

# IMPLICACIONES CONSTITUCIONALES DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN LA COMUNIDAD ANDINA(\*)

Allan R. Brewer Carías  
Profesor emérito de la Universidad  
Central de Venezuela

## I. LOS PROCESOS DE INTEGRACION REGIONAL COMO PRODUCTO DE PREVISIONES CONSTITUCIONALES

Un proceso de integración regional plantea una serie de exigencias jurídicas enteramente nuevas<sup>(1)</sup>, con repercusión en el ámbito constitucional interno de cada país y que son las siguientes:

*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 corresponden a 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 en algunos casos pierden;

*En tercer lugar*, que las decisiones adoptadas por los órganos supranacionales sean directa e inmediatamente aplicables en los Estados miembros, tanto a los órganos públicos como a los ciudadanos, sin necesidad alguna de aprobación o de incorporación de las decisiones a los

---

(\*) *Estudio para el Proyecto del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, Perú, 2002.

(1) Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, "Las Implicaciones constitucionales de la integración económica regional", en *El derecho venezolano a finales del Siglo XX, Ponencias Venezolanas al XV Congreso Internacional de Derecho Comparado, Bristol, 1998*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, págs. 407 a 511;

derechos internos mediante la intervención de los órganos constitucionales del Estado (particularmente, por los Parlamentos), los cuales en el ejercicio de sus competencias se encuentran limitados; y

*En cuarto lugar*, que el derecho comunitario producido por los órganos supranacionales no sólo debe tener primacía sobre el derecho interno sino que 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 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, al órgano supranacional. Ello implica 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 tiene que tener aplicación inmediata, sin necesidad de adaptaciones en los Estados miembros, lo que trae como consecuencia que sea obligatorio, en *primer lugar*, para los órganos legislativos nacionales que no pueden derogarlo y que, además, deben legislar internamente conforme a las directrices emanadas del órgano comunitario; en *segundo lugar*, para los órganos ejecutivos nacionales, que deben ejecutarlo en el ámbito interno; y en *tercer lugar*, para los Tribunales, los cuales deben aplicarlo en sus decisiones y someterse,

además, a las interpretaciones del derecho comunitario que adopte el 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 prevén y permiten las Constituciones nacionales.

Pero hay otra consecuencia jurídico-constitucional ineludible derivada 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 llevaron a los países europeos a adaptar las instituciones constitucionales internas de los Estados miembros al proceso comunitario; y ello sólo se pudo lograr a lo largo de los últimos cincuenta años, con previsiones constitucionales expresas que se fueron incorporando mediante reformas constitucionales en cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea, a medida que el proceso de integración fue avanzando.

Ese proceso europeo demuestra, en todo caso, que 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 puntua-

lizó el Tribunal Constitucional español en su decisión del 1º de julio de 1992 sobre la constitucionalidad del Tratado de Maastricht, no pueden “disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones” (2), agregando que dichas normas constitucionales que autorizan la transferencia de competencias, no podrían ser empleadas como instrumento para contrariar 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.

En otras palabras, la integración sólo puede llevarse a cabo conforme a las Constituciones nacionales, de manera que o las Constituciones nacionales autorizan formal y expresamente la transferencia de competencias de los órganos constitucionales nacionales a órganos supranacionales, con la consecuente limitación a los poderes de los mismos, lo que implica una limitación a la soberanía de cada Estado (así lo admitió, por ejemplo, el Consejo Constitucional de Francia en decisiones de 30-12-76; 22-5-85 y 23/25-7-91) (3); o las Constituciones nacionales nada dicen al respecto, en cuyo caso, necesariamente tienen que revisarse o reformarse, para legitimar tales transferencias de competencias y las limitaciones a la competencia de los órganos constitucionales nacionales.

El problema, por supuesto, no es nuevo, y allí esta toda la experiencia europea en un proceso de casi cincuenta años de integración económica, de Comunidad y de Unión, en el cual no se dio paso alguno sin la debida atención y solución a la cuestión constitucional. El proceso se

---

(2) Véase el texto de la decisión en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol 19, Nº 2, Madrid 1992, páginas 633-655. Véase en general sobre el caso español Francisco RUBIO LLORENTE, “La Constitution espagnole et le Traité de Maastricht”, *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Nº 12, París 1992, páginas 651 y siguientes; Antonio LÓPEZ CASTILLO, *Constitución e Integración*, Madrid, 1996.

