

# Artículos

## *El Derecho Comunitario Europeo: Experiencias para el Proceso de Integración Andino*

Allan R. Brewer-Carías

### SUMARIO

#### INTRODUCCION

- I. LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION
- II. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN LA ATENCION CONSTITUCIONAL DE LAS EXIGENCIAS DEL PROCESO DE INTEGRACION
- III. LA SITUACION CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA RESPECTO AL PROCESO DE INTEGRACION ANDINA
- IV. LA VOCACION INTEGRACIONISTA EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES LATINOAMERICANOS

#### CONCLUSION

#### INTRODUCCION

El principio proceso de integración Europea, desde la suscripción de los Tratados de Roma sobre las Comunidades Económicas, el pase por la Comunidad Europea y la conformación, con motivo del Tratado de Maastricht, de la Unión Europea, siempre contó y ha contado con el respaldo del derecho constitucional interno de los países miembros. En otras palabras, el proceso de integración europea, en todas sus fases, siempre fue precedido de un reacomodo de las constituciones de los Estados miembros para permitirlo y facilitarlo, de manera de evitar, en lo posible, todo conflicto entre lo que significaba jurídicamente la integración económica, la Comunidad y la Unión y lo previsto en el derecho constitucional interno de los Estados miembros. Por ello, la solución constitucional de la incorporación de los países miembros a los procesos de integración, comunitarios y de la Unión Europea, los juristas europeos como se diría en inglés, la han tomado *for granted*, no teniendo particular importancia, pues ha sido el proceso mas natural y normal que podían seguir los derechos internos para adaptarse a los procesos comunitarios.

En América Latina, en cambio, por mas que algunos integracionistas a ultranza pretendan ignorarlo y pasarlo por alto, el problema constitucional de la integración *es el* problema jurídico mas importante de la misma, pues sin su solución, no pueden existir las bases jurídicas sólidas que requiere el proceso. En contraste con lo que sucedió en Europa, en América Latina las Constituciones de los países, salvo algunas importantes excepciones, no solucionan los problemas jurídicos del ingreso en procesos de integración económica de carácter comunitario, por lo que la transferencia de competencias de los órganos constitucionales internos a los órganos comunitarios supranacionales, como exigencia de un proceso de integración, no tiene respaldo decisivo en el derecho constitucional interno de los países. Así en general, se quiere

avanzar en el Mercosur o en la transformación del Pacto Andino (acuerdo sub-regional de integración andino) en la Comunidad Andina y los problemas constitucionales que implican los procesos, no han encontrado solución generalizada.

Un proceso de integración que exige crear órganos supranacionales, a los cuales se deben transferir poderes que tradicionalmente han estado en las solas manos de los órganos constitucionales de los Estados, y que a raíz del proceso se encuentran limitados en el ejercicio de sus competencias por la acción de los órganos supranacionales, cuyo derecho comunitario se aplica con primacía sobre el derecho interno, en forma inmediata y automáticamente en los Estados miembros, tanto a éstos como a sus ciudadanos, los cuales, además no pueden ejercer el control de la constitucionalidad del derecho comunitario ante las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales de cada país; es un proceso que no puede fundarse en interpretaciones constitucionales que se puedan dar en cada Estado miembro, sino en sólidas reformas y normas constitucionales que lo permitan y autoricen.

El derecho comunitario europeo, en esta, como en tantas otras materias, es una experiencia invaluable para el proceso de integración latinoamericana, parcialmente, de integración andina que debemos tener en cuenta, para asimilar sus enseñanzas. Este es el objetivo de este documento: analizar la experiencia europea en el campo constitucional de la integración, para compararla con la latinoamericana y en especial, con la de los países andinos.

El problema constitucional de la integración, en efecto, a pesar de que no haya tenido la especial relevancia que amerita en Europa, pues su solución ha precedido, siempre, el avance del proceso de integración; sin embargo, se ha vuelto a plantear con motivo de la ratificación del Tratado de Maastricht, constitutivo de la Unión Europea, poniéndose claramente en evidencia la relación estrecha que existe entre el derecho constitucional y el derecho internacional público, cuya simbiosis, en definitiva, es el origen del derecho comunitario supranacional. El proceso de ratificación del Tratado de Maastricht, en efecto, en casi todos los países europeos conllevó a que se efectuaran reformas constitucionales (como en Alemania, Francia y España), muchas de ellas con referéndum consultivos (como en Francia), y a que se ejerciera un control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias del Tratado por los Tribunales constitucionales como sucedió, por ejemplo, en Alemania, Francia y España. El proceso puso así, en evidencia, que el derecho comunitario en los países europeos se ha fundamentado y se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos, de manera que los avances en el proceso de integración y de construcción de la Unión Europea han sido posibles por el cumplimiento de las reglas del Estado de Derecho.

En otras palabras, con y después del Tratado de Maastricht puede decirse que el constitucionalismo adquirió un papel determinante en la integración europea, de manera que el derecho comunitario no podrá avanzar más sin la ayuda decisiva del derecho constitucional. Incluso en Europa, las decisiones del Tribunal Constitucional Federal de Alemania, del Consejo Constitucional Francés y del Tribunal Constitucional Español, que conllevan a sendas reformas constitucionales, puede decirse que fueron una llamada de atención frente al excesivo voluntarismo en la construcción jurídica del proceso de integración, pues por primera vez este tocó aspectos esenciales y tradicionales del ámbito de la soberanía de los Estados, como el derecho pasivo al sufragio, la política económica y la política monetaria. Sin embargo, a pesar de este aparente despertar del interés por el tema constitucional de la integración, la verdad es que en Europa, el proceso de integración económica y de formación del derecho

comunitario sólo ha avanzado porque ha estado permanentemente apoyado por el derecho constitucional, de manera que la constitucionalización del proceso ha sido una constante desde los años cincuenta hasta el presente.

En contraste, en América Latina, donde el voluntarismo integracionista a Ultranza ha sido también notorio, sin embargo, los actores fundamentales del proceso han relegado el tratamiento de las exigencias constitucionales de la integración e, incluso, lo han menospreciado, con lo que el proceso de integración, por ejemplo, del Grupo Andino, siempre ha estado montado sobre una base constitucional débil e, incluso, en muchos casos, inexistentes.

Ahora bien, a los efectos de extraer las experiencias del derecho comunitario europeo para el proceso de integración andina, debemos previamente precisar las exigencias constitucionales de los procesos de integración y de formación de un derecho comunitario, para luego determinar cual ha sido la respuesta del constitucionalismo europeo a ello y cuales las de los países latinoamericanos.

#### I. LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Un proceso de integración, es evidente y así ha resultado de la experiencia europea, plantea un tipo de relación diferente entre el derecho internacional público y los derechos internos de los países, pues estos procesos no pueden desarrollarse con sólo órganos intergubernamentales clásicos, sino que para el establecimiento de una política común, requieren de órganos comunitarios supranacionales. Ello plantea una serie de exigencias enteramente nuevas para cuyo establecimiento y desarrollo se ha superado el antiguo esquema constitucional de aprobación por ley de tratados para su incorporación al derecho interno.

