

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS SOBRE EL REGIMEN JURIDICO DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ

Allan R. Brewer-Carías
*Director del Instituto de Derecho Público
de la Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

- I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN
- II. LA REGULACION INDIRECTA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ A TRAVES DEL REGIMEN DE LICENCIAS A LAS IMPORTACIONES
 1. *El régimen de 1964: La Resolución N° 1674 de 1964.* 2. *El régimen entre 1965 y 1970.* A. La Resolución N° 36 y 4316 de 8-12-65. B. La Resolución N° 1593 del 2-5-69. 3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*
- III. LA REGULACION DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ POR REGIMEN DE EXCEPCION Y POR NORMAS DE LIMITACION A LAS IMPORTACIONES
 1. *El régimen entre 1970 y 1975: La Resolución N° 4626 de 1970.* 2. *El régimen a partir de 1975: Las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz.* A. El Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75. B. El Decreto N° 921 del 16-5-75. C. La Resolución N° 5457 del 28-8-75 modificada por la N° 6686 del 29-12-78 y por la N° 3651 del 26-8-80. 3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*

I. ANTECEDENTES DEL REGIMEN

La actividad del ensamblaje de vehículos en Venezuela se inició en 1948, pero hasta 1964 no hubo intervenciones administrativas formales en el desarrollo de la industria, pues para ese momento la incorporación de materiales nacionales al proceso de ensamblaje y el valor agregado eran reducidos. La primera etapa de la industria automotriz como proceso de ensamblaje, en nuestro país, puede entonces situarse entre 1948 y 1964, y en ese lapso se pueden distinguir tres períodos¹. El primero, de 1948 a 1956 se caracterizó por un progresivo y acentuado incremento de la producción y de la ocupación, paralelo al consumo total de vehículos del país, así como por una escasa incorporación de materiales nacionales al proceso de ensamblaje. El segundo período de 1957 a 1959, se destacó por una violenta distorsión, en las tendencias registradas entre el consumo total de vehículos, que aumentó abruptamente, y la actividad ensambladora que se contrajo; por una baja en la ocupación de las empresas y por un estancamiento en la utilización de materiales nacionales. El tercer período, que se inicia a finales de 1959 y se extiende hasta 1964, se caracterizó por la aplicación de medidas proteccionistas del Gobierno a la industria del ensamblaje, y en el mismo, se registró una recuperación en la actividad, y se apreció un porcentaje más elevado de incorporación de materiales nacionales en el proceso. En efecto, en el período 1960-1964, la producción de vehículos automotores se cuadruplicó, habiendo subido el ensamblaje de automóviles de 6.452 unidades en 1960 a 32.321 en 1964. Por otra parte, en 1963 y 1964, a pesar de encontrarse prohibida la importación de automóviles, ingresaron al país 3.810 unidades, a través de regímenes de excepción.

1. Cfr. las referencias en el libro de CORDIPLAN, *El Desarrollo Industrial de Venezuela*, Caracas 1978, págs. 151 a 160.

Hasta 1961, la fabricación de partes y repuestos para vehículos había sido incipiente. La fabricación principal correspondía a neumáticos y sus respectivas cámaras, habiéndose llegado a establecer una capacidad productiva muy superior a los requerimientos momentáneos del mercado venezolano. Otra actividad de interés había sido el armado de baterías para vehículos. A lo anterior se puede agregar otros rubros como pinturas, barnices, ciertos materiales para el tapizado, aceites y lubricantes. Así, la contribución de esta fabricación nacional, incorporada al proceso del ensamblaje, ascendía aproximadamente al 8% del peso total del vehículo promedio. Sin embargo, la mayor parte de los insumos de esas industrias, como ocurría en el caso de los cauchos y de las baterías, eran de origen extranjero. Ello significaba, por tanto, que el verdadero aporte nacional de estos rubros era reducido.

A partir de 1961 se inició una diversificación de la producción de este tipo de artículos; así, por ejemplo, se inició la producción de vidrios, tubos de escape y silenciadores, liga de frenos, pasta amortiguadora de sonidos, radios, cables de baterías, bobinas, reguladores, asientos para camiones, filtros de aire y aceite, amortiguadores, etc. Así mismo se establecieron varias empresas de elaboración de carrocerías para autobuses y camiones.

A comienzos de 1962, el Gobierno nacional estableció las bases para el desarrollo de la industria automotriz, en dos etapas.

En la primera etapa, en plena ejecución en 1964, se perseguían las siguientes actividades:

1. El ensamblaje total de automóviles, comerciales y camiones, así como la fabricación de piezas sencillas incorporables y diversos materiales de uso general;
2. El inicio de la manufactura e incorporación de piezas más complejas y de uso común;
3. La manufactura de repuestos y accesorios en general, de fabricación sencilla;

En la segunda etapa, las metas perseguidas consistían en la complementación, en forma progresiva, de la integración total de la industria, y se perseguía:

1. La fabricación y maquinado del motor;
2. La fabricación e incorporación al vehículo de piezas mayores, grupos mecánicos y demás elementos constitutivos, a excepción de la carrocería;
3. La manufactura nacional de la mayoría de los repuestos y accesorios.

A tal fin, se tomaron medidas arancelarias y de regulación tendientes a proteger la sustitución de las importaciones por productos nacionales destinados a repuestos en varios importantes rubros. Así mismo, la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) inició el establecimiento de requisitos mínimos de calidad para los productos automotrices ^{1 bis}.

Para llevar a cabo esas actividades, en marzo de 1962 se creó el Grupo Programador de la Industria Automotriz, con representantes de los sectores público y privado, y que actuó como grupo asesor del Comité de Industrias del Consejo de Ministros. Como consecuencia de esta actividad de programación, para 1964 existían en aplicación, Normas Administrativas sobre los aspectos del Programa de Incorporación de Partes Nacionales.