(3) Véase en Jean-Claude MASCLÉ, *Les Grands Arrêts de Droit Communautaire*, París 1995, páginas 119 y siguientes. Véase además en Oliver BEAUD, “La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le Traité de Maastricht”, *Revue Française de Droit Administratif*, Nº 6, París 1990, páginas 1045 y siguientes.

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, antes de suscribirse el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) en 1951. El Tratado de Maastricht de 1992, además, por su significado en la profundización del derecho comunitario, puso más en evidencia la necesidad de la adaptación constitucional al proceso de la Unión Europea; como lo dejó plasmado el extenso y ejemplar debate constitucional desarrollado en Francia, en el cual el Consejo Constitucional, en su decisión N° DC 92-308 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”<sup>(4)</sup> la que culminó con el referéndum de 20-9-92. Igual decisión se adoptó con motivo de la firma del Tratado de Amsterdam de 1997. Pero el problema no es nuevo ni dejó de tener en los años precedentes, permanente atención en los diversos países europeos.

## II. LA CARENCIA DE BASE CONSTITUCIONAL PARA EL INICIO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINA, LA EXCEPCIÓN DE COLOMBIA Y LAS DISCUSIONES ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

Los intentos de establecer un proceso de integración regional en América Latina se remontan al año 1960, cuando se creó por el Tratado de Montevideo, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC); sin embargo, desde el punto de vista constitucional, el proceso de mayor relevancia que el denominado *Grupo Andino*, que se estableció 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, Co-

---

(4) *Idem*

lombia, Ecuador, Perú y Venezuela, se ha convertido en la *Comunidad Andina*(<sup>5</sup>).

La cuestión constitucional de la integración latinoamericana discutida ampliamente en la década de los sesenta(<sup>6</sup>), y particularmente de la integración andina, sólo fue resuelta en Colombia, en la víspera de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, mediante la reforma constitucional de 1968, 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 competencia para:

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

---

(5) Véase Ley Aprobatoria del Protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) del 1° de marzo de 1996, *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*, N° 36116 de 30-12-96.

(6) Véase en general, Alberto A. NATALE, *La integración latinoamericana y la cuestión constitucional*, Buenos Aires 1997; Emilio J. CÁRDENAS, “En torno a la constitucionalidad de un eventual Mercado Común Latinoamericano”, en *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, 12-13, febrero 1967; Arturo FAJARDO MALDONADO, “Soberanía y Derecho Internacional en el Proceso de integración económica centroamericana”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Universidad de San Carlos de Guatemala, Nos. 3 al 6, 1967-1968, páginas 49 a 82; Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, *Mesa Redonda sobre la integración de América Latina y la cuestión constitucional*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 6-8 Febrero 1967, *Informe de la Secretaría General*, Washington, 1967, 106 páginas; Allan R. BREWER-CARIAS, *Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana*, Caracas 1968.

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, 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 constitucionales colombianas, ninguno de los otros Estados signatarios del Acuerdo de Cartagena (Bolivia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) resolvió con anterioridad a la firma del Acuerdo las exigencias de la integración en sus Constituciones.

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

Ahora bien, en Colombia, el único país que había reformado su Constitución para asegurar con bases sólidas la incorporación a un proceso de integración, sin embargo, con la sanción de la Ley 8ª de 21-3-73 que aprobó el Acuerdo de Cartagena, se reinició el debate constitucional sobre el tema de la integración regional, al prever dicha ley, 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 colombiana aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, sin tener en cuenta la novedosa norma constitucional que había sido incorporada al Texto en 1968, se negó la aplicación inmediata del derecho comunitario en el orden interno, reservándose al legislador la aprobación de todas y cada una de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se refirieran a materias de la competencia del Congreso o que modificaren la legislación existente (7) y en contra de la Constitución. El legislador colombiano, así, a pesar de la autorización constitucional, rechazaba toda idea de transferencia de poderes legislativos a la Comisión del Acuerdo y de aplicación inmediata de las decisiones comunitarias en el orden interno.

El mencionado artículo 2 de la Ley colombiana aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, fue impugnado mediante una acción de inconstitucionalidad, al considerarse que vulneraba el artículo 76, ordinal 18 de la Constitución, que autorizaba lo contrario. La Corte Suprema de Justicia de Colombia, mediante sentencia de 27-2-75, anuló el artículo impugnado, reconociendo la existencia en el orden constitucional de la posibilidad de 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” (la de 1968), contenida precisamente en el artículo 76, ordinal 18 de la Constitución.