La ineludible necesidad de establecer órganos supranacionales y no sólo intergubernamentales comunitarios, en efecto, plantea una serie de exigencias, y entre ellas, las siguientes con repercusión en el ámbito constitucional interno de cada país: *en primer lugar*, que los órganos comunitarios supranacionales que se establezcan puedan tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros; *en segundo lugar*, que las decisiones de los órganos supranacionales sean adoptadas en ejercicio de competencias que tradicionalmente tenían los órganos constitucionales de los Estados miembros individualmente considerados, por lo que para su establecimiento es indispensable que estos órganos constitucionales de los Estados miembros transfieran poderes y competencias a los órganos supranacionales, que pierden; *en tercer lugar*, que las decisiones adoptadas por los órganos supranacionales son directa e inmediatamente aplicables en los Estados miembros, tanto a los órganos públicos como a los ciudadanos, sin necesidad de forma alguna de aprobación o de incorporación de las decisiones a los derechos internos mediante la intervención de los órganos constitucionales del Estado, los que en el ejercicio de sus competencias se encuentran limitados; y *en cuarto lugar*, que el derecho comunitario producido por los órganos supranacionales escapa al control de la constitucionalidad por parte de los Tribunales Constitucionales de cada Estado miembro y están sometidos, en cambio, al control de conformidad con los Tratados de integración por un Tribunal de Justicia supranacional, lo que refleja de la supremacía del derecho comunitario.

Desde el punto de vista constitucional estas exigencias jurídicas de un proceso de integración, implican la necesaria transferencia de poderes y competencias estatales de los órganos constitucionales de cada Estado miembro, es decir, de los órganos del Poder Legislativo, del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, el órgano supranacional; y derivan en una limitación a los poderes y competencias de estos órganos constitucionales.

Estas limitaciones quedan en evidencia, por ejemplo, si se toma en cuenta la esencial exigencia jurídica de un proceso de integración consistente en la necesidad de que el derecho comunitario, producto de los órganos supranacionales, tengan un valor superior al derecho interno, de manera de asegurar la igualdad de los Estados miembros, al tener dicho derecho comunitario igual significado e igual fuerza obligatoria en todos ellos, lo que no podría asegurarse si el derecho comunitario tuviese vigencia en cada Estado miembro conforme a su propio derecho interno.

Esto implica, que el derecho comunitario tenga que tener aplicación inmediata, sin adaptaciones, en los Estados miembros, lo que trae como consecuencia que sea obligatorio para los órganos legislativos nacionales que no pueden derogarlo y que además, deben legislar internamente conforme a las directrices emanadas del órgano comunitario; que sea obligatorio para los órganos ejecutivos nacionales, que deben ejecutarlo en el ámbito interno; y que sea obligatorio para los Tribunales, los cuales deben aplicarlo en sus decisiones y someterse, además, a las interpretaciones del derecho comunitario que adopte al Tribunal de Justicia supranacional. Todo ello implica, sin duda, limitaciones a los poderes de los órganos constitucionales de los Estados miembros, lo cual sólo es posible en el derecho constitucional, si así lo prevé y permiten las Constituciones nacionales.

Pero hay otra consecuencia jurídico-constitucional ineludible del establecimiento de órganos supranacionales con capacidad para producir el derecho comunitario, y es la limitación a los poderes de los Tribunales Constitucionales de controlar la conformidad con las Constituciones nacionales del derecho comunitario. De lo contrario, si en cada Estado miembro, los Tribunales Constitucionales pudieran controlar la constitucionalidad del derecho comunitario, la igualdad de los Estados miembros sería un ilusión, pues éstos podrían sustraerse individualmente de sus obligaciones comunitarias, lo que sería incompatible con un proceso de integración.

Todas estas exigencias jurídicas de un proceso de integración plantean y plantearon en Europa, por ejemplo, la necesidad ineludible de adaptar las instituciones constitucionales internas de los Estados miembros al proceso comunitario; y ello sólo se puede y se pudo lograr en Europa a lo largo de los últimos cuarenta años, con previsiones constitucionales expresar que se fueron incorporando mediante reformas constitucionales en cada uno de los Estados miembros.

Sólo mediante estas reformas y previsiones constitucionales es que se puede asegurar que los Parlamentos nacionales pierdan competencias legislativas en las materias que se transfieran a los órganos supranacionales, transferencias que tienen que estar autorizadas expresa o implícitamente en las Constituciones nacionales. Sólo así se puede asegurar que existan competencias transferidas a los órganos supranacionales sobre las cuales los Parlamentos no pueden legislar o que solo pueden legislar conforme a las directrices establecidas por el órgano comunitario; así como respecto de las cuales los Parlamentos no pueden dictar Leyes derogatorias.

Igualmente, sólo mediante esas reformas y previsiones constitucionales es que se puede asegurar que los Tribunales nacionales estén obligados a aplicar el derecho comunitario, con primacía sobre el derecho interno, directamente, sin que sea necesario acto estatal alguno de incorporación al derecho interno (tal como lo estableció en Francia Arrêt *Nicolo* del Consejo de Estado de 20-10-89); y que incluso, deban consultar al Tribunal de Justicia supranacional sobre la interpretación uniforme del derecho comunitario, estando obligados a acatar sus decisiones.

Adicionalmente, sólo mediante estas reformas y previsiones constitucionales, las Cortes Supremas o los Tribunales constitucionales de los países pierden competencia para controlar la constitucionalidad de las normas comunitarias y en los sistemas en los cuales existe el método de control difuso de la constitucionalidad de las normas, los jueces pierden competencias para desaplicar el derecho comunitario por inconstitucionalidad en la resolución de casos concretos.

En todo caso, sin la solución constitucional en los derechos internos de estas exigencias no es posible avanzar en un proceso de integración; y la solución constitucional no es otra que el establecimiento y previsión en las Constituciones nacionales, de la posibilidad de modificación de las competencias de los órganos constitucionales nacionales, para transferirlas a los órganos supranacionales, limitando su ejercicio por parte de dichos órganos nacionales. Con fundamento en estas normas, por supuesto, los Parlamentos nacionales pueden ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución a órganos supranacionales, pero, como lo puntualizó el Tribunal Constitucional español en su declaración de 1.7.92 sobre la Constitucionalidad del Tratado de Maastricht, no pueden “disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones”, agregando que dichas normas Constitucionales que autorizan la transferencia de competencias no podrían ser empleadas como instrumento para contrarias o rectificar mandatos o prohibiciones contenidos en la norma fundamental, pues tal precepto no puede ser cauce legítimo para la “reforma implícita o tácita” constitucional.

Es decir, que la integración sólo puede llevarse a cabo conforme a las Constituciones Nacionales: o las Constituciones nacionales autorizan formal y expresamente la transferencia de competencias de los órganos constitucionales nacionales a órganos supranacionales, con la consecuencial limitación a los poderes de los mismos, lo que implica una limitación a la soberanía de cada Estado (así lo admitió y por ejemplo, el Consejo Constitucional de Francia en decisiones de 30-12-76; 22-5-85 y 23/25-7-91); o las Constituciones nacionales nada dicen al respecto, en cuyo caso, necesariamente tienen que revisarse o reformarse, para legitimar tales transferencias de competencias que implican modificar su texto, y para legitimar tales limitaciones a la competencia de los órganos constitucionales nacionales, lo que también implica modificaciones a los textos fundamentales.

