

Comentario Jurisprudencial

EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES Y LA CUESTION CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACION LATINOAMERICANA

(Comentarios a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 10-7-90)*

Allan R. Brewer-Carías

La Corte Suprema de Justicia, en Corte Plena, con el voto favorable de ocho Magistrados y siete votos salvados, en sentencia del 10 de julio de 1990, declaró sin lugar la acción popular de inconstitucionalidad que el Dr. José Guillermo Andueza intentó contra el Parágrafo Primero del artículo Único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, y otras decisiones de la Comisión del Acuerdo (*Gaceta Oficial*) N° 1.620 de 1-11-73), que establece lo siguiente:

“Las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley, del Congreso de la República”.

El recurrente había denunciado la inconstitucionalidad de esta norma, invocando los artículos 108, 128, 139, 190, ordinales 1, 5 y 8 y 241 de la Constitución, y fundamentando su petición, básicamente, en los artículos 128 y 190, ordinales 1° y 5° de la Constitución. La Corte Plena consideró, finalmente, que “en la norma impugnada no se incurrió en violaciones de la Constitución venezolana, por lo cual la nulidad no procede”, declarando sin lugar la demanda de nulidad y señalando que “En consecuencia, esa norma mantiene y conserva plena vigencia, validez y eficacia”.

Para llegar a esta conclusión, la Corte Plena señaló que en el ordenamiento constitucional venezolano, el Congreso, en lo interno, es el único órgano con potestad legislativa, y precisó:

“Nuestro Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión, y esa determinación no vulnera la Constitución, sino que, por lo contrario, tiene la trascendencia del acto soberano del órgano encargado de dictar leyes y derogarlas, modificarlas o reformarlas, así como de ejercer, exclusivamente, los actos que por la Constitución, ameritan de una ley. El Tratado fue aprobado en esas especiales condiciones y si ello trae como consecuencia situaciones difíciles, la Corte no puede, pasando por la voluntad del Congreso que no ha contrariado el texto constitucional, dejar sin efecto una norma dictada en ejercicio de la potestad legislativa de ese órgano nacional”.

Debe recordarse, que una disposición similar al parágrafo primero del artículo único de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena que fue impugnado y declarado constitucional por la Corte Suprema, posteriormente se incorporó a la Ley aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (*Gaceta Oficial*) Extra. N° 3.216 de 7-7-83), con el siguiente texto:

“Art. 2. Las Decisiones de la Comisión que modifiquen la legislación venezolana, o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación, mediante Ley del Congreso de la República”.

* Véase el texto de la sentencia en págs. 96 a 101 de esta Revista.

En el contexto de este otro Tratado, tal "declaración interpretativa" es aún más importante, pues en el mismo se establece el principio de que siendo las decisiones de la Comisión del Acuerdo "fuentes del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena" (art. 1), "obligan a los países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por la Comisión" (art. 2) y "serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo" (art. 3). Sin embargo, mediante la mencionada "declaración interpretativa" se precisa que si se trata de decisiones de la Comisión que sean materia de la competencia del Poder Legislativo, es decir, de la reserva legal conforme al ordenamiento constitucional venezolano, para que la obligatoriedad de las decisiones de la Comisión sea efectiva, requerirán de aprobación por las Cámaras Legislativas mediante Ley.

Ahora bien, la decisión de la Corte Suprema tiene una importancia destacable en dos aspectos: en primer lugar, en relación al tema, siempre discutido, del ámbito del control de la constitucionalidad que ejerce, y su extensión o no a las leyes aprobatorias de Tratados internacionales; y en segundo lugar, sobre la posibilidad o no, conforme a nuestro ordenamiento constitucional actual, de la existencia de un derecho comunitario directamente aplicable en el orden interno, sin que medie acto estatal de recepción formal del mismo.

Los temas, por supuesto, no son nuevos, pero la sentencia los replantea, por lo que algunos comentarios resultan indispensables.

I. EL TEMA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS

La Corte Suprema, para dictar su sentencia del 10-7-90, hizo referencia a la doctrina establecida en una sentencia anterior, de 29-4-65 (*Gaceta Oficial* Nº 958 Extra. de 21-5-65) en la cual había declarado que carecía de competencia para conocer y declarar la nulidad absoluta, parcial o total de leyes aprobatorias de Tratados, y en el caso específico, de la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición que la República de Venezuela tiene celebrado con los Estados Unidos de América. Dicha sentencia, criticada por nosotros (Véase Allan R. Brewer-Carías. *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, p. 48 y siguientes), la consideramos atentatoria contra el ordenamiento constitucional venezolano, construido sobre el principio de la supremacía constitucional y del control de la constitucionalidad a cargo de la propia Corte Suprema, que impide que existan actos estatales excluidos de dicho control. Por tanto, una Ley aprobatoria de un Tratado —no el Tratado en sí mismo— siempre es susceptible de ser impugnada de inconstitucionalidad, independientemente de los efectos —responsabilidad internacional del Estado y denuncia del Tratado— que puedan resultar de la anulación total o parcial de la Ley.