Sin embargo, todo este proceso progresivo de intervención del Estado en la ordenación de la industria automotriz, no se había producido por actos administrativos formales y regulaciones legales. Salvo las de carácter arancelarias y de limitación a las importaciones, se trataba de una política derivada de la sustitución de importaciones, que sólo regulaba la industria indirectamente, sin restricciones al establecimiento de empresas industriales. Casi todas estas, por otra parte, eran extranjeras o con una muy fuerte inversión extranjera. Así, en 1964 existían 14 empresas ensambladoras, las cuales tenían un capital fijo invertido de 76.669.734 bolívares.

^{1 bis} Véanse las referencias al proceso de regulación de las normas industriales en el N° 1 de esta *Revista de Derecho Público*, enero-marzo 1980, págs. 74 a 78.

En 1964, resultaba necesario el establecimiento de una regulación general para el régimen de importaciones de las empresas ensambladoras, con lo cual se inicia el proceso formal de intervención del Estado en la industria automotriz. Esta intervención hasta 1970, fue de carácter indirecto, apoyada en los poderes del Estado de control de las importaciones; a partir de 1970, con base a una irregular legislación de emergencia, se agregaron, a las limitaciones derivadas del control de las importaciones, otras regulaciones directas respecto del desarrollo de la industria.

II. LA REGULACION INDIRECTA DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ A TRAVES DEL REGIMEN DE LICENCIAS A LAS IMPORTACIONES

1. *El régimen de 1964: La Resolución N° 1674 de 1964*

Desde 1959, mediante Resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento, Nos. 375 y 6.291 de 20-11-59 ², se había sometido al requisito de obtención de licencia previa, la importación de automóviles y otros vehículos.

Ahora bien, en vista del desarrollo de la industria de ensamblaje en el país, en 1964, el Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 1.674 del 17-6-64 ³, considerando que era necesario crear condiciones adecuadas para que la industria automotriz pudiera continuar su desarrollo, así como crear estímulos adecuados para que la industria pudiera cumplir las metas establecidas en el Segundo Plan de la Nación, resolvió con carácter general, y por tanto, aplicable a todas las empresas que operasen en el país en el campo de la industria automotriz, *condicionar* el otorgamiento de las licencias de importación para vehículos automotores totalmente desarmados y prototipos totalmente armados, al cumplimiento por parte de las empresas ensambladoras del "Programa de Incorporación de Partes de Fabricación Nacional a los Vehículos Automotores Ensamblados" en el país ⁴. La Resolución, dictada conforme a lo establecido en el artículo 121, letra c) de la Ley de Aduanas y a la atribución consagrada en el artículo 22 del Estatuto Orgánico de Ministerios, en esta forma estableció la clasificación general de los vehículos, en cinco clases ⁵, y prescribió que las empresas ensambladoras debían, *con carácter obligatorio*, incorporar a todos los vehículos ensamblados en el país, diversas partes de producción nacional que enumeró en su artículo 3, y que para ese momento estaban en producción. Además de las partes nacionales de uso obligatorio indicadas en el artículo 3, la Resolución prescribió que las empresas ensambladoras debían adquirir piezas de producción nacional para ser incorporadas a los vehículos armados en 1964 en determinados porcentajes ⁶.

La consecuencia jurídica de estas obligaciones impuestas por el Ministerio a las empresas ensambladoras era clara y conforme al artículo 7 de la Resolución: "A las empresas ensambladoras que cumplan con las metas del Programa de Incorporación de Partes de Fabricación Nacional, que para cada semestre serán fijadas por Resolución del Ministerio de Fomento, se les otorgará licencia para la importación de vehículos automotores totalmente desarmados, en las cantidades solicitadas por ellas, de acuerdo con sus programas semestrales de producción". A las empresas que no cumplían con las metas de dicho Programa, al contrario, se les fijaba un cupo de importación, con obligaciones adicionales de incorporación futura ⁷. A los efectos de determinar el cum-

2. G.O. N° 26.117 del 20-11-59.

3. G.O. N° 27.468 del 17-6-64.

4. Art. 7.

5. Art. 2.

6. Art. 4.

7. Art. 8.

plimiento de las obligaciones que imponía la resolución, se exigía a las empresas ensambladoras el envío de informaciones regulares al Ministerio ⁸.

Es de destacar, en todo caso, que estas obligaciones impuestas a las empresas ensambladoras, se configuraban como restricciones a una actividad industrial, y como tales, no podían ser creadas por una Resolución Ministerial directamente. Constitucionalmente se requeriría una ley. En ausencia de esta, por ello, se recurrió a su establecimiento indirecto, como condición para el otorgamiento de licencias de importación, basándose la regulación en lo prescrito en la Ley de Aduanas. Esta forma de regulación indirecta va a caracterizar posteriormente todas las regulaciones interventoras del Estado en la Industria Automotriz. Por ello, estas regulaciones, a pesar del Decreto-Ley de 1975, siempre van a estar establecidas en Resoluciones Ministeriales.

La consecuencia de este tipo de regulaciones indirectas de la actividad industrial, es que las obligaciones y restricciones impuestas a las empresas, no tenían jurídicamente hablando, vinculatoriedad autónoma, sino que se aplicaban a las empresas que fueran a requerir licencias de importación, lo cual en el caso de la industria automotriz, abarcaba a todas.

