

Problemas Constitucionales de la Integración

por Marianela Zubillaga de Mejía
Abogado

SUMARIO

I. EL AFAN INTEGRACIONISTA

1. *La Integración Europea.* 2. *Constituciones Latinoamericanas.*

II. LA CONSTITUCION VENEZOLANA Y LA INTEGRACION

1. *Aprobación del Acuerdo de Cartagena.* 2. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990.* 3. *Aprobación Legislativa de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.* 4. *Práctica Actual.* 5. *Necesidad de una Reforma Constitucional.*

III. CONCLUSION

I. EL AFAN INTEGRACIONISTA

1. *La Integración Europea*

Si observamos la actual situación mundial, constatamos que cada vez más se está tomando conciencia sobre la profunda interdependencia que existe en la economía. Ya no se conciben países aislados y autosuficientes, nos encontramos en presencia del surgimiento en unos casos y el fortalecimiento en otros, de grandes bloques económicos conformados por distintos países, que han concientizado que la complementariedad es la clave para el futuro. Muestra de ello es la "Comunidad Económica Europea", ahora con Maastricht simplemente "Comunidad Europea", la cual surgió en 1951, con el "Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero" (CECA) que implementó inicialmente una integración sectorial en estos campos, luego evolucionó hacia una integración económica más amplia, con los Tratados de Roma de 1957 que crearon a la "Comunidad Económica Europea" (CEE) y a la "Comunidad Europea de la Energía Atómica" (CEEA o EURATOM) con una nueva integración sectorial en el campo de la energía atómica, y actualmente se discute llegar a una integración política con el tan controvertido "Tratado de Maastricht" o de la "Unión Europea" (CE).

El continente americano no ha sido ajeno a estos procesos integracionistas, destacándose por ejemplo, el "Mercado Común Centroamericano", el de los países del sur denominado MERCASUR (Argentina, Paraguay, Brasil y Uruguay) y el llamado Pacto Andino, creado mediante el Acuerdo de Cartagena, el cual fue originalmente suscrito en 1969, por Bolivia, Colombia, Chile (quien se retiró en 1973), Ecuador, Perú y posteriormente, Venezuela, quien se adhirió en 1973.

Mediante este Acuerdo, los Estados firmantes y posteriormente Venezuela al adherirse, fijaron las bases para crear un mercado común y lograr una integración económica que los ayude a fortalecer su posición en el contexto internacional.

Conforme a los principios contenidos en dicho Acuerdo, el cual fue modificado parcialmente, por el Protocolo de Quito de fecha 12 de mayo de 1987¹, su finalidad es lograr la creación de una Comunidad Subregional Andina, conformando un sistema de integración que conduzca a lograr un desarrollo económico de los países miembros. Los mecanismos a utilizar para lograr estos objetivos son, entre otros, la armonización gradual de políticas económicas y sociales, la aproximación de legislaciones nacionales en las materias correspondientes y la creación de un Arancel Externo Común.

Como es lógico suponer, para lograr estos fines, es indispensable que concurren en la práctica las siguientes premisas:

- La existencia de órganos comunes, que “velen” por los intereses comunitarios, porque muchas veces pueden existir intereses nacionales opuestos entre sí o con la propia comunidad;
- Que estos organismos tengan facultades y competencias delegadas por los Estados, en las materias pertinentes.
- Que sus decisiones o normativas tengan aplicación inmediata en los Estados miembros.

De esto se desprende que el proceso de integración implica un cambio de magnitudes impresionantes en la concepción, estructura y actuación de un Estado, por lo que a mi modo de ver, es necesaria una adecuación de la estructura tradicional del Estado-Nación a otra que se podría llamar el Estado-Comunitario.

Nótese por ejemplo, que en la CE existen competencias exclusivas de la Comunidad, (como es el caso de la política comercial común, en materia de agricultura y transporte), las cuales fueron delegadas por los Estados miembros, quienes no pueden regular en esos campos en ningún caso, sino en ejecución de las Directivas o Reglamentos Comunitarios; existen también competencias concurrentes entre ambos niveles y competencias reservadas a los Estados.

Considero por lo tanto, que sería absurdo a toda lógica jurídica, pretender implantar un derecho comunitario sin que antes haya habido un proceso de adaptación en el derecho interno de cada Estado. De ser así la integración se estaría sustentando sobre bases muy débiles.