El problema, por supuesto, no es nuevo, y allí esta toda la experiencia europea en un proceso de cuarenta años de integración económica, de Comunidad y de Unión en el cual ningún paso se dio sin la debida atención y solución a la cuestión constitucional. El proceso se pudo realizar gracias a las previsiones constitucionales de las Constituciones de los Estados miembros, desde antes de la firma de los Tratados de Roma, en 1957, e incluso, para firmarse el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero en 1951. El Tratado de Maastricht, es cierto, por su significado en la profundización del derecho comunitario, puso más en evidencia la necesidad de la adaptación constitucional al proceso de Unión Europea; como lo dejó plasmado el extenso y ejemplar debate constitucional desarrollado en Francia en el cual el Consejo Constitucional, en su decisión 921308 de 9-4-92 estableció que “la autorización de ratificar en virtud de una Ley el Tratado sobre la Unión Europea no puede hacerse sino después de una revisión constitucional” la que culminó con el referéndum de 20-9-92. Pero el problema no es nuevo ni dejó de tener en los años precedentes, permanente atención en los diversos países europeos.

## II. LA EXPERIENCIA EUROPEA EN LA ATENCIÓN CONSTITUCIONAL DE LAS EXIGENCIAS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Las exigencias constitucionales del proceso de integración, al firmarse el Tratado de París en 1951, puede decirse que tenían solución en los tres países que habían tenido mayor papel protagónico en la segunda guerra mundial, en la Europa Continental, Alemania, Italia y Francia en los cuales, además, existían sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes, aún cuando en grado infinitivamente menor en Francia.

En esta forma, la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949 establecía, en su artículo 24:

- “Art. 24. 1. La Federación podrá transferir por ley derechos de soberanía (*Hoheitsrechte*) a instituciones internacionales.
2. La Federación podrá encuadrarse en un sistema de seguridad colectiva, recíproca para la salvaguardia de la paz y consentirá con este motivo en las limitaciones a sus derechos de soberanía que sean susceptibles de conducir a un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo y de garantizar dicho orden.
3. La Federación se adherirá, para la solución de conflictos internacionales, a las convenciones (*Vereinbarungen*) sobre una jurisdicción de arbitraje internacional (*internationale Schiedsgerichtsbarkeit*) de ámbito general y obligatoria”.

La Constitución de la República Italiana de 1947 establecía en su artículo 11:

“Art. 11. Italia... acepta en condiciones de pasividad o reciprocidad con los demás Estados, las limitaciones de su soberanía necesarias para crear una agrupación que asegure la paz y la justicia entre las Naciones; promueve y favorece a las organizaciones internacionales que tienden a tal fin”.

Por su parte la Constitución de la República Francesa de 1946, en su Preámbulo establecía:

“Bajo reserva de reciprocidad, Francia consciente en las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y a la defensa de la paz”.

Posteriormente, después de la firma del Tratado de París y antes de la firma del Tratado de Roma en 1958, otros países reformaron sus Constituciones para dar solución a las exigencias constitucionales del proceso de integración. Así, en los Países Bajos, la reforma constitucional de 1953-1954, incorporó al texto los artículos 63 y 67, que establecen:

“Artículo 67. Siempre que se observe, de ser necesario, lo dispuesto en el artículo 63, se podrán confiar por un tratado o en virtud de éste competencias legislativas, administrativas y jurisdiccionales (*bevoegheden tot wetgeving, bestuur en rechtspraak*) a organizaciones de derecho internacional”...

Por su parte, el artículo 63 estableció:

“Artículo 63. Cuando lo exija el desarrollo del orden jurídico internacional, podrá un tratado apartarse de los preceptos de la Constitución. En tal caso la ratificación sólo podrá conferirse de forma expresa, y las Cámaras de los Estados Generales solamente podrán aprobar el correspondiente proyecto de ley por mayoría de dos tercios de los votos emitidos”.

En Luxemburgo, la reforma constitucional de 1956, incorporó al texto fundamental el artículo 49 bis, que establece:

“Artículo 49 bis. Se podrá encomendar temporalmente por vía de tratado a instituciones de derecho internacional el ejercicio de atribuciones reservadas por la Constitución a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial”.

Con posterioridad, en sentido similar, en la reforma de la Constitución de Bélgica (1971) se incorporó el artículo 25 bis con el siguiente texto:

“Artículo 25 bis. Se podrá confiar por un tratado o una ley el ejercicio de poderes determinados a instituciones de Derecho internacional público”.

En todo caso, desde la constitución e inicio de funcionamiento de las Comunidades Europeas, el problema constitucional que planteaba la transferencias de competencias de órganos constitucionales nacionales a órganos supranacionales, puede decirse que estaba resuelto en forma expresa, en las Constituciones, o por la ausencia de mecanismos internos de control de la constitucionalidad, como era el caso de Bélgica en los años sesenta.

Pero incluso, en aquellos países con solución constitucional expresa a las exigencias de la integración, como Alemania e Italia, al existir en ellos Tribunales Constitucionales con funciones de control de la constitucionalidad, el tema de la posibilidad de transferencia de poderes a los órganos supranacionales fue planteado e, incluso, puede decirse que fue resuelto a partir de la decisión del Tribunal Federal Constitucional Alemán de 18.10.67, en la cual se precisó que:

“Las instituciones de la Comunidad Económica Europea ejercen derechos soberanos que los países miembros han asignado a favor de la Comunidad que han establecido. La Comunidad Económica Europea es una institución interestatal la cual la República Federal de Alemania ha transferido ciertos derechos soberanos. Una nueva autoridad pública, en consecuencia, se ha creado, la cual es autónoma e independiente en relación a las autoridades de los Estados miembros; sus actos no requieren ratificación por los Estados miembros ni éstos pueden anularlos. El Tratado de la Comunidad Económica Europea es como si fuera la Constitución de la Comunidad”.

Por ello concluyó el Tribunal en dicha decisión señalando que los actos de las instituciones de la comunidad no eran actos de autoridades públicas alemanas, por lo que respecto de ellos no procedía el control de la constitucionalidad; y señaló:

“Las regulaciones del Consejo y de la Comisión son actos de una autoridad pública especial supranacional creada por el Tratado y claramente distinguible de los Estados miembros”.

Con posterioridad, y en la etapa de incorporación progresiva de nuevos Estados Europeos a la Comunidad, en aquellos estados que no tenían resuelto el asunto Constitucional, se produjeron sucesivas reformas constitucionales para permitir dichas incorporación y solucionar las exigencias constitucionales de la integración.

En el caso de la incorporación de Dinamarca, no hubo necesidad de reformas constitucionales pues el texto constitucional desde 1953 establecía lo siguiente:

“Artículo 20. 1. Las atribuciones de que están investidas las autoridades del Reino conforme a la presente Constitución podrán ser delegadas por una ley, en los términos que ésta disponga, a determinadas autoridades internacionales creadas en virtud de un convenio adoptado por acuerdo recíproco con otros Estados con vistas a promover la cooperación y el orden jurídico internacionales.