---

(7) Véase Jaime VIDAL PERDOMO, “Aspectos jurídicos de la aprobación del Acuerdo de Cartagena”, *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, N° 11, junio 1993, páginas 35 a 39.



Por 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 esta premisa, 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 (8).

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 sobre ello estableciendo, por ejemplo, en sentencia de 1-9-88, 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.*” (9)

---

(8). Consultada en copia del original.

(9) Véase en Galo PICO MANTILLA, *Derecho Andino*, 2ª. Edición, Quito 1992, páginas 66 y 67.

### III. LAS DISCUSIONES DE ORDEN CONSTITUCIONAL EN VENEZUELA Y LA SOLUCIÓN DE LA CUESTIÓN EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1961, vigente al momento de suscribirse tanto el Acuerdo de Cartagena en 1968 como el Protocolo Modificadorio de Trujillo sobre la Comunidad Andina de 1996, sólo contenía una cláusula de principio (Art. 108) de que “La República *favorecerá la integración* económica latinoamericana”. Por ello, la discusión constitucional inicial sobre la viabilidad del proceso de integración se planteó en idénticos términos que en Colombia; pero a falta de un texto constitucional terminante como el colombiano, después de ejercida una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, el resultado fue radicalmente opuesta a la solución colombiana.

En efecto, en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y de las Decisiones más importantes de la Comisión del Acuerdo de 1973 <sup>(10)</sup>, se agregó una *declaración interpretativa*, mediante la cual el Congreso 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.”*

Tal como se explicó detalladamente en la Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria, la inclusión del parágrafo segundo del artículo Único de la Ley Aprobatoria obedeció al hecho de que:

*“algunas de las Decisiones de la Comisión tienen carácter normativo y contenido general y que las mismas al incorporarse al derecho interno de los países, constituyen normas de rango legal y son, por tanto, de obliga-*

---

(10). Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.620 Extra. de 1-11-73.

toria observancia por todos los ciudadanos y los órganos del Poder Público. Otras, por el contrario, no tienen tal carácter y, por tanto, se limitan a uniformar políticas o criterios a nivel administrativo, entre los Gobiernos de los países miembros”.

Por ello, la misma Exposición de Motivos planteó la cuestión constitucional derivada de la aprobación pura y simple del Tratado, al señalar:

“Esto plantea, necesariamente, el problema de la validez inmediata de los actos comunitarios ya que, si bien se trata de actos previstos en el Acuerdo mismo, y, por tanto autorizados por el Poder Legislativo al menos en principio, cuando se produce la ratificación del Tratado, *no cabe duda de que en el Sistema Constitucional Venezolano la facultad de legislar compete al Poder Legislativo y, en consecuencia, resulta procedente que el Congreso de la República ratifique aquellas Decisiones que contengan normas referentes a las materias que la Constitución define como constitutivas de la “Reserva Legal”, colinden o no con disposiciones del Derecho Interno”.*

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 de inconstitucionalidad al considerar que se había aplicado del artículo 128 <sup>(11)</sup> de la Constitución, considerando en relación con las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que las excepciones previstas en esa norma no eran especia-

---

(11) *Artículo 128.-* Los tratados o convenios internacionales que celebre el Ejecutivo Nacional deberán ser *aprobados mediante ley especial* para que tengan validez, salvo que mediante ellos se trate de ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios expresamente reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la ley atribuya expresamente al Ejecutivo Nacional. Sin embargo, la Comisión Delegada del Congreso podrá autorizar la ejecución provisional de tratados o convenios internacionales cuya urgencia así lo requiera, los cuales serán sometidos, en todo caso, a la posterior aprobación o improbación del Congreso.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional dará cuenta al Congreso, en sus próximas sesiones, de todos los acuerdos jurídicos internacionales que celebre, con indicación precisa de su carácter y contenido, estén o no sujetos a su aprobación.

les, concluyendo con la apreciación general de que la norma no violaba la Constitución. La Corte Suprema, así admitió que el Congreso podía:

*“...en ejercicio de su facultad constitucional de aprobación, el Congreso puede incorporar limitaciones que no menoscaben ni invadan atribuciones de aquél, y en el caso la salvedad se contrajo, justamente, a las modificaciones de leyes internas (que es potestad del Congreso acorde al artículo 177) o actos de la Comisión que, en Venezuela, tienen el carácter de “reserva legal”, esto es, que solamente pueden ser dictados por el Poder Legislativo venezolano. Por eso, la salvedad es parte integrante de la aprobación y en esas condiciones quedó debe ser cumplida, porque el Congreso lo que hizo fue dejar constancia de que actos de su competencia interna no están sometidos a la determinación de la Comisión del Acuerdo, convirtiéndolo en organismo supranacional de índole legislativa.*