Un proceso de tal magnitud, como se ha visto, requiere del compromiso de todos los sectores del país, y esto se logra precisamente mediante su consagración en la Carta Magna, la cual contiene las directrices o principios básicos que inspiran a la estructura del ordenamiento jurídico de cada Estado.

Volviendo a la experiencia europea, se observa que todos los Estados cuya constitución no consagraba claramente esta posibilidad, tuvieron que proceder a reformarla, ya que en caso contrario, no habría sido viable dentro de su ordenamiento jurídico, por una parte, la aplicación de normas provenientes de órganos distintos a los internos; y por la otra, delegar a dichos órganos competencias que están reservadas a alguno de los poderes nacionales.

Sobre este aspecto, el jurista francés Guy Isaac resume la situación de los países que suscribieron originalmente los tratados que crearon “Las Comunidades Europeas” así:

En relación a Francia, señala que:

“La Constitución de 1946, bajo el imperio de la cual se han ratificado los tratados europeos, era doblemente acogedora del derecho comunitario. Por una

1. *Gaceta Oficial* Nº 33.958 del 4 de mayo de 1988.

parte, afirmaba en el párrafo 15 de su preámbulo: «sin perjuicio de reciprocidad, Francia permite limitaciones de soberanía necesarias para la organización y la defensa de la paz». Por otra parte, no disponía ningún control de constitucionalidad de los tratados internacionales”.

“En los Países Bajos, las revisiones constitucionales de 1953 y 1956 regulan expresamente con minuciosidad y exhaustivamente, el conjunto del problema. La Constitución establece, en efecto, que si el desarrollo del ordenamiento jurídico internacional lo exige, un tratado internacional puede disponer excepciones a las disposiciones constitucionales (siempre que las apruebe el Parlamento por una mayoría de $\frac{2}{3}$: art. 91), pero también autoriza la atribución a organizaciones internacionales de «competencia legislativa, administrativa o jurisdiccional» (Art. 92).

“Luxemburgo y Bélgica también modificaron específicamente sus Constituciones para procurar un fundamento indiscutible a las transferencias de competencias requeridas para la construcción comunitaria” (art. 49 bis, añadido en 1956 en la Constitución del Gran Ducado; art. 25 bis inserto en 1970 en la Constitución belga).

En la República Federal de Alemania, el artículo 24.1 de la Ley Fundamental («La Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones internacionales») ha servido para fundamentar la validez de la adhesión a las comunidades y para facilitar la afirmación de la primacía del derecho comunitario”².

Igualmente la doctora Aracelis Mangas Martín, al referirse a las sucesivas ampliaciones que ha tenido la Comunidad Económica Europea, indica que:

“...con ocasión de la primera ampliación de la Comunidad, Irlanda modificó su Constitución, redactando un nuevo párrafo cuarto al artículo 29 en el que se han contemplado los actos de las instituciones comunitarias: (...) «ninguna disposición de esta Constitución impide la aplicación en el interior del Estado, de leyes, actos o medidas adoptados por las comunidades o sus instituciones”.

Portugal ha revisado en 1982 su Constitución de 1976 introduciendo un nuevo apartado en el artículo 8 de modo que “las normas emanadas de los órganos competentes de las organizaciones internacionales de las que sca parte regirán directamente en el orden interno, cuando así se establezca expresamente en los respectivos tratados constitutivos”.

Sin embargo, Dinamarca, que había modificado su Constitución en 1956, no consideró necesario una nueva reforma constitucional ya que el aspecto constitucional más importante, el de la transferencia de competencias soberanas a las organizaciones internacionales, encontraba su fundamento jurídico constitucional en el artículo 20 de la Constitución”³.

Por último, cabe resaltar que en España, el artículo 98 de la Constitución de 1978, reza así:

“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución”.

2. *Manual de Derecho Comunitario General*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona 1991, págs. 186-187.

3. *Derecho Comunitario Europeo y Derecho Español*, Segunda Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1987, págs. 55-56.

2. *Constituciones latinoamericanas*

Dentro del contexto latinoamericano, la única Constitución que contiene una norma expresa sobre el punto en análisis, es la colombiana que, en su artículo 76, pauta lo siguiente: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: (...) 18. Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados...".