2. Para la adopción de un proyecto de ley en este sentido se requerirá una mayoría de cinco sextos de los miembros del Parlamento. Si no se alcanzare dicha mayoría, pero sí la que sea necesaria para la adopción de proyectos de ley ordinarios y el Gobierno mantuviese el proyecto, éste será sometido a los electores del Parlamento para ser aprobado o rechazado, conforme a las reglas señaladas en el artículo 42 en relación a los referéndums”.

En otros países, mediante reformas Constitucionales se resolvió la cuestión, como sucedió en 1975, en la Constitución de Grecia, así:

“Artículo 28. 2. Con el fin de atender a un interés nacional importante y de promover la colaboración con otros Estados será posible atribuir, mediante tratado o acuerdo internacional, competencias previstas por la Constitución a los órganos de organización internacionales, si bien se requerirá para la ratificación del tratado o del acuerdo una ley votada por mayoría de tres quintos del total de los diputados.

3. Grecia procederá libremente, por ley votada por la mayoría absoluta del total de los diputados, a limitaciones del ejercicio de la soberanía nacional, en la medida en que estas limitaciones vengan impuestas por algún interés nacional importante, no lesionen los derechos del hombre y los fundamentos del régimen democrático y se efectúen sobre la base del principio de legalidad y bajo condición de reciprocidad”.

Por su parte, la Constitución española de 1978 estableció lo siguiente:

“Artículo 93. Mediante Ley Orgánica se podrá autorizar la celebración de Tratados por lo que se atribuya a una organización o instituciones internacionales el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”.

En sentido similar dispone el artículo 10 de la Constitución de Suecia y el artículo 93 de la Constitución de Noruega.

En todos esos casos, las reformas constitucionales se efectuaron con anterioridad al ingreso de los países en la Comunidad Europea, y las normas fueron redactadas con la mirada puesta en la integración de esos países a la Comunidad, de manera de permitir la creación de órganos supranacionales, y la transferencia a ellos de poderes, competencias de los órganos constitucionales nacionales, y la aplicación inmediata del derecho comunitario

Otro aspecto de las exigencias constitucionales del proceso de integración que también había sido resuelto en general en Europa, fue el de la necesaria primacía del derecho comunitario frente a los derechos internos, dada la larga tradición Europea de reconocer primacía a los Tratados regularmente ratificados en relación al derecho interno. Al inicio del proceso europeo, en general, la situación en este respecto era la siguiente:

Por una parte había diversas Constituciones que consagraban la primacía de los Tratados sobre la legislación interna, como el caso de las de Francia, Holanda y Alemania. En Francia, tal como lo señala el artículo 55 de la Constitución de 1958, desde su

publicación, el tratado debidamente ratificado tiene “jerarquía superior a la de las leyes, bajo reserva, en cada acuerdo o Tratado, de su aplicación por la otra parte”. No hay duda entonces que el Tratado priva sobre la ley interna y que ésta no puede derogar una disposición de aquél. El problema, sin embargo está latente en cuanto a la efectividad de esta disposición, ya que no hay posibilidad de sancionar la violación eventual de esa norma por un ley interna posterior, por la ausencia del control posterior de la constitucionalidad de las leyes. Ello no ha impedido, sin embargo, que la doctrina considere que corresponde a la Corte de Casación o al Consejo de Estado, conforme a la interpretación dada a la decisión del Consejo Constitucional de 15.1.75, conforme al mencionado artículo 55 de la Constitución, determinar la norma aplicable cuando se presente un conflicto entre la norma nacional y la comunitaria, dando preferencia siempre a ésta última, bajo condición de reciprocidad.

En Alemania, la situación estaba resuelta en principio por el artículo 25 de la Ley Fundamental al establecer que “ las reglas generales del derecho internacional son parte integrante del derecho federal”, y que “tienen primacía respecto a las leyes, creando de modo directo, derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal”. Aun cuando en la aplicación de éste y otros dispositivos constitucionales los tribunales habían dado soluciones divergentes, en todo caso era el Tribunal Constitucional Federal quien tenía competencia en caso de conflicto.

En cuanto a Holanda, a comienzos de los sesenta era el único Estado miembro de la Comunidad Europea que había resuelto el problema de los efectos jurídicos de un Tratado internacional respecto de la ley interna en forma satisfactoria, por la vía de las modificaciones introducidas en su Constitución en 1953 y en 1956, consagrando la primacía de los Tratados sobre las leyes, y estableciendo la incompetencia de los Tribunales nacionales para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales o de las leyes. Por otra parte, y en segundo lugar, se encontraba la Constitución de Luxemburgo, que no regulaba expresamente la primacía de los Tratados sobre las leyes internas. Sin embargo, la inexistencia del control de la constitucionalidad y la autorización constitucional para la transferencia del ejercicio de atribuciones reservadas por la propia Constitución a los poderes legislativos, ejecutivo y judicial mediante Tratado, a instituciones de derecho internacional público, llevaron a la Corte Suprema de Justicia de Luxemburgo a decidir que el Juez debía aplicar las disposiciones de un Tratado internacional vigente aunque éste fuera incompatible con una ley promulgada con anterioridad.

En tercer lugar, se encontraba el sistema belga, cuya Constitución no contenía disposiciones referentes a las relaciones existentes entre el derecho internacional y el derecho interno. Por otra parte, esta Constitución tampoco permitía un control de la constitucionalidad de las leyes ni de los Tratados y declaraba la incompetencia del Parlamento en materia de Tratados Internacionales. La interpretación que generalmente se le dio al problema conducía a pensar en que la ley y el Tratado tenían el mismo rango, y por ello fue que ante la importancia práctica que el problema tenía en la aplicación de los Tratados europeos, se efectuó una reforma constitucional.

Por último dentro de esta visión de la situación constitucional de la inicial Europa de los Seis, al constituirse el Mercado Común Europeo, sobre el problema de la jerarquía de los Tratados frente al derecho interno, se encontraba el sistema italiano, que era quizás el que mas similitud tenía con los latinoamericanos, por lo problemas que originaba.

La Constitución italiana, guarda silencio en cuanto a las relaciones entre el derecho interno y los Tratados. Sin embargo, prevé un control constitucional de las leyes, dada su rigidez, y permitía como hemos visto, una transferencia de competencias a organismos internacionales. Esta situación originó la conocida decisión de la Corte

Constitucional italiana de 7 de marzo de 1964 dictada en el caso de COSTA vs. ENEL, en la cual afirmó con toda claridad que los “acuerdos internacionales tienen dentro del ordenamiento italiano el rango de leyes ordinarias y que, como cualquier ley ordinaria pueden sufrir derogaciones en virtud de otras leyes posteriores”. Esta decisión, en realidad tenía consecuencias desastrosas en cuanto al funcionamiento del sistema institucional establecido por el Tratado y, por supuesto podía considerarse que afectaba el futuro mismo del mercado común. Después de la sentencia de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas de 9.3.78 (caso Simmenthal), la Corte Constitucional italiana en decisión de 8.6.84 modificó su doctrina, admitiendo que el juez ordinario puede inaplicar las leyes posteriores que se opusieran a las normas comunitarias directamente aplicables.

