanto se estarían sustrayendo del gobierno de la integración, funciones que por definición le corresponden. Además, una medida de tal naturaleza sería una inconsecuencia con la voluntad puesta de manifiesto por medio de la norma jurídica antedicha.

No puede desconocerse, asimismo, que de otorgar a los Poderes Ejecutivos las facultades que nos ocupan, se produciría un fenómeno de incompatibilidad en la función de gobierno. Se dice esto, porque tal como ha sido orgánicamente estructurado el Programa de integración económica, el mismo

se enmarca dentro del sistema de centralización de atribuciones, razón por la cual toda medida que tienda a dispersar el ejercicio de un mismo poder en varias reparticiones administrativas —como ocurriría en la hipótesis planteada—, sería contraria al principio en que descansa el régimen institucional de la integración económica.

Las razones que hasta aquí se han dado valen, asimismo, en lo que concierne, para el órgano encargado de la ejecución de la política establecida por los tratados y el Consejo Económico. En efecto, como el proceso de integración cuenta con un Consejo Ejecutivo que, de acuerdo con el Artículo XXI del Tratado General le corresponde la aplicación y administración de los convenios relacionados con aquél, “así como realizar todas las gestiones y trabajos que tengan por objeto llevar a la práctica la unión económica de Centroamérica”, no hay razón alguna para sustraer de su competencia todas aquellas funciones que le vienen impuestas por el ordenamiento jurídico de la integración.

No debe perderse de vista que el programa es una unidad, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, por lo que si cualquiera de los elementos que lo componen se transfiere a un órgano distinto de los establecidos para su dirección y administración, ello repercutiría desfavorablemente en todas las actividades que se hallan dentro de la esfera de acción de aquél y pondría en peligro la consecución de objetivos que sólo pueden alcanzarse mediante aquella unidad.

Como la política arancelaria desempeña un papel relevante dentro del programa de integración económica y es el producto de una negociación llevada a efecto por los Consejos del Tratado General, resulta natural que la misma no pueda dejarse en manos de cada uno de los países, porque es precisamente para esta clase de actividades que se crearon órganos regionales. Así lo confirma el párrafo primero del Artículo 1º del Convenio sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, que en lo pertinente dice: “Los Estados Contratantes convienen en establecer una política arancelaria común y resuelven constituir un Arancel Centroamericano de Importación, acorde con las necesidades de la Integración y desarrollo económico de Centroamérica”

De todo lo anterior se desprende:

1º Que el implantamiento en Centroamérica de un sistema que permita a los Consejos del Tratado General fijar el monto de los gravámenes a la importación dentro de límites máximos y mínimos establecidos por los Congresos de cada país, no vulnera la potestad legislativa ni constituye un acto de delegación de atribuciones;

2º Que tal sistema se halla en armonía con los regímenes constitucionales vigentes en Centroamérica y es de aquéllos que contribuyen al fortalecimiento del programa de integración económica y, por ende, a hacer realidad el mandato de las Cartas Fundamentales sobre unificación;

3º Que la modalidad propuesta es la que responde a la necesidad del Programa y al ordenamiento jurídico de la Integración Económica, así como a su estructura orgánica.

VI PROPUESTA CONCRETA

En términos concretos, la modalidad que por este medio se recomienda consistiría en lo siguiente:

1º Que los cinco Estados suscriban un protocolo al Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación, para hacer posible la ampliación de atribuciones de los Consejos del Tratado General;

2º Que en dicho instrumento se incluyan las disposiciones necesarias para que en lo sucesivo el monto de los impuestos que gravan la importación se fije por el Consejo Económico del Tratado General dentro de los límites máximos y mínimos que determinen los correspondientes Congresos Nacionales;

3º Que se incorporen en el instrumento los criterios con base en los cuales dicho Consejo deba cumplir su cometido;

4º Que en el mismo protocolo se establezca un procedimiento que permita que la negociación y renegociación arancelaria se efectúe, como hasta ahora, en el seno del Consejo Ejecutivo del Tratado General, con el fin de facilitar al Consejo Económico el cumplimiento del cometido que le correspondería de acuerdo con el numeral 2º;

5º Que fijado el monto de un gravamen arancelario por el Consejo Económico y publicada la correspondiente resolución en la Gaceta Oficial Centroamericana, que se crearía en el mismo instrumento, aquél entre en vigencia en todos y cada uno de los Estados una vez vencido el término que convencionalmente se determine;

6º Que en el protocolo de referencia se incluya una cláusula mediante la cual se disponga que en el mismo promedio en que entra en vigor el aforo —cuyo monto haya establecido el Consejo Económico— quedará sin ningún valor ni efecto la tasa del gravamen en vigor hasta ese instante;

7º Que también se incluya una disposición en el sentido de que el Consejo Económico podrá variar, siempre dentro de las condiciones y límites establecidos por el legislador, el monto de los gravámenes que anteriormente hubiera acordado;

8º Finalmente, una disposición deberá obligar a cada miembro del Consejo Económico, a mantener informado al correspondiente Órgano Legislativo acerca de las medidas que el Consejo mencionado haya tomado en materia arancelaria.