Ahora bien, "...con la sola excepción que importa la situación colombiana, en los demás sistemas constitucionales, un tratado que estableciera un Mercado Común Latinoamericano puede impugnarse judicialmente si el mismo violare normas constitucionales, pudiendo, por tanto, ser declarado inconstitucional e inválido en lo que hace a sus efectos internos, por tal motivo"⁴.

II. LA CONSTITUCION VENEZOLANA Y LA INTEGRACION

1. *Aprobación del Acuerdo de Cartagena*

Como todos sabemos, en el año 1973, Venezuela se adhirió al tratado que lleva el nombre de "Acuerdo de Integración Subregional" o "Acuerdo de Cartagena". Cumpliendo con lo pautado en el artículo 128 de nuestra Constitución, el Congreso aprobó por ley especial dicho tratado, tal como consta en la Gaceta Oficial Extraordinaria N° 1.620, del 1° de noviembre de 1973. Al aprobarlo, el Congreso Nacional estableció en el Parágrafo Primero del Artículo Único de la Ley Aprobatoria, que "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".

Posteriormente, en 1983, el Congreso aprobó la "Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", e incluyó en su artículo 2 un texto idéntico al anteriormente transcrito. La inclusión de este texto en la ley que aprueba el Tratado que crea el Tribunal de Justicia Andino, tiene vital importancia, ya que éste contiene un capítulo referido al "Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena", en cuyo artículo 3 se establece que "Las decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior".

Con la afirmación contenida en el Parágrafo Primero de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y en el artículo 2 de la Ley Aprobatoria que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, el Congreso de la República dejó claro y ratificó, que dentro de la estructura constitucional venezolana, él es el único órgano que tiene potestad exclusiva para legislar las materias de la competencia nacional. (Artículo 139 de la Constitución Nacional).

4. CARDENAS, Emilio J. "Hacia un Derecho Comunitario Latinoamericano", *Derecho de la Integración*, INTAL, N° 1, 1967, pág. 45.

Tal afirmación del Congreso constituye una "...declaración interpretativa conforme a la cual las Cámaras Legislativas (...) indicaron el sentido preciso que atribuyeron a las disposiciones del Acuerdo"⁵.

Debe resaltarse, que en el año 1988, Venezuela aprobó el Protocolo Modificador del Acuerdo de Cartagena, denominado "Protocolo de Quito"⁶, mediante el cual se reformó parcialmente el Acuerdo de Cartagena. Ahora bien, la Ley Aprobatoria de dicho Protocolo no ordenó la reimpresión en un solo texto, por lo que se concluye que permanecen vigentes las normas contenidas en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena que no fueron modificadas, destacándose entre ellas el Parágrafo Primero.

2. Sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 10 de julio de 1990

La competencia exclusiva del Congreso para legislar en el orden interno, fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 10 de julio de 1990, en la cual declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el mencionado Parágrafo Primero. En la sentencia, la Corte dejó claramente establecido que el mencionado parágrafo de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, está conforme con nuestro texto constitucional.

La Corte, en primer lugar, dejó sentado que el referido texto contiene "...una suerte de limitación a esa manifestación de voluntad, plasmada en decisiones del órgano supremo del Acuerdo: La Comisión multinacional". Esta limitación consiste precisamente en que "...no todas las decisiones tienen fuerza y vigor *ipso jure* en Venezuela, pues algunas pueden requerir de Ley del Congreso que expresamente las apruebe: cuando modifiquen la legislación interna o sean materia de la competencia de nuestro Poder Legislativo".

De esta forma el Congreso, conforme a lo establecido en la sentencia, ejerció la atribución conferida por la Constitución,

"...recordando que en lo interno sólo él tiene la potestad legislativa. Nuestro Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión, y esa determinación no vulnera la Constitución, sino que, por lo contrario, tiene la transcendencia 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 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"⁷.

3. Aprobación legislativa de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena

En esta misma orientación y respetando la declaración realizada por el Congreso, históricamente el Ejecutivo Nacional siempre sometió a la previa aprobación de las Cámaras, aquellas decisiones emanadas de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que

5. BREWER-CARIAS, Allan R.: "El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana", *Revista de Derecho Público* Nº 44, Octubre-diciembre 1990, pág. 228.

6. *Gaceta Oficial* Nº 33.958 del 4 de mayo de 1988.