2. *El régimen entre 1965 y 1970*

A. *La Resolución Nº 36 y 4.316 del 8-12-65*

El régimen inicial de 1964 fue reformado al año siguiente, por Resolución conjunta del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Fomento, Nos. 36 y 4.316 del 8-12-65 ⁹, en la cual se incorporaron nuevas regulaciones y se establecieron mayores precisiones. Estas fueron en líneas generales, las siguientes:

En, primer lugar, se identificó, con carácter general a las empresas a las cuales se podían otorgar las licencias de importación de vehículos completamente desarmados y prototipos, enumerándose limitativamente a las catorce (14) empresas ensambladoras ¹⁰ que funcionaban en el país. Por tanto, tratándose de un acto de efectos generales el contenido en la Resolución Nº 36 y 4.316, para poder otorgarse una licencia a otra empresa distinta a las enumeradas en su artículo 1, resultaba necesario modificar la Resolución. Es el principio de la inderogabilidad singular de los actos de efectos generales.

En segundo lugar, se limitó la posibilidad de otorgar esas licencias a esas empresas, para importar las marcas y categorías de vehículos que estuviesen fabricando para diciembre de 1965 ¹¹. En esta forma se ponía un límite, con carácter general, a las marcas y categorías de vehículos que podían ensamblarse en el país, no admitiéndose en el futuro, nuevas marcas y categorías.

En tercer lugar, se repetía el condicionamiento, para la concesión de las licencias, al cumplimiento de los programas semestrales de incorporación de partes nacionales ¹². Las empresas que cumplieran con las metas de incorporación de partes, tenían derecho a obtener las licencias de importación ¹⁴, y a las que se encontraran en estado de incumplimiento ¹⁵, se les fijaba una cuota de importación sometida a diversos requisitos sancionatorios ¹⁶.

8. Art. 11.

9. G.O. Nº 27.970 del 9-12-65 y corregida por error de copia en G.O. Nº 27.943 del 21-1-66.

10. Art. 1.

11. Art. 1.

12. Art. 2.

13. Arts. 5 y 6.

14. Art. 7.

15. Art. 8.

16. Arts. 9 y 10.

En cuarto lugar, se estableció la necesidad de obtención de una autorización previa del Ministerio de Fomento, para poder llevar a cabo la producción de un nuevo tipo básico de vehículo dentro de las marcas y categorías autorizadas¹⁷. Por supuesto, esta autorización previa, como limitación a la actividad industrial, seguía teniendo su fundamento en el carácter condicionante para que, posteriormente, se pudieran solicitar y obtener las licencias de importación correspondientes. De allí que si la empresa, al solicitar la autorización, no se comprometía a incorporar partes en una proporción determinada al nuevo tipo de vehículo¹⁸ el Ministerio no sólo no le otorgaba la licencia de importación, sino que no le daba la autorización para la producción de otros nuevos tipos básicos en el país¹⁹.

En quinto lugar, se estableció también, la necesidad de una autorización previa para la producción de un nuevo modelo en el país, la cual sólo se otorgaba al comprobarse que correspondía a un tipo básico en producción²⁰. Esta limitación también sólo podía tener su fundamento como condición para el otorgamiento posterior de las licencias de importación correspondientes²¹.

En sexto lugar, se estableció, también indirectamente, que los fabricantes de partes y componentes automotrices instalados en el país, debían obtener del Ministerio de Fomento una autorización de producción, a los efectos de que sus productos pudieran ser computables en los programas de incorporación²², con lo cual otro sector de la industria resultaba limitado, indirectamente, para poder beneficiarse de los programas. En todo caso, se establecía que el ensamblaje de partes automotrices estaba sujeto, igualmente, a un programa de incorporación progresiva de materias primas y piezas nacionales que debía establecer el Ministerio de Fomento²³. La Resolución N° 36 y 4.316 del 8-12-65 fue complementada en relación a los porcentajes de incorporación y a los productos de manufactura nacional que debían integrar, con carácter obligatorio, las empresas ensambladoras, por Resoluciones del Ministerio de Fomento N° 4.160 del 2-11-66²⁴; N° 710 del 28-4-67²⁵; y N° 1.037 del 30-4-68²⁶.

B. La Resolución N° 1.593 del 2-5-69

El Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 1.593 del 2-5-69²⁷ derogó la Resolución conjunta antes comentada, Nos. 36 y 4.316 del 8-12-65, dictada por los Ministerios de Hacienda y Fomento, conservando el sentido básico de sus regulaciones. Dicho sea de paso, que una Resolución conjunta sólo podía ser dejada sin efecto por otra Resolución conjunta, por lo que la forma de derogación establecida por la Resolución N° 1.593 del Ministerio de Fomento en 1969 fue irregular.

Las modificaciones de mayor interés introducidas por esta Resolución al régimen de la industria automotriz, fueron las siguientes:

En primer lugar, las licencias de importación sólo se podían dar ahora para "componentes de vehículos" y prototipos²⁸, y no como se señalaba en la Resolución de 1965, para "vehículos totalmente desarmados".

17. Art. 15.

18. Art. 15, letra C.

19. Art. 16.

20. Art. 18.

21. Art. 18.

22. Art. 22.

23. Art. 24.

24. G.O. N° 28.175 del 2-11-66.

25. G.O. N° 28.324 del 8-5-67.

26. G.O. N° 28.615 del 30-4-68.

27. G.O. N° 28.918 del 13-5-69.

28. Art. 1.

En segundo lugar, se amplió la lista de las empresas que podían ser beneficiarias de las referidas licencias de importación, agregándose tres (3) y eliminándose una (1) de la lista de las 14 originalmente enumeradas, quedando entonces en 16 empresas las autorizadas a importar componentes de vehículos²⁹.

