

# EL LARGO CAMINO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LAS BASES CONSTITUCIONALES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL ANDINA Y SU ABANDONO POR EL RÉGIMEN AUTORITARIO DE VENEZUELA\*

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

## I. ALGO DE HISTORIA SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL ACUERDO DE CARTAGENA DE 1968

Como consecuencia de las actividades desarrolladas por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, y de las negociaciones llevadas a cabo a finales de la década de los cincuenta entre diversos países latinoamericanos, puede decirse que fue en 1960 cuando se inició el proceso de integración económica en América Latina, con la firma del Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana del Libre Comercio (ALALC) y la zona respectiva en todo el ámbito suramericano<sup>1</sup>.

Este Tratado, al cual se adhirió Venezuela en 1966<sup>2</sup>, tenía entre sus objetivos inmediatos la constitución de una zona de libre comercio, es decir, la eliminación de los derechos de aduana y demás restricciones en el comercio de los productos originarios de los países miembros de la zona, pero conservando cada uno de ellos la individualidad aduanera respecto de terceros países no miembros de tal área. Como toda zona de este tipo, la ALALC buscaba la liberación del comercio intrazonal, pero sin llegar a constituir una unión aduanera.

El proceso de conformación y perfeccionamiento de esta zona de libre comercio, que debía haberse concluido definitivamente en 1972 y que por las dificultades de funcionamiento de la ALALC, se extendió hasta 1980<sup>3</sup>, se dificultó por la excesiva protección de las economías nacionales que permitía el Tratado y la ausencia de poderes supranacionales de los órganos de la Asociación: todas las decisiones fueron adoptadas, después de un laborioso proceso de negociaciones entre las partes. En todo caso, en la Declaración de Presidentes de América de 1967, suscrita en Punta del Este<sup>4</sup>, se indicó que el Mercado Común

---

\* Publicado en el libro André Saddy (Coordinador), *Derecho Público Económico Supranacional*, Methoius Consultoría Jurídica Internacional, Rio de Janeiro, 2009.

<sup>1</sup> El Tratado de Montevideo fue ratificado por Argentina, Bolivia (1967), Brasil, Chile, Colombia, (1961), Ecuador (1961), México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (1966). La ALALC en esta forma, constituyó el área de integración más amplia de los países en vías de desarrollo con una superficie de alrededor de 19 millones de Km<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Véase la Ley Aprobatoria del Tratado en *Gaceta Oficial* N° 1.244 Extr. de 10-10-68.

<sup>3</sup> Así se dispuso en el Protocolo de Caracas modificadorio del Tratado de Montevideo de 12 de diciembre de 1969. Véase en *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana 1971*. Documentación Informativa, Tomo I, Caracas, 1971, p. 566.

<sup>4</sup> Véase en *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana, 1971*, Documenta-

Latinoamericano que había resuelto crear progresivamente a partir de 1970 en un período no superior a 15 años, se debía basar en el desarrollo completo y la progresiva convergencia entre el Mercado Común Centroamericano y la ALALC.

Estas dos organizaciones de integración se estimaron entonces como los instrumentos adecuados para la formación del futuro Mercado Común Latinoamericano, que después de la reforma de la Carta de la OEA de 1967, constituía, en cierta forma, un objetivo del sistema interamericano<sup>5</sup>.

Pero el impulso que aparentemente se le dio desde el punto de vista político a la ALALC, hizo temer a los países de menor desarrollo relativo y los de mercado insuficiente, que la ALALC podía resultar un proceso en definitiva ventajoso para los países más desarrollados de la región (Argentina, Brasil y México) en perjuicio de aquéllos, lo que provocó que los países andinos se comprometieran en la creación entre ellos de una unidad económica subregional dotada de un mercado ampliado, tarifa externa común y política industrial coordinada que les permitiera participar en términos de equilibrio y equidad, en un Mercado Común Latinoamericano.

La fórmula del acuerdo subregional, en esta forma, ya había sido promovida por la Declaración de Bogotá de 1966, adoptada por los Presidentes de los países andinos y ratificada en la Declaración de los Presidentes de América de 1967<sup>6</sup>.