7. Págs. 16-17.

efectaran nuestra legislación interna. En este sentido observamos que la Decisión 24 relativa al "Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes y Regalías"; la Decisión 40 referente al "Convenio para evitar la Doble Tributación entre los Países Miembros"; y la Decisión 46 sobre el "Régimen Uniforme de la Empresa Multinacional y Reglamento del Tratamiento aplicable al Capital Subregional", fueron aprobados por el Congreso mediante ley, tal como consta en la Gaceta Oficial Nº 1.620 Extraordinario del 1º de noviembre de 1973.

Posteriormente en 1988, el Congreso igualmente aprobó por ley especial, la Decisión 220 de la Comisión, que sustituyó a la Nº 24⁸.

Por otra parte, hubo algunas decisiones que no fueron aprobadas por el Congreso, y por lo tanto nunca fueron o se intentaron aplicar en nuestro país. Ejemplo de ello es la Decisión 85 que contenía el "Reglamento para la aplicación de las normas sobre Propiedad Industrial", y posteriormente la Decisión 311 que sustituyó a la anterior, referente al "Régimen Común de Propiedad Industrial" (Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena vol. 8, Nº 96, 12 de diciembre de 1991). Así lo ratifica Francisco Astudillo Gómez cuando dice que "...a pesar de ser miembro del Grupo Andino, Venezuela nunca incorporó al derecho interno la legislación comunitaria sobre esta materia"⁹.

Por lo tanto, el Ejecutivo siempre estuvo consciente de que para que entraran en vigor en nuestro país, decisiones que versan sobre materias de reserva legal, era requisito indispensable la aprobación legislativa.

4. *Práctica actual*

Ahora bien, hemos observado que desde fecha reciente, han comenzado a aparecer publicadas en la Gaceta Oficial, diversas decisiones emanadas de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tales como las Decisiones 282, 284 y 285, contentivas de las Normas para Prevenir o Corregir las Distorsiones en la Competencia Generadas por Prácticas de Dumping o Subsidios; por Restricciones a las Exportaciones y por Prácticas Restrictivas de la Libre Competencia, respectivamente; la Decisión 291 relativa al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías; la 292 sobre el Régimen Uniforme para Empresas Multinacionales Andinas¹⁰, y la Decisión 313 sobre el Régimen Común de Propiedad Industrial¹¹.

La publicación de todas ellas en nuestra Gaceta, ha sido en los mismos términos: En el sumario se incluye a la "Junta del Acuerdo de Cartagena", y seguidamente se indica la decisión correspondiente.

Como se observa, dichas publicaciones han aparecido en la Gaceta Oficial, sin haber cumplido con ningún procedimiento previo a nivel legislativo, lo cual es indispensable a mi entender, si esas disposiciones pretenden tener efectos normativos en nuestro país, ya que conforme a lo establecido en el artículo 136 de la Constitución en conjunción con el Parágrafo Primero de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, ratificado por la sentencia de la Corte Suprema de Justicia y en el artículo 2º de la Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, se deduce claramente que las decisiones antes identificadas, por ser materia de reserva legal, han debido ser puestas en vigencia mediante instrumento

8. *Gaceta Oficial* Nº 34.014 del 25 de julio de 1988.

9. "La Propiedad Industrial en Venezuela", *Revista del Derecho Industrial* Nº 39, Septiembre-diciembre 1991, p. 636.

10. Todas estas decisiones aparecieron publicadas en la *Gaceta Oficial* Nº 4.284 Extraordinaria del 28 de junio de 1992.

11. *Gaceta Oficial* Nº 4.451 Extraordinaria del 5 de agosto de 1992.

legislativo y no, como pretende el Poder Ejecutivo, por la simple publicación en la Gaceta Oficial.

La sentencia citada en páginas anteriores, lógicamente tiene efectos *erga-omnes* y valor de cosa juzgada, por lo que no deben quedar dudas sobre la constitucionalidad del mencionado párrafo, el cual debe ser respetado por todos. No obstante, el Ejecutivo Nacional desconoce ese efecto *erga omnes* y el carácter de cosa juzgada de la sentencia dictada, al pretender aplicar en nuestro país las decisiones antes señaladas, sin la previa aprobación del Congreso de la República, quebrantando así el procedimiento establecido por nuestra Constitución y ratificado por el propio Poder Legislativo.

5. Necesidad de una reforma constitucional

Como se señaló al principio de este artículo, para que en nuestro país proceda la aplicación inmediata de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, es necesario modificar la Constitución Nacional, en forma tal que autorice expresamente, en primer término, la delegación de competencias a órganos comunitarios y en segundo lugar, la aplicación inmediata en nuestro país de dicha normativa.