La Resolución Nº 1.593 de 1969 fue complementada para asegurar su ejecución en 1970 mediante Resolución del Ministerio de Fomento Nº 1.594 del 2-5-69, y modificada por Resolución Nº 1.774 del mismo Ministerio de 30-4-70 en relación a los lapsos para el establecimiento de los programas semestrales de incorporación de productos nacionales³⁰.

3. *El régimen complementario: La Restricción y Prohibición de las Importaciones de Vehículos Armados*

Tal como se señaló anteriormente, a partir de 1959 se había sometido a la exigencia de licencia previa la importación de automóviles y diversos vehículos mediante Resolución conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento Nº 375 y 6.291 de 20-11-59³¹. Sólo se habían exceptuado de dicho requisito de licencia previa, la importación de vehículos como equipaje de pasajeros. En virtud de que por tal excepción entraron al país muchos vehículos indiscriminadamente, mediante Resolución conjunta Nº 194 y 5.164 de los mismos Ministerios de Hacienda y Fomento, de 21-9-60³², se exigió la comprobación, por dichos pasajeros, de una permanencia ininterrumpida en el exterior no menor de seis (6) meses.

La medida, sin embargo, no fue suficiente, por lo que para evitar que se siguieran introduciendo vehículos nuevos incluidos en los equipajes de los pasajeros, así como para mantener la debida protección a la industria nacional ensambladora de vehículos, los Ministerios de Hacienda y Fomento, por una nueva Resolución Conjunta Nos. 6 y 694 del 5-3-64³³ regularon con mayor precisión las condiciones que debían reunir los pasajeros, con permanencia en el exterior, para importar vehículos; requisitos y condiciones que fueron precisadas y ampliadas posteriormente, mediante Resolución Conjunta Nos. 4 y 1.321 del 24-3-65³⁴.

La reglamentación del régimen de introducción al país de vehículos que forman parte del equipaje de pasajeros, fue de nuevo ampliada y precisada bajo el requisito de licencia previa en la Resolución Conjunta de los Ministerios de Hacienda y Fomento Nos. 23 y 1.363 del 5-6-68³⁵.

Este régimen fue cambiado en 1970, al establecerse, mediante Resolución Conjunta de los mismos Ministerios Nos. 3 y 1.903 del 8-5-70³⁶ una prohibición general de importación de vehículos automotores para carretera, totalmente armados, nuevos o usados, excepto autobuses y motocicletas, con la sola excepción de los prototipos destinados a la producción de automóviles y los vehículos comerciales o industriales de tipo especial que no se fabricasen en el país, en cuyo caso se requería licencia previa.

29. Atr. 1.

30. Art. 2.

31. G.O. Nº 26.117 de 20-11-59.

32. G.O. Nº 26.363 del 21-9-60.

33. G.O. Nº 27.385 del 5-3-64.

34. G.O. Nº 27.703 del 30-3-65.

35. G.O. Nº 28.645 del 5-6-68.

36. G.O. Nº 29.210 del 8-5-70.

III. LA REGULACION DE LA INDUSTRIA AUTOMOTRIZ POR REGIMEN DE EXCEPCION Y POR NOMAS DE LIMITACION A LAS IMPORTACIONES

1. *El régimen entre 1970 y 1975: La Resolución N° 4.624 de 1970*

Con fecha 1-9-70, y mediante Resolución N° 4.624 ³⁷ el Ministerio de Fomento reformuló la regulación de carácter general referida a la industria automotriz, dictando una serie de normas concernientes a la misma, basándose en que era interés del Gobierno adecuar las políticas de los distintos sectores industriales a la dinámica del desarrollo del país; en que era obligación del Gobierno Nacional velar porque la actividad industrial tuviera como norma la protección al consumidor tanto en calidad como en precios; en que la actividad del sector automotriz debía integrarse en forma armónica al desarrollo de la industria metal-mecánica, así como al de otras actividades vinculadas al proceso económico, a fin de lograr una mejor utilización de los recursos nacionales; y en que era necesario dotar a la industria automotriz de los mecanismos que estimulasen el intercambio de piezas y conjuntos del ramo con otros países.

Con tal finalidad se dictó una normativa relativa a la industria que si bien recogía la forma de regulación anterior, basada en el otorgamiento de licencias de importación a un número de quince (15) empresas exclusivamente, establecía además, algunas otras normas sustantivas que implicaban una intervención y regulación de la industria que excedían las posibilidades de hacerlo mediante simple Resolución. Por ello, la Resolución N° 4.624 del Ministerio de Fomento se fundamenta, legalmente, además de en el Estatuto Orgánico de Ministerios, en la Ley de Aduanas, y en Resoluciones del propio Ministerio, en el Decreto N° 674 de 8 de enero de 1962 ³⁸ mediante el cual se mantuvo y mantiene restringida la garantía de la libertad económica. La Resolución, así, mezcla regulaciones basadas en el control de importaciones autorizado por la Ley de Aduanas, con intervenciones de rango legal que normalmente se dictaron mediante Decreto, con base a la restricción de la garantía económica, y que muy excepcionalmente, se dictaron por Resoluciones Ministeriales, como sucedió en este caso.

El régimen previsto en la Resolución, como se dijo, seguía la orientación del régimen anterior, entre otras, con las siguientes modificaciones:

En primer lugar, la Resolución refundió en un sólo texto las normas de la Resolución N° 1.593 del 2-5-69 y las normas de las Resoluciones complementarias antes mencionadas. Se estableció, así, un cuerpo normativo orgánico que dio la orientación para las regulaciones futuras hasta el presente.