No puede verse en las Decisiones de la Comisión actos de simple ejecución del Tratado, porque nuestro Congreso no lo quiso así al ejercer la atribución constitucional, 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 trascendencia del acto soberano del órgano encargado de dictar leyes y de derogarlas, modificarlas o reformarlas, así como de ejercer, exclusivamente, los actos que por la Constitución, ameritan de una Ley. El Tratado fue aprobado en esas especiales condiciones y si ello trae como consecuencia situaciones difíciles, *la Corte no puede, pasando por la voluntad del Congreso que no ha contrariado el texto constitucional, dejar sin efecto una norma dictada en ejercicio de la potestad legislativa de ese órgano nacional.*

En conclusión, juzga la Corte que en la norma impugnada no se incurrió en violaciones de la Constitución venezolana, por lo cual la nulidad no procede.<sup>(12)</sup>

En consecuencia, conforme a esta sentencia, las Decisiones de la Comisión que modificaran la legislación nacional o incidieran en materias reservadas al legislador, debieron ser aprobadas por Ley para que pudieran entrar en aplicación en Venezuela. En esta forma por decisión del ór-

---

(12). Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 44, 1990, página 100.

gano judicial que tenía a su cargo el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, la exigencia fundamental del proceso de integración, quedaba entrabada<sup>(13)</sup>.

Debe señalarse, por otra parte, que antes de que se adoptase la decisión de la Corte Suprema de Justicia, en 1983, el Congreso había sancionado la Ley Aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena<sup>(14)</sup>, en la cual, en igual forma que la declaración interpretativa de la Ley Aprobatoria del Acuerdo, se 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 con estas normas legales, en consecuencia, práctica regular en Venezuela, hasta 1992, fue que todas las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se referían a materias legislativas, fueron aprobadas por Ley del Congreso; y las que no fueron aprobadas por ley, como las decisiones en materia de propiedad industrial (Decisiones 85 y 311), 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 obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobados por la Comisión”.*

---

(13). Véase las referencias en Allan R. BREWER-CARÍAS, “El control de la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales y la cuestión constitucional de la integración latinoamericana”, *Revista de Derecho Público*, N° 44, Caracas 1990, páginas 225-229.

(14). Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.216 Extraordinario de 7-7-1983. Véase los comentarios sobre ese texto en Allan R. BREWER-CARIAS, “La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana” en *Primeras Jornadas Nacionales de Derecho Comparado* D. Roberto Goldschmidt, Caracas 1978, Maracaibo 1979, páginas 148-197.

Esta norma, precisamente contraria a lo previsto en el artículo 2º de la Ley Aprobatoria del propio Tratado, se interpretó en el sentido de que la aplicación inmediata de las decisiones de la Comisión sólo se refería a aquellas que no tuvieran por objeto materias de la competencia del legislador nacional venezolano. Así sucedió, como se dijo, 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 radicalmente en Venezuela a partir de 1992, por las exigencias prácticas del proceso de integración. En efecto, a partir de la *Gaceta Oficial* N° 4284 de 28-6-92, el Ejecutivo Nacional comenzó a publicar en la misma, sin aprobación legislativa y sin ningún acto estatal o nota alguna siquiera que razonara la publicación, las Decisiones de la Comisión del Acuerdo, que incidían sobre cuestiones legislativas. Así sucedió, por ejemplo, con la Decisión 282 sobre Normas Antidumping; con la Decisión 284 sobre Normas restrictivas a las exportaciones; con la Decisión 285 sobre Normas restrictivas de la Libre Competencia; con la Decisión 291 sobre Régimen de Capitales Extranjeros; con la Decisión 292 sobre Empresas Multilaterales; con la Decisión 313 sobre Régimen Común de Propiedad Industrial y su reforma, con la Decisión 344 publicada en 1994, y que modifica la Ley de Propiedad Industrial de 1955; y con 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, reglamentó 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<sup>(15)</sup> e, incluso, la Corte Suprema de Justicia, ha aplicado en sus sentencias el

---

(15). Decreto N° 618 de 11-4-95, en *Gaceta Oficial* N° 4891 Extraordinaria de 26-4-95.

texto de algunas de estas Decisiones, como la Decisión 313 sobre Régimen Común de Propiedad Industrial.<sup>(16)</sup>

En esta forma, sin previsión expresa constitucional alguna y durante algún tiempo, incluso, 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 creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo, Venezuela había pretendido avanzar en el proceso de integración, sobre la base de interpretaciones, sin bases constitucionales sólidas<sup>(17)</sup>.