En todo caso, lo que es claro es que el problema de las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno se presenta con características propias, distintas a las clásicas relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno, y que requiere soluciones uniformes en todos los Estados Miembros. Esta es la consecuencia de la igualdad que priva en la comunidad económica.

De las disposiciones constitucionales analizadas, se deduce que en los inicios del proceso de integración económica, si bien Europa había evolucionado considerablemente en esta materia, no tenía una solución uniforme respecto al problema en el ámbito comunitario. De ahí que sobre todo ante el, al caso italiano, donde mayores inconvenientes habían surgido, la solución del problema de la jerarquía del derecho comunitario, debía hacerse depender de la solución dada al primero de los problemas que hemos planteado, es decir, al de la transferencia de competencias a los órganos supranacionales.

En efecto, admitida la transferencia de competencias que autorizaban la mayoría de las Constituciones europeas, ello implicaba una limitación de la competencia ordinaria de los órganos constitucionales de los Estados Miembros, entre ellos del Parlamento. Por tanto, los Estados miembros no podrían legislar o adoptar medidas ejecutiva en las materias respecto de las cuales se hubieran otorgado competencias exclusiva a los órganos comunitarios.

Por ello, la propia Corte de Justicia de las Comunidades Europeas en la decisión que adoptó en el caso *Costa vs. ENEL* de 15.7.1964, por remisión de los tribunales italianos de acuerdo al artículo 177 del Tratado, señaló:

“En forma diferente a los Tratados ordinarios el Tratado que instituyó las Comunidades Económicas Europeas ha creado su propio sistema legal que fue incorporado en los sistemas legales de los Estados miembros cuando el Tratado entró en vigencia, y como tal, es obligatorio en ellos... Los Estados miembros, aun cuando en áreas limitadas, han restringido sus derechos de soberanía y han creado un cuerpo de leyes aplicables, tanto a los nacionales como a ellos mismos. La integración en las leyes de cada Estado miembro de provisiones que tienen su fuente en la Comunidad, y de manera mas general, en el espíritu y los términos del Tratado, tiene como consecuencia la imposibilidad de los Estados miembros de adoptar unilateralmente medidas subsecuentes sobre un orden legal que ellos han aceptado sobre la base de reciprocidad ...La realización de los objetivos del Tratado estaría en peligro, y la prohibición de discriminación ...sería violada si el derecho comunitario llegara a tener diferente fuerza de un Estado a otro como consecuencia de subsecuentes legislaciones nacionales que le sean inconsistentes”.

En todo caso, es necesario convenir en que el problema de la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional encontró solución en Europa, basada en las normas constitucionales que daban jerarquía superior a los Tratados frente a las leyes; o en las consecuencias de la transferencias de competencias que algunas Constituciones autorizan, de manera que con motivo del desarrollo de la Unión Europea y de la aprobación del Tratado de Maastrich, en los inicios de los años noventa, todos los Estados Miembros de la Comunidad habían adaptado sus Constituciones a las exigencias de la integración.

En todo caso, y a pesar de que el problema y las exigencias constitucionales de la integración hubieran encontrado solución en todos los Estados miembros de la Comunidad Europea desde los años cincuenta a los ochenta, con motivo del establecimiento de la Unión Europea por el Tratado de Maastricht de 1992, el problema constitucional de la integración, se convirtió en el centro de la discusión habiéndose planteado en todos los países la cuestión constitucional, dado que se tocaban aspectos centrales de la soberanía tradicional de los Estados miembros, como era el derecho pasivo al sufragio o la política económica y monetaria

En toda Europa, así hubo reformas constitucionales, referéndums y decisiones de los Tribunales Constitucionales, la más importante de las cuales fue la del Tribunal Federal Constitucional Alemán de 12.10.93 en la cual definitivamente señaló que:

“El hecho, para una asociación de Estados como la Unión Europea, de asumir poderes soberanos resulta de la habilitación que han otorgado a estos efectos los Estados siempre soberanos, actuando regularmente, en el campo internacional, mediante sus gobiernos respectivos, orientados así el proceso de integración. Este ejercicio del poder público está entonces determinado, en primer lugar, por el poder gubernamental. De lo que resuelta que un tal poder público comunitario reposa sobre la voluntad formada, desde el origen, por cada uno de los pueblos de la comunidad, pudiendo, en este sentido, considerarse como democrática”.

### III. LA SITUACION CONSTITUCIONAL EN AMERICA LATINA RESPECTO AL PROCESO DE INTEGRACION ANDINA

Los intentos de afianzar un proceso de integración en América Latina se remontan al año 1960 cuando se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); sin embargo, desde el punto de vista constitucional, el proceso de mayor relevancia ha sido el denominado *Grupo Andino*, establecido mediante el Acuerdo de Integración Sub-regional Andino de 26.5.69, suscrito en Cartagena, y que mediante la adopción del Protocolo Modificador de Trujillo de 10.3.96 suscrito por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, pretende crear la Comunidad Andina.

La cuestión constitucional de la integración latinoamericana, particularmente, de la integración andina, sólo fue resuelta en la víspera de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, en Colombia, al incorporar al ordinal 18 del artículo 76 del texto constitucional relativo a las atribuciones del Congreso que ejerce mediante Leyes, lo siguiente:

“Ord. 18: Aprobar o inaprobar 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 de los Estados”.

Este artículo equivale al artículo 150, ordinal 16 de la Constitución de 1991 que atribuye al Congreso:

Aprobar o inaprobar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.

Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, *transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos supranacionales*, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

Además, el artículo 227 de la Constitución de 1991, dispone:

“Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen *organismos supranacionales*, incluso para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la Constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano”.

En contraste con estas precisas normas colombianas, ninguno de los otros Estados signatarios del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Chile, Ecuador y Perú) han resuelto las exigencias de la integración en sus Constituciones. En el caso de Venezuela —Estado que se incorporó al Acuerdo en 1973— sólo se establecía una cláusula de principio respecto de la integración, como la artículo 108 de la Constitución de 1961, que dispone:

“Artículo 108. La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes”.

A pesar de estas deficiencias y falta de respaldo constitucional, el Acuerdo de Cartagena fue aprobado en todos los países, con excepción de Chile, mediante Leyes aprobatorias o actos ejecutivos con igual valor que las Leyes. En Chile, sin embargo, el camino fácil de incorporación del Acuerdo al derecho interno por la sola ratificación ejecutiva, dado el supuesto carácter derivativo del Tratado de Montevideo de la ALALC, provocó que en 1974 también por Decreto ejecutivo, Chile se separara definitivamente del Grupo Andino.