En segundo lugar, se previó que las licencias sólo se otorgaban a las empresas enumeradas, para la importación de "piezas y conjuntos para vehículos y prototipos a las compañías fabricantes de vehículos y para las marcas y categorías" que se especificaron ³⁹, condicionado el cumplimiento de las normas de la Resolución ⁴⁰, en particular, del programa de incorporación de piezas y conjuntos que ella establecía ⁴¹.

En tercer lugar, se establecieron normas sobre control de calidad y precio conforme a lo previsto por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), estableciéndose el uso obligatorio de la marca NORVEN ⁴² para aquellas piezas y conjuntos destinados a ser incorporados como equipo original ⁴³.

37. G.O. N° 1.426 Ext. del 1-9-70.

38. G.O. N° 26.746 del 8-1-1962.

39. Art. 2.

40. Art. 3.

41. Art. 4.

42. Art. 28.

43. Art. 26.

En cuarto lugar, se insistió en la norma que sometía la fabricación de piezas y conjuntos a un programa progresivo de incorporación de materias primas y componentes nacionales conforme a lo que dispusiera el Ministerio de Fomento ⁴⁴.

En quinto lugar, se previó la regulación, por el Ministerio de Fomento, de los precios de venta al público de las piezas y conjuntos automotores destinados a cubrir la demanda del mercado de repuestos ⁴⁵.

En sexto lugar, se impuso a las compañías fabricantes de vehículos automotores la obligación de mantener durante un lapso no menor de cinco (5) años, un adecuado suministro de repuestos a fin de que se asegurase el mantenimiento de las unidades producidas ⁴⁶.

En séptimo lugar, se previó el mecanismo para la fijación de precios de venta al contado, al público, de los vehículos que se fabricaban en el país ⁴⁷, así como de las piezas y conjuntos automotores ⁴⁸.

En octavo lugar, la Resolución consagró obligaciones directas a las empresas fabricantes de vehículos, y de piezas y componentes, tales como la remisión al Ministerio de Fomento, anualmente, del Balance General, Estado de Ganancias y Pérdidas y Estado de Costo de Producción de los artículos fabricados ⁴⁹.

En noveno lugar, en relación a las nuevas inversiones y Programas de Producción, la Resolución atribuyó al Ministerio de Fomento la siguiente facultad: "analizará los proyectos recibidos para la fabricación de piezas o conjuntos, abrirá un lapso de consulta para definir los proyectos concretos y dará preferencia a aquellos que generen mayor valor agregado en el país, que produzcan para mayor número de compañías fabricantes de vehículos automotores y cuyo nivel de costos permita efectuar exportaciones. El Ministerio de Fomento indicará el grado de manufactura nacional para cada una de las etapas de los proyectos aprobados" ⁵⁰.

En esta forma, la presentación de proyectos industriales al Ministerio, el campo de la industria automotriz, conforme al Decreto Nº 698 del 20-2-62 ⁵¹, no se consideró sólo como facultativo para el particular como requisito para obtener los beneficios de la política industrial por parte del Gobierno, sino que resultaba obligatorio para el sector automotriz, teniendo el Ministerio de Fomento que *aprobar* los proyectos respectivos y no sólo registrarlos. En el artículo 44 de la Resolución Nº 4624 del 1-9-70 así, se previó lo siguiente: "*las compañías fabricantes de vehículos automotores, podrán presentar a la consideración del Ministerio de Fomento proyectos para la fabricación de piezas y conjuntos cuya producción implique procesos especializados en los campos de : fundición, mecanizado, estampado, forja pesada y la fabricación de controles e instrumentos. El Despacho, oída la opinión del Comité Consultivo de la Industria Automotriz, decidirá sobre las condiciones para la aprobación de dichos proyectos*".

En décimo lugar, la Resolución prohibió al Ministerio de Fomento autorizar la fabricación en el país de nuevos modelos de vehículos o la sustitución de los que estaban en producción en 1970 ⁵², salvo que el modelo de vehículo hubiera sido sustituido en el país de origen ⁵³.

44. Art. 29.

45. Art. 30.

46. Art. 31.

47. Art. 35.

48. Art. 37.

49. Art. 39.

50. Art. 42.

51. G.O. Nº 26787 del 24-2-62.

52. Art. 46.

53. Art. 47.

Por último, la Resolución previó los mecanismos tendientes a la apertura, por el Ministerio, de un concurso entre las compañías autorizadas para producir vehículos, seleccionando a la empresa o las empresas a las cuales se autorizaría la fabricación de un modelo económico para servicio de alquiler; de un modelo económico adecuado a la capacidad adquisitiva de personas de menores niveles de ingreso; y de un modelo ajustado a los requerimientos del servicio ordinario del Gobierno, los cuales debían corresponder a las marcas autorizadas en la propia Resolución ⁵⁴.

La referida Resolución N° 4624 del 1-9-70 fue complementada posteriormente, por la Resolución N° 5133 del 29-1-71 ⁵⁵; por la Resolución N° 5878 del 23-11-71 ⁵⁶; por la Resolución N° 4374 del 25-9-72 ⁵⁷; y por la Resolución N° 3300 del 11-7-73 ⁵⁸, en la cual se planteó, formalmente, la reducción de los modelos a fabricar por las empresas autorizadas ⁵⁹.

2. El régimen a partir de 1975: Las Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz.

A. El Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75.

La Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera del 31-5-74 ⁶⁰, autorizó al Presidente de la República en Consejo de Ministros para dictar medidas tendientes a “Estimular la transformación de la estructura de aquellos sectores de la producción que lo requieran, con la finalidad de hacerlos más competitivos en el exterior, con especial atención de los acuerdos de integración suscritos por Venezuela, de favorecer la política de pleno empleo y de desconcentración económica y de controlar las presiones inflacionarias”.