Ello condujo al establecimiento, mediante el Acuerdo de Cartagena de 1968, del “Grupo Andino” de Integración Subregional que se configuró, sin lugar a dudas, como el esquema de integración económica más acabado y desarrollado de América Latina, y que a partir de 1996, se fue transformando en la Comunidad Andina de Naciones.

Debe mencionarse, por otra parte, que la finalización del período de transición previsto en el Tratado de Montevideo que constituyó la ALALC, para fines de 1973, prorrogada por el Protocolo de Caracas, hasta fines de 1980, aunado al estancamiento y crisis de la ALALC derivado, fundamentalmente, de la fórmula empleada para su implementación a través de negociaciones producto por producto; llevaron a los países miembros en 1980, en la Conferencia de la Asociación celebrada en Acapulco, México, a aprobar el proyecto de un nuevo Tratado de transformación de la ALALC en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que fue constituida por el Tratado de Montevideo de 1980, suscrito el 12 de agosto de 1980 por los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Méxi-

---

ción Informativa, Tomo I, *cit.*, pp. 297 y ss.

<sup>5</sup> Artículo 40 del Protocolo de Buenos Aires, por el cual se reformó la Carta de la OEA, establece expresamente que los Estados miembros reconocen que la integración de los países en desarrollo del Hemisferio es uno de los objetivos del Sistema Interamericano y, en consecuencia, deben orientar sus esfuerzos y adoptar las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con miras a establecer un Mercado Común Latinoamericano en el menor tiempo posible.

<sup>6</sup> La Declaración de Bogotá de 1966 fue firmada por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y por los representantes personales de los Presidentes de Ecuador y Perú, el 16 de agosto de 1966. Bolivia se adhirió a dicha Declaración en 1967. Véase el texto en *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana 1971*, Documentación Informativa, Tomo II, Caracas, 1971, pp. 7 y ss.

co, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela<sup>7</sup>, dado que estaban persuadidos "que la integración económica regional constituye uno de los principales medios para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico y social, a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos".

En cuanto a la integración andina, el impulso final partió de la Declaración de Bogotá de los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y de los representantes de los Presidentes de Ecuador y Perú de 16 de agosto de 1966, en la cual éstos asumieron el compromiso de acelerar el proceso de integración dentro del marco de la ALALC y de adoptar medidas concretas a favor de los países de menor desarrollo relativo y mercado insuficiente.

Asimismo, asumieron compromisos para coordinar sus políticas de desarrollo industrial; suscribir convenios de complementación para establecer nuevas industrias o expandir las existentes: establecer una Corporación de Fomento para la promoción y realización de los proyectos de interés común; y establecieron una Comisión Mixta Intergubernamental para elaborar el acuerdo subregional de integración de los países andinos.

Posteriormente, en la Declaración de los Presidentes de América de 1967 se propició, la concertación "de acuerdos subregionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación interna y armonización de tratamiento hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional".

En el mismo año 1967, en la reunión, del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, se dictaron sendas Resoluciones relativas a las normas a las que debían ajustarse los acuerdos subregionales que se firmasen en el seno de la ALALC; y a las bases del acuerdo subregional, entre Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, delegándose al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC el examen y declaración de compatibilidad del Acuerdo subregional con el Tratado de Montevideo<sup>8</sup>.

Así, el 26 de mayo de 1969, después de un largo período de negociaciones, los países signatarios de la Declaración de Bogotá de 1966<sup>9</sup>, con excepción de Venezuela, firmaron el Acuerdo de Cartagena, es decir, el Acuerdo de Integración Subregional del Grupo de países andinos al cual se adhirió Venezuela en 1973<sup>10</sup>.