Así lo ratifica el jurista Francisco Orrego Vicuña al indicar que:

“A menudo se requiere que las autoridades nacionales consoliden lo resuelto por las entidades internacionales competentes, en tales situaciones han de dictar leyes o decretos que deparen vigencia interna a lo ordenado en el campo comunitario. Por ejemplo, cuando sea necesario adoptar aranceles aduaneros comunes o en suma *cuando proceda armonizar legislaciones diferentes, los países interesados, para respetar sus compromisos, se hallan en la precisión de incluir en sus derechos positivos por medio del órgano competente, las reglas capaces de asegurar el cumplimiento de las determinadas internacionales de que se trata*”¹². (Subrayado nuestro).

El Ejecutivo, por lo tanto, ha tratado de imponer en nuestro país una serie de decisiones de un organismo supranacional, mediante un procedimiento carente de todo sustento constitucional o legal. Como bien afirma la Dra. Hildegard Rondón de Sansó en relación a la Decisión 313, “Nos encontramos así con un texto de Derecho Integracionista que, sin homologación alguna por parte del Poder Público Venezolano, esto es, sin que una ley aprobatoria o un decreto hubiese auspiciado su incorporación a nuestro derecho positivo, se ha introducido en el mismo”¹³.

Realizar una interpretación distinta a esta, implicaría violentar la Constitución Nacional, ya que

“...la atribución a órganos comunitarios de poderes normativos constitucionales otorgados al Poder Legislativo, y de poderes jurisdiccionales, constitucionalmente otorgados en tribunales nacionales, implica una derogación de las normas constitucionales y da origen al problema de la compatibilidad de esa atribución de competencias con los sistemas constitucionales actuales. En este sentido basta señalar por ejemplo que la atribución de competencias jurisdiccionales reservadas a los tribunales nacionales podría significar una violación de la garantía individual consagrada por la mayoría de las Constituciones latinoamericanas, según la cual nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales

12. “La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno”, *Derecho de la Integración* N° 11, año 1972, pág. 74.

13. “La decisión publicada”, *El Nacional*, 12 de septiembre de 1992.

(Art. 69 de la Constitución), es decir, por aquellos que el sistema constitucional establece”¹⁴.

La mayoría de las opiniones que atacan la validez del Parágrafo Primero, sostienen que éste contradice y se opone a lo pautado en el artículo 108 de nuestra Constitución, el cual dispone que “La República favorecerá la integración económica latinoamericana” por lo que sostienen que con aquel texto, el Congreso contradice el espíritu de esta norma ya que “. . .aquellas limitaciones al valor de ese derecho, (. . .) representan un obstáculo u obstrucción para el proceso subregional”¹⁵.

Aunque esta discusión ya es irrelevante, pues la sentencia dejó asentado que el “. . .limitar el valor de actos emanados de algún órgano creado para cumplir los fines de un acuerdo, convenio o pacto de integración, no es realmente obstaculizar u obstruir la integración, sino simplemente ajustar ciertos principios en la ejecución, cumplimiento y vigencia de lo que pueden hacer válidamente los entes creados para llevar a cabo la integración. . .” y por otro lado señaló que “. . .el referido artículo no contiene un mandato expreso que pueda ser contrariado por una ley”¹⁶; creo oportuno aclarar que a mi entender, el verdadero punto en discusión es precisamente que el artículo 108 de la Constitución no es suficiente para que pueda proceder la delegación de competencias a órganos supranacionales.

Es un principio general del Derecho Constitucional y Administrativo, que *los poderes o competencias son indelegables, salvo autorización expresa*. Así, sólo en ciertos y determinados casos, previa autorización o delegación expresa realizada por el Congreso, puede, por ejemplo, el Presidente proceder a dictar decretos con rango de ley. En efecto, conforme a la atribución constitucional establecida en el art. 190, ordinal 8º, el Presidente de la República puede “dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por ley especial”. Por otra parte, conforme al art. 190 ordinal 6º y artículo 242, el Ejecutivo puede dictar decretos con rango de ley, cuando se hayan restringido o suspendido las garantías constitucionales, lo cual le permite regular transitoriamente, materias que en situaciones normales, corresponderían al legislativo nacional.