Ahora bien, frente a la tesis de que la Corte Suprema carecía de competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de una Ley aprobatoria de un Tratado sentada en 1965, se destaca ahora la tesis diametralmente contraria establecida en la sentencia de 10-7-90, en la cual la Corte Suprema entró a conocer de la inconstitucionalidad de un artículo de la Ley aprobatoria de un Tratado, si bien el resultado fue el haber declarado sin lugar el recurso.

El cambio de jurisprudencia puede decirse que ha sido radical, no teniendo ningún sentido ni relevancia la "justificación" que la Corte Suprema consigna en su sentencia para entrar a conocer de la inconstitucionalidad parcial de la Ley aprobatoria del Tratado del Acuerdo de Cartagena. En efecto, la Corte señaló que la sentencia de 1965 se justificaba porque en esa oportunidad se pretendía la invalidez absoluta de la Ley aprobatoria de aquel Tratado de Extradición, —lo cual, como lo indica el Magistrado Trejo Padilla (Ponente de la sentencia de 1965), en su voto

salvado a la sentencia de 1990, es falso e inexacto, puesto que en aquella oportunidad se había demandado la nulidad parcial del ordinal 14 del artículo II de la Ley aprobatoria— y consecuencialmente del Tratado mismo, y que en cambio, en el caso de 1990, la acción se dirigió contra una disposición de la Ley Aprobatoria, con lo cual no se perseguía la nulidad del Tratado en sí ni la descalificación como Ley formal de la República del acto aprobatorio. De allí deduce la Corte que la nueva acción “es perfectamente admisible y no se contraría el criterio sentado en la dicha sentencia del 29 de abril de 1965”, lo cual no es cierto, siendo el argumento, como lo califica el Magistrado Trejo Padilla, “gravemente censurable” además de “irrelevante”, pues el criterio de

“la falta de jurisdicción y de competencia, en la esfera internacional, del máximo órgano judicial de un Estado para anular o modificar un Tratado Internacional y para imponer coercitivamente ese dispositivo, rige tanto en el caso de que se solicite la nulidad total de la Ley Aprobatoria del mismo, como en el caso de que se pretenda la nulidad parcial de dicha Ley”.

Lo cierto, en todo caso, es que aun cuando la Corte en la sentencia de 1990 haya “tergiversado datos históricos”, y como lo advierte el Magistrado Trejo Padilla, afirme que este caso “es diferente al anterior” (el de 1965) y que en ella no se contraría la antigua doctrina. . . *“lo cierto es que se la está abandonando sin decirlo expresamente, y sí expone las razones jurídicas que justifican tal abandono”*.

Esta es la verdadera importancia de la sentencia de 10-7-90: el cambio de doctrina en torno al control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados, lo cual —contrariamente a lo sentado en 1965— ahora se admite, pero sin que la Corte Suprema haya explicado las razones jurídicas que lo justifican. Saludamos la sentencia en este aspecto, pues hemos sostenido esa tesis, criticando la sentencia de 1965, pero lamentamos que para llegar a su nueva conclusión, la Corte no haya explicado las razones de un cambio tan radical de doctrina.

Al admitir su propia competencia para conocer de acciones de inconstitucionalidad de leyes aprobatorias de Tratados —lo que es la gran novedad de la sentencia de 10-7-90— la Corte entró a analizar las denuncias de inconstitucionalidad respecto del párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, concluyendo que las Cámaras Legislativas tenían competencia, al sancionar dicha Ley, para exigir que los actos de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que en Venezuela correspondieren a materias de la “reserva legal”, no podían entrar en aplicación inmediata en Venezuela sin la previa aprobación, por Ley. Como lo indica la sentencia, el Congreso:

“lo que hizo fue dejar constancia de que actos de su competencia interna no están sometidos a la determinación de la Comisión del Acuerdo, convirtiéndolo en organismo supranacional de índole legislativa”.

II. EL TEMA DE LA APLICACION INMEDIATA DEL DERECHO COMUNITARIO

Esta sentencia de la Corte Suprema, como lo destacan los votos salvados de los Magistrados Cecilia Sosa Gómez, Roberto Yépez Boscán, Román José Duque Corredor, Josefina Calcaño de Temeltas, Otto Marín Gómez y Luis H. Farías Mata, independientemente de que admite la posibilidad del control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados, por supuesto, afirma la tesis “dualista” respecto del derecho internacional público, y corrobora los problemas constitucionales que existen en nuestro ordenamiento jurídico para avanzar en un proceso de integración

económica que evidentemente exige la existencia de órganos supranacionales cuyas decisiones, aun cuando incidan en materias de la reserva legal, deberían ser directamente aplicables en el orden interno; de lo contrario, no existe una viabilidad efectiva de un proceso de integración.