Con base en esta autorización, el Presidente de la República dictó el Decreto-Ley N° 920 del 16-5-75 ⁶¹, en el cual se establecieron las *Normas para el desarrollo de la Industria Automotriz*. Vista la normativa anterior a esa fecha relativa a la industria, resulta evidente la falta de sustancia del Decreto-Ley N° 920. Este, materialmente no establece, en materia de reglamentación de la industria, nada nuevo, pues mayores regulaciones tenía la Resolución N° 4624 del 1-9-70 ya comentada, la cual, como se verá, fue sustituida por la Resolución N° 5457 del 9-8-75. La innovación del Decreto N° 920 está, en realidad, en haberle dado un rango legal a normas que lo ameritaban, dado su carácter de Decreto-Ley.

En efecto, el Decreto-Ley N° 920, establece las siguientes normas:

En primer lugar, repite la orientación del régimen anterior pero ahora, con rango legal, superando la precariedad jurídica de las normas de la Resolución, en el sentido de que “los vehículos automotores que se produzcan en el país deberán alcanzar, dentro de los plazos, condiciones y porcentajes que establezca el Ejecutivo Nacional una *integración de partes nacionales*” ⁶². El Decreto-Ley agregó formalmente, que “El Ejecutivo Nacional al ordenar los plazos, condiciones y porcentajes para la integración de partes nacionales *deberá* incorporar dentro del porcentaje, *con carácter obligatorio*, el motor, la caja de velocidad y otros elementos básicos habidos dentro del tren matriz” ⁶³.

54. Art. 50.

55. G.O. N° 29623 del 29-1-71.

56. G.O. N° 29669 del 24-11-71.

57. G.O. N° 29917 del 27-9-72.

58. G.O. N° 30150 del 11-7-73.

59. Art. 2.

60. G.O. N° 30412 del 31-5-74.

61. G.O. N° 1747 Extr. del 24-5-75.

62. Art. 1.

63. Art. 1.

En segundo lugar, dispuso que "El Ministerio de Fomento establecerá un programa progresivo de *exportaciones* a las empresas fabricantes de vehículos, conjuntos y piezas automotrices. Esta programación será establecida de tal manera que el valor de las importaciones de piezas y conjuntos requeridos para la fabricación de vehículos sea compensado por un valor equivalente de exportaciones en la propia rama automotriz" ⁶⁴.

En tercer lugar, estableció que "El Ejecutivo Nacional iniciará de inmediato la promoción para el establecimiento de la infraestructura *metalmecánica* necesaria, en especial la fundición y la forja. A tal fin, *establecerá las normas para la determinación de la empresa o empresas que desarrollarán dichas industrias*" ⁶⁵.

En cuarto lugar, el Decreto-Ley dispuso que "Los nuevos proyectos de conjuntos básicos de los vehículos automotores, serán realizados por *empresas nacionales o mixtas*, en las cuales podrán participar las empresas terminales, los fabricantes de piezas y conjuntos y otros inversionistas, pudiendo además, participar las Corporaciones de Desarrollo con inversiones de capital en las proporciones que considere conveniente" ⁶⁶. En todo caso, se previó que "las Compañías Extranjeras fabricantes de vehículos automotores que continúen operando en el país, de acuerdo a las normas del presente Decreto, deberán iniciar su proceso de *conversión a empresas mixtas o nacionales*, de conformidad con el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena y las normas jurídicas internas que le sean aplicables" ⁶⁷.

En quinto lugar, se establecieron mecanismos de estímulo a la industria. Así, por una parte se encomendó a los organismos financieros del Estado ofrecer "su apoyo técnico y financiero, para establecer las plantas de partes y conjuntos que sean necesarias y para efectuar ampliaciones en las ya existentes" ⁶⁸; y por la otra se encomendó al Ejecutivo Nacional, a través de los organismos del Estado, conceder "incentivos fiscales, financieros y de asistencia técnica a las compañías fabricantes de vehículos automotores que no puedan permanecer como tales, con el objeto de que estas empresas puedan convertirse en fabricantes de piezas y conjuntos, en especial de aquellas requeridas para alcanzar las metas previstas en el presente Decreto, o de cualquier otro producto metal-mecánico" ⁶⁹.

En sexto lugar, se prescribió con carácter general, que "las compañías fabricantes de vehículos automotores y las compañías fabricantes de piezas y conjuntos deberán adaptarse a las disposiciones del programa sectorial de desarrollo industrial automotriz del Acuerdo de Cartagena" ⁷⁰. En esta forma, en virtud de una disposición de rango legal interna, se estableció la obligación de las empresas de adaptarse a las normas del Programa Sectorial del Pacto Andino.

Por último, se regularon sanciones por la infracción de las normas del Decreto ⁷¹, además de habilitarse al Ejecutivo Nacional para autorizar a las empresas que operan en el país, para fabricar vehículos especiales para uso militar ⁷².

B. El Decreto Nº 921 del 16-5-75.

Las normas del Decreto-Ley Nº 920 fueron complementadas con el Decreto Nº 921 del 16-5-75 ⁷³, en el cual se dispuso que los vehículos automotores produci-

64. Art. 2.

65. Art. 3.

66. Art. 4.

67. Art. 8.

68. Art. 5.

69. Art. 6.

70. Art. 7.

71. Art. 10.

72. Art. 9.

73. G.O. Nº 30706 del 30-5-75.

dos en el país debían alcanzar para fines de 1980 una integración de partes nacionales del 75% en valor, e incorporar dentro de este porcentaje, *con carácter obligatorio*, el motor, la caja de velocidad y los otros elementos básicos del tren motriz que defina, por Resolución, el Ministerio de Fomento ⁷⁴.