La cuestión constitucional de la integración regional, sin embargo, ha sido definitivamente resuelta en la Constitución venezolana de 1999<sup>(18)</sup>. En efecto, el proceso de integración económica latinoamericano y andino, encontró fundamento constitucional en el artículo 153 de la Constitución, superándose la precaria previsión del artículo 108 de la Constitución de 1961, que en nuestro criterio impedía a Venezuela ingresar decididamente al proceso. Por ello, fue que propusimos a la Asam-

---

(16). Caso *Nintendo*, CSJ-SPA de 3-8-1995.

(17) La declaración interpretativa antes mencionada que incorporó el Congreso en la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena de 1973, se eliminó en la Ley Aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) del 10 de marzo de 1996 (*Gaceta Oficial* N° 36116 de 30-12-96), (Protocolo de Trujillo). En igual sentido, dicha cláusula interpretativa, que se había incorporado en la Ley aprobatoria del Tratado que crea el Tribunal Andino de Justicia de 1983, se eliminó en la Ley aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena de 28-5-96 (*Gaceta Oficial* N° 5187 Extraordinaria de 5-12-97). Esta no inclusión de la mencionada declaración, por supuesto, no tenía efecto alguno, pues la cláusula del mencionado Parágrafo Segundo del artículo Unico de la Ley Aprobatorio de 1973, *continuaba vigente*, pues los Protocolos Modificatorios posteriores a la Ley de 1973, como el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Andina de 1996, fueron reformas parciales, en este último caso, destinada a sustituir el Capítulo II del Acuerdo relativo a "la Comunidad Andina y al Sistema Andino de Integración" agregando varios artículos, pero dejando el resto del Acuerdo tal como fue aprobado por la Ley Aprobatoria de 1973 y sus modificaciones parciales posteriores, *la cual continuaba vigente junto con su Parágrafo Segundo del artículo Unico*, que la Corte Suprema encontró ajustado a la Constitución.

(18) Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, pp. 88 y 89.

blea la incorporación de una norma expresa destinada a la materia<sup>(19)</sup>, habiéndose en consecuencia regulado en el artículo 153, que dispone:

*“Artículo 153: La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.*

De esta norma debe destacarse, por su importancia en materia de integración, en *primer lugar*, la posibilidad constitucional de creación de órganos supranacionales, a los cuales se pueden atribuir competencias que la Constitución asigna a los órganos del Poder Público, para que pueda existir un derecho comunitario; y *segundo lugar*, que las normas comunitarias no sólo tienen aplicación directa e inmediata en el derecho interno, considerándose como parte integrante del ordenamiento legal vigente, sino que tienen aplicación preferente en relación a las leyes nacionales que se les opongan.

---

(19) Véase Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre) Caracas 1999, págs. 171 a 182



#### IV. LA SITUACIÓN DE LOS OTROS PAÍSES ANDINOS Y LA AUSENCIA DE SOLUCIÓN EXPRESA DE LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL

Fuera de Colombia y Venezuela, en el resto de los países miembros del Acuerdo de Cartagena, la situación constitucional puede considerarse precaria.

Por ejemplo, en el caso del Perú, la Constitución de 1993 se limita a enumerar como uno de los deberes primordiales del Estado “promover la integración, particularmente latinoamericana” (art. 44). Agrega, en general que “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional” (art. 55), lo que origina dudas sobre la posibilidad de aplicación del derecho comunitario con prevalencia en relación con el derecho interno. Además, expresamente prevé 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, el artículo 4º de la Constitución de 1998, establece en la materia, que el Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional “Propugna la integración, de manera especial, la andina y latinoamericana”. El artículo 161, además, establece que el Congreso Nacional aprobará o improbará los tratados y convenios internacionales que “comprometen al país en acuerdos de integración” (ord. 3).