En todo caso, aún en el caso de Colombia que había reformado su Constitución para asegurar, con bases sólidas, la incorporación a un proceso de integración, la Ley 8ª de 21.3.73 que aprobó el Acuerdo de Cartagena estableció en su artículo 2 lo siguiente:

“Artículo 2. El Gobierno Nacional podrá poner en vigencia las decisiones de la Comisión y de la Junta del Acuerdo Sub-regional Andina, siempre que no modifiquen la legislación o no sean materia del Legislador.

En cambio, tales decisiones, para su aprobación y entrada en vigencia, deberán ser sometidas al Congreso por el Gobierno, cuando sean materias de la competencia del Legislador o modifiquen la legislación existente o cuando el gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores”.

En esta forma, en la ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena se establecería un freno al proceso de integración, negándose la aplicación inmediata del derecho comunitario y reservándose al legislador interno la aprobación de todas y cada una de

las decisiones de la Comisión del Acuerdo que se refirieran a materias de la competencia del Congreso o que modificaren la legislación existente. Se rechazaba, así, por el legislador toda idea de transferencia de poderes legislativos a la Comisión del acuerdo y de aplicación inmediata de las decisiones comunitarias en el orden interno.

En Colombia como en Venezuela, desde el siglo pasado existe un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes —en paralelo al control difuso— que se ejerce mediante una acción popular, atribuido ahora a la Corte Constitucional, pero hasta 1992 a la Corte Suprema de Justicia en la cual, incluso, se había creado una Sala Constitucional.

En tal virtud, el artículo 2º de la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena fue impugnado mediante una acción de inconstitucionalidad, al considerarse contrario al artículo 76, ordinal 18 de la Constitución, que autorizaba lo contrario de lo que disponía. La Corte Suprema de Justicia de Colombia, mediante sentencia de 27.2.75 anuló el artículo impugnado, para lo cual reconoció la existencia en el orden constitucional de un traslado de competencias a los órganos comunitarios, lo que significaba una “pérdida de potestades legislativas” del Congreso, “figura cuya inserción en los ordenes internos ha requerido de una reforma constitucional” contenida en el artículo 76, ordinal 18 de la Constitución.

De ello, señaló la Corte:

“Después de la reforma no cabe discusión sobre la capacidad de que pueden gozar ciertas organizaciones internacionales para legislar, con efectos en Colombia, sobre asuntos de su competencia, en los términos que la Constitución establece.

Con base en ello, la Corte Suprema anuló el artículo 2º de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, al considerar que infringía la Constitución, “cuando establece presupuestos a una aptitud del Gobierno que la Carta no ha condicionado”, lo que daba origen a una “notoria” contrariedad entre la disposición legislativa y el ordenamiento Constitucional”.

En esta forma, el problema constitucional de la integración fue resuelto en Colombia, de manera que incluso la Corte Suprema de Justicia en la aplicación posterior del derecho comunitario andino se ha pronunciado estableciendo, en sentencia de 1.988 que:

“...dado el carácter preeminente del derecho comunitario, autorizado por nuestra Constitución, una norma legal doméstica anterior contraria a una de derecho de la integración ha de entenderse derogada, según la operancia de este fenómeno en el derecho colombiano, o *suspendida o desplazada como acostumbra a decirse en aquel derecho*; y una posterior debe tenerse como inconstitucional, no tanto por la fuerza que tenga o el respeto que merezcan los tratados constitutivos o iniciales que constituyen temas controvertibles, sino porque la competencia para regular esas materias, como atributo de la soberanía nacional, ha pasado de las autoridades internas a las comunitarias y esto se ha hecho con fundamento en preceptiva específica de la Carta Política. *Hay, indudablemente, una limitación y una transferencia de potestades de los poderes nacionales a favor de los organismos supranacionales que así, por traslado o cesión, ganan la respectiva competencia*”.

La situación jurídico constitucional de la integración en Colombia, que también fue expresamente regulada en la Constitución de 1991, tanto en el artículo 150, ordinal 16 como en el artículo 227, sin embargo contrasta con algunas reformas constitucionales recientes, como la del Perú de 1993, cuya Constitución previó expresamente el principio contrario a las exigencias de la integración, al señalar el artículo 56 lo siguiente:

“Artículo 56. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:

1. Derechos Humanos.
2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
3. Defensa Nacional.
4. Obligaciones financieras del Estado.

También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución”.

En el caso de Venezuela, como se dijo, la Constitución sólo contiene una cláusula de principio (Art. 108) de que “La República favorecerá la integración económica latinoamericana”. La discusión constitucional se planteó en idénticos términos que en Colombia, pero a falta de un texto constitucional terminante, el resultado, después de ejercida una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, fue radicalmente opuesto a la solución Colombiana.

En efecto, en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena de 1973, así como de las Decisiones más importantes de la Comisión del Acuerdo que incidían en materias legislativas internas, como la relativa a las inversiones extranjeras, el Congreso —en la misma orientación de la norma de la Ley Aprobatoria de Colombia anulada por la Corte Suprema de Justicia de ese país— agregó una declaración interpretativa, mediante la cual indicó el sentido preciso que atribuyó a las disposiciones del Acuerdo, con el siguiente texto:

*“Parágrafo Primero:* Las decisiones de la Comisión del Acuerdo que modifiquen la legislación Venezolana o sean materia de la competencia del Poder Legislativo, requieren la aprobación mediante Ley del Congreso de la República”.

Al igual que sucedió en Colombia, esta norma fue impugnada por medio de una acción de inconstitucionalidad por ante la Corte Suprema de Justicia, la cual en sentencia de 10.7.90 —y contrariamente a lo que había sucedido en Colombia quince años antes— declaró sin lugar la acción por considerar que la norma no violaba la Constitución de 1961. Dijo la Corte:

“Nuestro Congreso no aceptó delegar su competencia en la Comisión, y esa determinación no vulnera la Constitución, sino que, por el 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”.

En esta forma por decisión del órgano judicial que tiene a su cargo el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, la exigencia fundamental del proceso de integración, quedaba entrabada.

Antes de la decisión de la Corte Suprema, en todo caso, en 1983, el Congreso había sancionado las Ley Aprobatoria del Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en la cual, en igual forma que la declaración interpretativa de la Ley Aprobatoria del Acuerdo, incorporó un artículo con el siguiente texto:

“Artículo 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”.

De acuerdo a estas normas fue practica regular en Venezuela hasta 1992 que todas las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se refirieran a materias legislativas, fueron aprobadas por Ley del Congreso; y las que no lo fueron, como las decisiones sobre propiedad industrial, no tuvieron aplicación en el país.

Sin embargo, el propio Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena establecía en su artículo 2 que:

“Las decisiones de la Comisión obliga a los países miembros desde la fecha en que sean aprobados por la Comisión”.

Esta norma, precisamente contraria a lo previsto en el artículo 2° de la Ley Aprobatoria del propio Tratado, se interpretó en el sentido de que la aplicación inmediata de las decisiones de la Comisión solo se refería a las que no tuvieran por objeto materias de la competencia del legislador. Así sucedió hasta 1992, de manera que todas las decisiones de la Comisión que incidían en la legislación, o fueron aprobadas por Ley en cada caso, o no tuvieron aplicación en Venezuela.