El porcentaje del 75% debía incrementarse entre 1980 y 1985 al 90% en valor ⁷⁵.

C. La Resolución N° 5.457 del 28-8-75 modificada por la N° 6.686 de 29-12-78 y por la N° 3651 de 26-8-80.

El Ministerio de Fomento, mediante Resolución N° 5457 del 28-8-75 ⁷⁶ dictó las *Normas para el Desarrollo de la Industria Automotriz*, las cuales siguen la misma orientación general de las que fueron establecidas por la Resolución N° 4624 del 1-9-70.

Deben, sin embargo, destacarse las modificaciones básicas al régimen anterior, que esta normativa contempla:

En primer lugar, la Resolución N° 5457 determina con claridad, con carácter general, cuáles son *los fabricantes de vehículos automotor autorizados* por el Ministerio de Fomento, los cuales sólo pueden producir vehículos dentro de las marcas, categorías y grupos que se señalan en el artículo 2. En esta norma se enumeran quince (15) empresas ensambladoras, con las marcas, categorías y grupos de vehículos que pueden producir; sin embargo, la norma del Parágrafo Único del artículo 2 es clara al indicar que “Estas marcas y empresas pueden ser sustituidas por nacionales, previa autorización del Ministerio de Fomento”.

En segundo lugar, las Normas del Decreto N° 5457 eliminaron la exigencia de licencia previa de importación para piezas y conjuntos, que anteriormente se había aplicado y en sustitución dispusieron que “El Ministerio de Fomento sólo otorgará desgravamen arancelario, de acuerdo a la Nota N° 5 del Capítulo 87 del Arancel de Aduanas vigente, o exoneraciones de los derechos arancelarios, a la importación de piezas y conjuntos para vehículos automotores para las marcas y categorías que se especifican en el artículo anterior. El otorgamiento del desgravamen o exoneración estará condicionado al cumplimiento por parte de las empresas, de los términos de la presente Resolución” ⁷⁷. El control de la importación de estas piezas y conjuntos pasó, así, a ser básicamente de tipo tributario, aun cuando en la Resolución se plantea la figura de las licencias de importación para productos y servicios automotores ⁷⁸.

En tercer lugar, las Normas establecieron como obligatorio para los fabricantes de vehículos automotores, el Programa de Incorporación de Piezas y Conjuntos para vehículos automotores que establece la Resolución y que prevé un porcentaje del 90% de incorporación para 1985 ⁷⁹.

En cuarto lugar, la Resolución estableció expresamente en relación a los fabricantes de vehículos que “El Ministerio de Fomento no autorizará la fabricación en el país de nuevos modelos ni la sustitución de los que actualmente están en producción” ⁸⁰. De acuerdo a una Resolución anterior, la N° 3300 del 11-7-73, se había definido al “modelo” como “aquellos vehículos que dentro de un mismo tipo básico utilicen idéntica carrocería, motor y ejes traseros, pudiendo presentar alternativas en cuanto al diseño y los materiales que conforman la estructura trasera destinada a la carga” ⁸¹, y conforme a la misma Resolución N° 5457, se entiende por modelo “aque-

74. Art. 1.

75. Art. 2.

76. G.O. N° 1772 Extr. del 16-9-75.

77. Art. 3.

78. Art. 39.

79. Art. 4.

80. Art. 7.

81. Art. 2.

llos vehículos automotores que utilizan idéntico motor desvestido, cajas, ejes delantero y trasero, y sobre los cuales se pueden instalar diversas opciones de carrocería”⁸². El artículo 7 de la Resolución Nº 5457, en todo caso, aclaró a los efectos de la misma, que “no se considera como sustitución de un modelo por otro, aquellos cambios de diseño a que están sujetos los vehículos, siempre y cuando cumplan con la meta de incorporación establecida.

Este artículo 7 de la Resolución Nº 5457 del 28-8-75 fue reformado por Resolución Nº 4970 del 9-1-77⁸³, en la cual se invirtió completamente la regulación, así: “En el caso de que el Ejecutivo Nacional lo considere conveniente, el Ministerio de Fomento podrá autorizar la fabricación en el país de nuevos modelos y la sustitución de los que actualmente estén en producción...”.

En quinto lugar, la Resolución Nº 5457 estableció, expresamente y por separado, normas especialmente destinadas a los fabricantes de vehículos automotores, como las comentadas anteriormente, y a los fabricantes de piezas y conjuntos automotores. En cuanto a estos últimos, se prevé la incorporación obligatoria de piezas y conjuntos fabricados en el país cuando el precio de venta a las empresas fabricantes no exceda de un porcentaje⁸⁴ y el grado de manufactura nacional de acuerdo a los perfiles industriales⁸⁵. La Resolución no establece, sin embargo, mayor número de normas sustantivas como las previstas para las empresas fabricantes, por lo que es de suponer que algunas de éstas se le aplican, tal como sucede con la que prevé los desgravámenes y exoneraciones⁸⁶. En particular, no existe una norma expresa que prevea que las empresas que fabriquen piezas y conjuntos automotores requieran de una autorización del Ministerio de Fomento (dejando a salvo las normas relativas al Registro de Proyectos Industriales) para ello. Esto sólo está previsto indirectamente, por ejemplo, en el artículo 33 en el cual se señala que “A partir de 1976, las compañías fabricantes de piezas y conjuntos automotores autorizadas deberán remitir a las Direcciones Generales” del Ministerio, el costo de producción y comercialización, et. Asimismo, en particular respecto al ensamblaje de motores, en el Decreto Nº 3036 del 30-1-79⁸⁷, se establece la posibilidad de importar motores estacionarios de combustión interna (Diesel y Semi-Diesel) a “las empresas industriales legalmente establecidas y autorizadas para el ensamblaje y fabricación”⁸⁸.