Y ese es, precisamente, el problema de la integración económica latinoamericana, que se encuentra limitado por la mayoría de los ordenamientos constitucionales de nuestros países, que no han avanzado hacia sus propósitos, entre ellos el de Venezuela. Para que en nuestro país pueda admitirse que las decisiones de un órgano supranacional, como la Comisión del Acuerdo de Cartagena, sean de cumplimiento obligatorio y de aplicación inmediata y así, incidan sobre aspectos que en el orden interno corresponden a la reserva legal, es necesario que la Constitución lo prevea. Y ello no está previsto, por lo que sin una Enmienda Constitucional que así lo regule, no basta una declaración de principios como la del artículo 108 de la Constitución —la República favorecerá la integración económica latinoamericana— contrariamente a lo que sostienen los Magistrados Román José Duque Corredor y Josefina Calcaño de Temeltas, para sustentar una especie de “delegación” legislativa de las Cámaras Legislativas nacionales, en un órgano supranacional como lo es la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El problema, por supuesto, no es nuevo. (Véase Allan R. Brewer-Carías. *Problemas constitucionales de la integración Económica Latinoamericana*, Caracas, 1968). Se planteó y fue resuelta por reformas constitucionales —o de hecho, por ausencia de Tribunales Constitucionales que conozcan de la nulidad de leyes— en todos los países miembros de la Comunidad Económica Europea, y en América Latina ha comenzado a ser resuelta, en algunos países, como Colombia, donde mediante la reforma constitucional de 1968, se incorporó al Texto Constitucional un artículo 76, que prevé expresamente que:

“por medio de Tratados o Convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado obligarse para que, sobre la base de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

Por tanto, el hecho de considerar el Acuerdo de Cartagena, como un “Tratado Marco”, como lo hacen los Magistrados Cecilia Sosa Gómez y Roberto Yépez Boscán en su voto salvado, no autoriza a afirmar que conforme al ordenamiento constitucional venezolano no sea necesaria la intervención del Congreso Nacional para aprobar los instrumentos emanados de sus órganos. Para ello, insistimos, habría que adecuar, mediante una Enmienda, nuestro ordenamiento constitucional al proceso de integración económica.

Por otra parte, debe destacarse que el texto del párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, en realidad no es una “reserva” como en nuestro criterio erradamente lo consideran los Magistrados Cecilia Sosa Gómez, Roberto Yépez Boscán, Otto Marín Gómez y Luis H. Farías Mata en sus votos salvados, pues como se indica en el Acuerdo, el mismo no podía ser suscrito con reservas. En realidad se trata de una “declaración interpretativa”, en la cual las Cámaras Legislativas venezolanas al sancionar la Ley, indicaron el sentido preciso que atribuyeron a las disposiciones del Acuerdo. Por ello, declaraciones interpretativas como éstas, no se consideran reservas, sino más bien como un instrumento o medida para esclarecer y precisar la interpretación que el Congreso atribuye al texto del Acuerdo.

Por otra parte, el citado párrafo primero del artículo único de la Ley aprobatoria del Acuerdo, tampoco puede verse como una reforma al Tratado, como lo sugieren los Magistrados Román José Duque Corredor y Josefina Calcaño de Temel-

tas en su voto salvado, pues la recepción de los actos de la Comisión que incidan en el orden interno y que sean de la reserva legal, es una cuestión de orden constitucional que exigía la inclusión de la mencionada "declaración interpretativa". No hubo, por tanto, en nuestro criterio, extralimitación alguna de facultades por parte de las Cámaras Legislativas, sino aplicación pura y simple del ordenamiento constitucional vigente. Ello, ciertamente, puede considerarse como una limitación a la expresión de voluntad integracionista por parte de la Comisión, como lo indican los Magistrados Otto Marín Gómez y Luis H. Farías Mata en su voto salvado, pero adoptada en el marco de las disposiciones constitucionales y que no atenta contra el denominado "imperativo constitucional" contenido en el artículo 108 de la Constitución, el cual no autoriza en forma alguna para transferir potestades legislativas a los órganos supranacionales andinos, que regulen aspectos de la reserva legal y se apliquen de inmediato, sin ser incorporados por ley al orden interno.

En definitiva, la sentencia de la Corte Suprema de 10-7-90, al declarar sin lugar la acción popular de nulidad por inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo único de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y otras decisiones de la Comisión del Acuerdo, no sólo tiene la importancia de haber admitido el ejercicio del control judicial de constitucionalidad por vía de acción de las leyes aprobatorias de Tratados, lo que había sido excluido por la propia Corte por sentencia de 29-4-65; sino de haber planteado, nuevamente, el problema constitucional que enfrenta el avance del proceso de integración económica latinoamericana en nuestro país, que requiere solución en una Emienda Constitucional al artículo 108 del texto fundamental, para admitir la transferencia de potestades legislativas a la Comisión del Acuerdo. Mientras ello no se haga, las "declaraciones interpretativas" como la del párrafo primero del artículo 1º de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, seguirán siendo necesarias e inevitables.