La situación, sin embargo, cambió en 1992 por las exigencias prácticas del proceso de integración, y a partir de la *Gaceta Oficial* N° 4284 de 28.6.92, el Ejecutivo Nacional comenzó a publicar en la misma, aprobación legislativa, y sin ningún acto estatal o nota siquiera que dijera algo, las Decisiones de la Comisión del Acuerdo aún las que incidían sobre cuestiones legislativas como la Decisión 282 sobre Normas Antidumping; la Decisión 284 sobre Normas restrictiva a las exportaciones; la Decisión 285 sobre Normas restrictivas de la libre Competencia; la Decisión 291 sobre régimen de Capitales Extranjeros; la Decisión 292 sobre Empresas Multilaterales; la Decisión 313 sobre Régimen Común de Propiedad Industrial y su reforma, la Decisión 344 publicada en 1994, y que modifica la Ley de Propiedad Industrial de 1955; la Decisión 351, sobre Régimen Común de Derecho de Autor y derechos conexos, que modifica la Ley sobre Derecho de Autor.

El Ejecutivo Nacional, incluso ha reglamentado algunas de estas Decisiones, como sucedió con el Reglamento de la Ley sobre Derecho de Autor y de la Decisión N° 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena (Decreto N° 618 de 11.4.95) e incluso, la Corte Suprema de Justicia, ha aplicado en sus sentencias el texto de algunas de estas Decisiones, como la Decisión 344 sobre Régimen Común de Propiedad Industrial (caso *Nintendo*, CSJ-SPA de 3.8.1995).

En esta forma, sin previsión expresa constitucional y en forma manifiestamente contraria a lo establecido en las Leyes Aprobatorias de los dos instrumentos mas importantes del proceso de integración andina, el Acuerdo de Cartagena y el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo, Venezuela avanza en el proceso de integración, sobre la base de interpretaciones, sin bases constitucionales sólidas.

En esta materia, lo único realmente serio desde el punto de vista Constitucional, y que demuestra la necesidad de darle fundamentos sólidos al proceso de integración, es la propuesta de incorporar a la reforma de la constitución que se estudia desde hace tres años, en la norma que se refiere a la integración, un párrafo con el siguiente texto:

“En los Tratados que tengan por objeto promover o consolidar este proceso podrá convenirse en atribuir a los organismos e instituciones de integración, el ejercicio de determinadas competencias que esta constitución haya conferido a los poderes del Estado. Las decisiones de éstos organismos o instituciones tendrán efectos directos para la población en la medida en que lo establezca el Tratado”.

En el resto de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, la situación constitucional es tan o más precaria que en Venezuela. Ya nos referimos al caso del Perú, cuya constitución consagra expresamente la necesidad de la aprobación legislativa para los Tratados que modifiquen o deroguen alguna Ley o requieran medidas legislativas para su ejecución (Art. 56). En el caso de Ecuador la Constitución de 1992, el artículo 2º que contiene una especie de preámbulo, establece en la materia, solamente, que el Estado Ecuatoriano.

“Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos, y dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos Unidos por vínculos de solidaridad, nacidos de la identidad de origen y cultura.”

En el caso de Bolivia, la reforma constitucional de 1994 nada estableció sobre el proceso de integración.

En todo caso, y a pesar de estas bases constitucionales precarias del proceso de integración andino, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en diversas decisiones ha tocado y decidido sobre los aspectos fundamentales de las exigencias constitucionales del proceso de integración. Así, en sentencia de 10.6.87 (caso nulidad Decisión 252 de la Junta), se refirió al:

“proceso de la integración en el Pacto Andino, como, “una manifestación de la soberanía conjunta y compartida de los Países Miembros, por lo que no puede ser desconocido y tampoco alterado por ninguno de ellos, mucho menos por sus órganos de gobierno...Todo proceso de integración consiste, fundamentalmente en superar los límites nacionales de los países que intentan integrarse para lograr el surgimiento de una unidad mayor que funcione como tal, en conjunto”.

En otra sentencia de la misma fecha 10.6.87 (caso nulidad de la Decisión 252 de la Junta), el Tribunal señaló que:

“el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es *imperativo, de aplicación obligatoria*, en todos los Países Miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los Organos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una *comunidad de derecho* cual es la constituida en el Pacto Andino”.

En el mismo año, en una decisión de 3.12.87 dictada con motivo de la interpretación de la Decisión 85 de la Comisión de Acuerdo, al constatar que con la creación del Tribunal los Estados miembros “han delegado en el órgano judicial comunitario” la interpretación de las normas comunitarias, sobre la del derecho andino señaló que era:

“necesario puntualizar que el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internacionales o nacionales, por ser *característica esencial del Derecho Comunitario*, como requisito básico para la construcción integracionista”.

Así lo había reconocido por otra parte la Comisión del Acuerdo, en su XXIX periodo de sesiones de 1980, al declarar que:

“a) el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena tienen identidad y autonomía propia, constituye un derecho común y forma parte de los ordenamientos jurídicos nacionales; b) el ordenamiento jurídico del Acuerdo prevalece, en el marco de sus competencias, sobre las normas nacionales sin que puedan oponerse a él medidas o actos unilaterales de los Países Miembros; c) las Decisiones que impliquen obligaciones para los Países Miembros entran en vigor en la fecha que indiquen o, en caso contrario, en la fecha del Acta Final de la reunión respectiva, de conformidad con el Artículo 21 del Reglamento de la Comisión. En consecuencia, dichas Decisiones adquieren fuerza vinculante y son de exigible cumplimiento a partir de la fecha de su vigencia”.

Por su parte, en el Acta de Caracas de mayo de 1991 suscrita por los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela con ocasión del Quinto Consejo Presidencial Andino, se declaró expresamente en relación a los aspectos institucionales y al cumplimiento del ordenamiento jurídico andino, la voluntad de:

“a) Reiterar el principio de la aplicación directa de las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, según se establece en el Artículo 3° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, e instruir a las autoridades nacionales para que las apliquen sin restricciones y promuevan su difusión”.

En esta forma, indudablemente, en el área andina la integración lleva dos ritmos: uno voluntarista, de compromiso con la integración a cargo de órganos de los Poderes Ejecutivos de los Estados Miembros; otro absolutamente escéptico en relación al proceso, a cargo de los órganos legislativos de los Estados Miembros, apoyados en la ausencia de soluciones constitucionales adecuadas para cumplir con las exigencias de la integración. Con este doble ritmo, sin duda, no podrá avanzarse seriamente en el proceso. Ese es, desde el punto de vista institucional el problema de la integración andina.

#### IV. LA VOCACION INTEGRACIONISTA EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES LATINOAMERICANOS.

En contraste con la precaria base constitucional de la integración andina, en otros países de América Latina que incluso no participan actualmente en un proceso de integración de la importancia del Pacto Andino, y de la perspectiva futura de la Comunidad Andina; han venido incorporando en sus Constituciones, diversas normas con vocación claramente integracionistas.

Tal es el caso de las Constituciones de Paraguay, Nicaragua, Argentina y Costa Rica.