En todo caso, respecto de los fabricantes de piezas y conjuntos automotores se prevé que deben obtener del Ministerio de Fomento, para cada pieza o conjunto, la Constancia de Grado de Manufactura Nacional⁸⁹, previo cumplimiento de las Normas Venezolanas COVENIN^{89 bis}.

La referida Resolución Nº 5457 del 28-8-75, además de ser reformada en su artículo 7 por la Resolución Nº 4970 del 9-1-77 como se dijo, fue reformada en su artículo 66, relativo a la producción mínima requerida para cada modelo por Resolución Nº 1906 del 22-3-77⁹⁰; y en su artículo 4, relativo a los porcentajes de incorporación correspondientes a 1979 y 1980, por Resolución Nº 6686 del 29-12-78⁹¹, en la cual se publicó íntegramente el texto de la Resolución, la cual en la actualidad tiene el Nº 6686. Esta Resolución Nº 6686 fue modificada parcialmente, en su artículo

82. Art. 1, e, l.

83. G.O. Nº 31317 del 12-9-77.

84. Art. 9.

85. Art. 10.

86. Art. 3.

87. G.O. Nº 31667 del 1-2-79.

88. Arts. 1 y 2.

89 bis Art. 43.

89. Art. 27.

90. G.O. Nº 31200 del 22-3-77.

91. G.O. Nº 2424 Ext. del 14-3-79.

2 por la Resolución N° 3651 de 26-8-80, estableciéndose las marcas, categorías y grupos dentro de los cuales, los fabricantes de vehículos automotores pueden producir ^{91-bis}.

3. *El régimen complementario: La restricción y prohibición de las importaciones de vehículos armados.*

Mediante Resolución N° 44 y 260 de los Ministerios de Hacienda y Fomento de 2-3-72 ⁹², se mantuvo vigente la prohibición general de importación de vehículos armados, con algunas excepciones, establecidas por la Resolución N° 3 y 1903 del 8-5-70, ya comentada, regulándose, sin embargo, la introducción de vehículos armados por diplomáticos, lo cual fue complementado por Resolución N° 254 y 1441 de los mismos Ministerios del 22-11-72 ⁹³ y modificado en cuanto a los diplomáticos extranjeros, por Resolución N° 254, 446 y 4434 de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Fomento del 11-7-75 ⁹⁴.

La Resolución Conjunta de 22-11-72 fue derogada por la también Resolución Conjunta de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda N° 2 y 302 de 26-8-80, la cual sustituye el régimen en esta materia ^{94-bis}; y la Resolución Conjunta de 11-7-75 fue derogada, a su vez por la también Resolución Conjunta Nros. 3 y 303 de los mismos Ministerios de 26-8-80, la cual sustituyó el régimen en la materia ⁹⁵.

A partir de 1978 se estableció la posibilidad de importación de vehículos de las marcas y modelos producidos en el país, habiéndose establecido los precios de referencia para el cálculo del impuesto a la importación mediante Resoluciones del Ministerio de Hacienda N° 1700 del 3-1-78 ^{95-bis}; N° 1862 del 22-3-78 ⁹⁶; N° 2277 del 28-11-78 ⁹⁷; N° 2537 del 8-3-79 ⁹⁸; y N° 2687 del 1-6-79 ⁹⁹.

Sin embargo, quedaron establecidas algunas limitaciones y prohibiciones a la importación de cierta categoría de vehículos establecidas, por ejemplo, en los Decretos N° 2535 del 3-1-77 ¹⁰⁰; N° 2623 del 22-3-78 ¹⁰¹; y N° 219 del 26-7-79 ¹⁰²; y en las Resoluciones N° 2305 del 13-12-78 ¹⁰³; y N° 2726 del 4-7-79 ¹⁰⁴.

El Decreto N° 2623 del 22-3-78 y la Resolución N° 219 de 26-7-79 fueron derogados por el Decreto N° 579 de 24 de abril de 1980 ¹⁰⁵ mediante el cual se liberalizó aduaneramente la importación de tractores, camiones y camionetas de pasajeros, estableciéndose el requisito de licencia previa, y reservándose el Ejecutivo Nacional la importación de Vehículos destinados a transporte de personas, de 8 cilindros o más.

En cuanto a la Resolución N° 2087 de 1979 fue derogada mediante Resolución del Ministerio de Hacienda N° 182 de 9 de mayo de 1980, en la cual se establecieron los precios CIF para las importaciones de vehículos automotores de marcas y modelos producidos en el país ¹⁰⁶.

91 bis G.O. N° 32055 del 26-8-80.

92. G.O. N° 29754 del 10-3-72.

93. G.O. N° 29969 del 29-11-72.

94. G.O. N° 30742 del 14-7-75.

94 bis G.O. N° 32055 del 26-8-80.

95. G.O. N° 32055 del 26-8-80.

95 bis G.O. N° 31396 del 3-1-78.

96. G.O. N° 2201 Extr. del 27-3-78.

97. G.O. N° 2338 Extr. del 29-11-78.

98. G.O. N° 2422 Extr. del 9-3-79.

99. G.O. N° 2472 Extr. del 15-6-79.

100. G.O. N° 31396 del 3-1-78.

101. G.O. N° 2261 del 22-3-78.

102. G.O. N° 31791 del 3-8-79.

103. G.O. N° 31636 del 18-12-78.

104. G.O. N° 31771 del 4-7-79.

105. G.O. N° 31970 de 24-4-80.

106. G.O. N° 2612 Extr. de 9-5-80.