Por lo tanto, mientras la Carta Magna no contenga una disposición expresa que autorice delegar a un órgano distinto a los nacionales las competencias asignadas a éstos, será imposible admitir la aplicación inmediata en nuestro país, de esa normativa supranacional, ya que no es suficiente lo contenido en el artículo 108 antes transcrito.

En esta misma vía se pronuncia el jurista Francisco Villagrán Kramer, al señalar que “si el Poder Ejecutivo, por ejemplo, no tiene competencia, a la luz del Derecho Interno, para poner en ejecución acuerdos que regulen o normen algunas de sus funciones dentro de un contexto internacional (regional o subregional) sea cual fuere la calificación que se haga de los instrumentos, obligará siempre a la aprobación o ratificación por el órgano al que dicho orden jurídico confiere esa atribución”¹⁷.

Es tan claro, que de acuerdo al actual texto constitucional no es factible autorizar a órganos supranacionales para que dicten normas directamente aplicables, o delegarles competencias, que en uno de los proyectos de reforma de la Constitución que actualmente se discuten, se propone incluir un artículo con el siguiente contenido:

14. BREWER-CARIAS, Allan R.: *Instituciones Políticas y Constitucionales*, Tomo I, 2ª Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1985, pág. 576.
15. Voto salvado de los Magistrados Román José Duque Corredor, y Josefina Calcaño de Temeltas, sentencia del 10 de julio de 1990, pág. 41.
16. Pág. 11 de la sentencia.
17. “Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena”, *Derecho de la Integración* Nº 12 pág. 17.

“El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y culturales sobre la base de la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Favorecerá igualmente la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe y la formación de una Comunidad Iberoamericana de Naciones.

En los tratados que tengan por objeto promover o consolidar este proceso podrá convenirse en atribuir a los organismos o instituciones de integración el ejercicio de determinadas competencias que esta Constitución haya conferido a los poderes del Estado. Las decisiones de estos organismos o instituciones tendrán efectos directos para la población en la medida en que lo establezca el Tratado”. (Subrayado nuestro).

Debe resaltarse que incluso aquellas opiniones que siempre han sostenido la aplicabilidad inmediata del ordenamiento comunitario, coinciden —a mi modo de ver— en afirmar que es necesaria esta previsión constitucional. Así, el Dr. José Guillermo Andueza, sostiene que “en todo sistema jurídico es necesario establecer un orden jerárquico de normas, a fin de garantizar los objetivos que el sistema se propone alcanzar (. . .). El tratado constitutivo de la comunidad económica equivale a la Constitución. El es la norma suprema en el sistema jurídico andino. Todo derecho derivado o secundario está sometido al tratado como norma suprema. En el sistema jurídico de los países miembros coexisten, como hemos dicho, normas del Acuerdo de Cartagena con normas emanadas de los órganos de los países miembros. *Esa coexistencia exige una definición previa*, como es la de la de determinar la norma de los sistemas normativos que es superior”. (Subrayado nuestro)¹⁸. Esa “definición previa” no puede ser otra —a mi juicio— que en las propias Constituciones nacionales se establezca o se reconozca la primacía del Derecho Comunitario, ya que esa potestad o primacía del órgano supranacional debe ser concedida por los Estados miembros a aquél y no a la inversa, impuesta por éste sobre aquellos, porque la legitimidad de esa supranacionalidad está basada precisamente en la voluntad de cada Estado; son éstos los que lo dotan de tal carácter, es precisamente esa voluntad estatal la que crea y da vida a estas estructuras comunitarias.

III. CONCLUSION

Conforme a nuestra actual estructura constitucional y a la experiencia y práctica desarrollada en nuestro país, es requisito indispensable para que tengan aplicación en Venezuela las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la aprobación legislativa previa, en aquellas materias que conforme a nuestro Derecho Interno, sean de reserva legal. Es criticable que con miras a “favorecer” esta integración, se pretenda forzar la Constitución vigente, tratando de implementar decisiones por medios que no son los consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

Considero que si el país decide tomar el “tren de la integración”, debe hacerlo con plena conciencia de lo que implica, adoptando y reformando responsablemente las instituciones a esta nueva realidad y no —como creo se pretende— en forma repentina, sin fundamento ni soporte constitucional.

18. “La aplicación directa del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena”, *Revista de Derecho Público*, Nº 19, Julio-septiembre 1984, pág. 17.