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

Estamos conscientes de que el proceso de integración económica es necesario en América Latina bajo premisas de igualdad y reciprocidad, y de que un proceso de integración regional, como la experiencia europea lo ha enseñado, requiere de la existencia de órganos supranacionales comunitarios a los cuales los Estados Miembros les transfieran poderes y competencias constitucionales atribuidas a los órganos constitucionales de dichos Estados, de manera que los órganos supranacionales puedan

elaborar el derecho comunitario que debe tener aplicación inmediata y general en los Estados Miembros y con primacía, incluso, respecto de los derechos nacionales. Pero ello sólo puede lograrse si los sistemas constitucionales de cada uno de los Estados Miembros de un proceso de integración lo prevén y autorizan. Como se ha dicho, eso sucedió en Europa, donde todas las Constituciones de cada uno de los 15 Estados Miembros de la Unión Europea, autorizan *expressis verbis* la transferencia de poderes constitucionales a los órganos comunitarios europeos.

En el Grupo Andino, como se ha dicho con la excepción de las Constituciones de Colombia y de Venezuela, las Constituciones de Bolivia, Ecuador y Perú no autorizan a los órganos legislativos de dichos Estados a transferir, delegar o ceder sus competencias constitucionales de legislar a los órganos de la Comunidad Andina, y por tanto, a renunciar a legislar en las materias o competencias transferidas, cedidas o delegadas.

A pesar de estas bases constitucionales precarias del proceso de integración andino, sin embargo, 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 que deben destacarse. 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.”<sup>(20)</sup>

En otra sentencia de la misma fecha 10.6.87 (caso nulidad de la Decisión 253 de la Junta), el Tribunal señaló que:

---

(20) Véase en Galo PICO MANTILLA, *op.cit.*, página 58.

“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”.(21)

En el mismo año, en una decisión del 3-12-87 dictada con motivo de la interpretación de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo, al constatar que con la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo los Estados miembros “han delegado en el órgano judicial comunitario” la interpretación de las normas comunitarias, 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”.(22)

Así lo había reconocido, por otra parte, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, en su XXIX período 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.”

---

(21) *Idem*, página 59.

22. *Idem*, página 60.

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 3º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, e instruir a las autoridades nacionales para que las apliquen sin restricciones y promuevan su difusión. “

Por ello, en el Protocolo Modificador del Tratado que crea al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en su artículo 2º se reiteró este principio, como antes se ha señalado.

En esta forma, indudablemente, la integración en el área andina lleva dos ritmos: uno voluntarista, de compromiso con la integración a cargo de órganos ejecutivos de los Estados Miembros; y 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, estimamos que no puede avanzarse seriamente en el proceso. En nuestro criterio ese es, desde el punto de vista institucional, el principal problema de la integración andina.

## V. CONCLUSIÓN

Después de la aprobación del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea y luego, del Tratado de Amsterdam, se ha dicho que en Europa se ha producido un proceso de constitucionalización del derecho comunitario, dada la importancia que adquirió la consideración constitucional de la creación de la Unión Europea. Ello motivó reformas constitucionales en casi todos los Estados miembros para aceptar las nuevas normas comunitarias sobre nacionalidad y régimen electoral, política económica

y monetaria, y política de seguridad y libre circulación de personas. Pero 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 casi 50 años de avance del proceso europeo desde las Comunidades Económicas hasta la Unión Europea, siempre han tenido el respaldo previo de las Constituciones de los Estados miembros, las cuales han sido especialmente previsivas, consagrando en forma expresa la posibilidad de la necesaria transferencia de competencias y poderes de los órganos constitucionales de los Estados miembros a los órganos supranacionales comunitarios para asegurar el proceso, con la consiguiente limitación de potestades para dichos órganos constitucionales de los Estados miembros; y la aplicación directa e inmediata del derecho comunitario en los Estados, con preeminencia en relación al derecho interno. Por lo normal y natural que ha sido la búsqueda de las soluciones constitucionales a las exigencias de la integración regional, quizás el tema antes no había tenido, 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, ahora Comunidad Andina, donde sólo Colombia, desde 1968 y ahora Venezuela, desde 1999, han resuelto constitucionalmente las exigencias institucionales del proceso.

Con esas precarias bases, estimamos que el proceso no podrá avanzar con base jurídica sólida y corre el riesgo de producir frustraciones. En tal sentido, la experiencia del derecho comunitario europeo y su fundamentación constitucional en los Estados miembros de la Unión Europea, constituyen una enseñanza ejemplar de derecho comparado, de obligatoria atención para otros procesos de integración regional.