La Constitución paraguaya de 1992 consagra con máxima amplitud la integración latinoamericana, y podríamos asegurar que las exigencias de un proceso de integración se resuelven en su artículo 145 donde se reconoce de manera *explícita* un orden jurídico supranacional:

“Artículo 145. La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural.  
Dichas decisiones sólo podrán adoptarse por mayoría absoluta de cada Cámara del Congreso”.

Por otra parte, la Constitución de Nicaragua de 1986, recientemente reformada en 1995, consagra en su artículo 5 los principios y bases fundamentales que dirigen sus relaciones internacionales, concretando en su última parte que:

“Nicaragua privilegia la integración y propugna por la reconstrucción de la gran Patria Centroamericana”; lo que reitera en su artículo 8: “El pueblo de Nicaragua es de naturaleza multiétnica y parte integrante de la nación centroamericana”.

Sin embargo, en su artículo 9, establece las bases de una muy amplia concepción de la integración latinoamericana, en los siguientes términos:

“Artículo 9. “Nicaragua defiende firmemente la unidad centroamericana, apoya y promueve todos los esfuerzos para lograr la integración política y económica y la cooperación en América Central, así como los esfuerzos por establecer y preservar la paz en la región.

Nicaragua aspira a la unidad de los pueblos de América Latina y el Caribe, inspirada en los ideales unitarios de Bolívar y Sandino.

En consecuencia *participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines. Este principio se regulará por la legislación y los tratados respectivos*”.

En el mismo orden de ideas, la Constitución Argentina adopta un criterio bien amplio del proceso de integración latinoamericano, y por ello va más allá de una mera declaración de principios, lo que se traduce en una transferencia efectiva de competencias y jurisdicción a organismos supranacionales. En efecto, dispone en su artículo 75 ordinal 24 dentro de las competencias del Congreso —texto incorporado en la reforma constitucional de 1994— lo siguiente:

“Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara...”

Este criterio, también lo desarrolla la Constitución de Costa Rica, cuya última reforma es de 1995 al asignarle a los tratados internacionales jerarquía superior a las leyes nacionales en su artículo 7.

“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”.

Pero además, reconoce expresamente el proceso de transferencia de competencia que pudiera derivarse de un tratado de integración al prescribir dentro de las atribuciones correspondientes a la Asamblea Legislativa, lo siguiente:

“Artículo 121. 4 Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros”.

En otros términos, podríamos decir que se concibe el proceso de integración latinoamericana en las Constituciones de Guatemala y El Salvador.

En el caso de la Constitución de Guatemala de 1985, reformada en 1993, se trata el tema de la integración económica haciendo referencia a la comunidad centroamericana en relación con los demás Estados que forman la Federación de Centroamericana. pero reconoce, sin embargo, la *preeminencia del Derecho Internacional*, es decir, con valor y jerarquía superior al ordenamiento interno en materia de derechos humanos (artículo 46); así como la posibilidad de formular políticas conjuntas con los Estados afines con el objeto de obtener el progreso de sus naciones, (artículo 151).

Una aproximación similar al proceso integracionista, es recogido igualmente por la Constitución de El Salvador, de 1983 que además de la integración económica, social y cultural con las demás repúblicas americanas, habla de la integración *humana*, y se refiere especialmente la integración centroamericana de manera semejante a la Constitución de Guatemala y de Nicaragua, y expresa su conformidad, previa consulta popular, con la reconstrucción total o parcial de la República de Centro América, en forma unitaria, federal o confederada, (Art. 89).

Además prevé el mecanismo para la creación y transferencia de funciones a organismo supranacionales, al establecer que la integración se llevará a cabo mediante instrumentos internacionales, que pueden adoptar la forma de tratados o de convenios. Ahora bien, a diferencia de otros países que reconocen expresamente la *preeminencia del ordenamiento internacional* sobre el derecho interno, la Constitución de El Salvador consagra el principio de que los tratados y convenios internacionales tienen un valor y jerarquía igual a las leyes nacionales, *creación de organismos con funciones supranacionales...*”

En otro contexto si sitúan los Estados cuyas constituciones, en forma similar a la venezolana, establecen en relación a la integración, una declaración de principios como fundamento de sus relaciones internacionales. Es el caso de las Constituciones de Brasil, Honduras y Cuba.

La Constitución de Brasil, de 1988 establece las bases fundamentales que rigen sus relaciones internacionales en diez postulados consagrados en su artículo 4, con un párrafo único donde se dispone que:

“La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones”.

Asimismo, la Constitución de Uruguay de 1966 dispone en su artículo 6 lo siguiente:

“La República procurará la integración social y económica de los estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas. Asimismo propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos”.

Por otra parte, la Constitución de Honduras establece una declaración de principios consagrados en su artículo 335, de la siguiente manera:

“El Estado ordenará sus relaciones económicas sobre las bases de una cooperación internacional justa, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenio que suscriba, en los que no se oponga al interés nacional”.

En el mismo orden de ideas, la Constitución de Cuba de 1992 tan solo refiere en su artículo 12 numeral c) lo siguiente:

“...reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, cuya identidad común y necesidad histórica de avanzar juntos hacia la integración económica y política para lograr la verdadera independencia, nos permitiría alcanzar el lugar que nos corresponde en el mundo”.

## CONCLUSION

Como hemos señalado, después de la aprobación del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, se ha dicho que se ha producido un proceso de constitucionalización del derecho comunitario, dada la importancia que adquirió la consideración constitucional del proceso de integración, lo que motivó reformas constitucionales en casi todos los Estados miembros para aceptar las nuevas normas comunitarias sobre nacionalidad y régimen electoral, política económica y política monetaria.

Sin embargo, la verdad es que el derecho constitucional en Europa siempre ha estado de la mano del proceso de integración, desde antes de firmarse el Tratado de París de 1951. Todos los pasos dados en más de 40 años de avance del proceso europeo desde las Comunidades Económicas hasta la Unión Europea, siempre han tenido al respaldo previo de las Constituciones de los Estados miembros, las cuales han sido especialmente previsivas, consagrando en forma expresa la necesaria transferencia de competencias y poderes a los órganos supranacionales comunitarios para asegurar el proceso, con la consiguiente limitación de potestades para los órganos constitucionales de los Estados miembros, y la aplicación directa e inmediata del derecho comunitario en los países, con preeminencia en relación al derecho interno. Por lo normal y natural de las soluciones constitucionales a las exigencias de la integración, quizás el tema no tenga la destacada importancia que amerita.

Sin embargo, en contraste con la situación Europea, en el proceso de integración de América Latina, y en particular en el Grupo Andino, sin respaldo constitucional adecuado, los países han querido adentrarse en un proceso de integración sin atender las exigencias constitucionales, basándose en solas apreciaciones políticas y económicas y a lo sumo, en precarias interpretaciones constitucionales. Así ha sucedido en el Pacto Andino donde sólo Colombia ha resuelto constitucionalmente las exigencias institucionales del proceso.

Con esas precarias bases, el proceso no podrá avanzar más y corre el riesgo de producir frustraciones. En tal sentido, la experiencia del derecho comunitario europeo y su formación constitucional, debe ser un punto de interés para el proceso de integración andina.