El Grupo Andino nació entonces, y ante todo, como un proceso de integración económica que se realizó dentro de los marcos del Tratado de Montevideo y, por tanto, de la

---

<sup>7</sup> Véase la Ley aprobatoria en *Gaceta Oficial* N° 3.033 de 18-10-82

<sup>8</sup> Resoluciones N° 202 (CM-II/VI-E) N 203 (CM-II/VI-E) de 2 de septiembre de 1967 y N° 222 (VII) de 17 de diciembre de 1967. Véase en *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana 1971, cit.*, Tomo I, pp. 199 y ss

<sup>9</sup> Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. El Acuerdo quedó abierto a la adhesión de las demás partes contratantes del Tratado de Montevideo (Apt. 109). Venezuela inició el proceso de adherirse al firmarse el Consenso de Lima el 13 de febrero de 1973 y al aprobar la Comisión del Acuerdo la Decisión N° 70, relativa a las "Condiciones para la adhesión de Venezuela al Acuerdo de Cartagena".

<sup>10</sup> Véase el texto del Acuerdo en *El Pacto Andino*, Madrid, 1973, pp. 303 y ss. La Ley Aprobatoria se publicó en *Gaceta Oficial* Extraordinaria N° 1.620 de 1-11-73

ALALC. De ahí que una de las primeras decisiones que se adoptaron después de su firma, fue la Resolución de la ALALC<sup>11</sup>, declaratoria de la "compatibilidad" del Pacto Andino con el Tratado de Montevideo, como el mismo texto del Acuerdo de Cartagena lo requería<sup>12</sup>.

Ello no significó, sin embargo, que el Acuerdo de Cartagena no tuviera autonomía propia, sino que conformó un mecanismo complementario de los esfuerzos que dentro de la ALALC se desarrollaban para la formación del futuro Mercado Común Latinoamericano, que a partir de 1980 es el objetivo de la ALADI.

El Acuerdo de Cartagena, en esta forma, puede considerarse como el único efectivo proceso de integración en América Latina acordado entre los países andinos y que estableció las bases para un Mercado Común Andino entre Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela, que superaba los 5.440 millones de Km<sup>2</sup>, con una población en ese entonces superior a los 68 millones de habitantes, y con un volumen de comercio exterior al constituirse, superior a los 11.000 millones de dólares. Mediante el esquema de integración andina previsto en el Tratado y sus varias modificaciones<sup>13</sup>, se perseguían tres objetivos fundamentales: promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un Mercado Común Latinoamericano.

Para realizar dichos objetivos el Acuerdo de Cartagena previó diversos mecanismos entre los cuales deben destacarse: la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales; la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales; un programa de liberalización del intercambio comercial; un arancel externo común e integración física (Artículos 1 y 2, del Acuerdo).

Una pieza fundamental de ese proceso fue la decisión de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, N° 24 de 1970 que aprobó el Régimen Común de Tratamiento de los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías<sup>14</sup>, con lo cual se reguló

---

<sup>11</sup> Véase, Resolución del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC, N° 179, de 9 de julio de 1969, que declara la compatibilidad con el Tratado de Montevideo del Acuerdo de Integración Subregional suscrito por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, en *Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana 1971, cit.*, Tomo I, p. 284.

<sup>12</sup> El artículo 110 de Acuerdo de Cartagena exigía que el mismo fuera sometido a la consideración del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC a los efectos de que éste declarara la compatibilidad de aquél con el Tratado de Montevideo

<sup>13</sup> Véase el Protocolo adicional de 1976, el Protocolo adicional de Lima de 1977, el Protocolo adicional de Arequipa de 1978, aprobados por Ley y publicados, respectivamente, en *Gaceta Oficial* N° 31.109 de 12-11-76; N° Extra 2.118 de 30-12-77; y N° Extra 2.310 de 20-9-78. Véase el "Protocolo de Quito" modificadorio del Acuerdo de Cartagena, aprobado por ley publicada en *Gaceta Oficial* N° 33.958 de 4-5-88

<sup>14</sup> Esta Decisión N° 24, de 31 de diciembre de 1970 fue aprobada por Ley. Véase *Gaceta Oficial* N° 1.620 Extra de 1-11-73. La referida Decisión N° 24 fue objeto de ajustes en la Decisión N° 37 de 24 de junio de 1971, mediante el cual se establecieron los "ajustes al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros sobre marcas, patentes, licen-

uniformemente en todos los países miembros del Grupo, el régimen de las inversiones extranjeras; y otra fue la Decisión 85 sobre Régimen Común de la Propiedad Industrial, la cual nunca fue aprobada por Ley en Venezuela, por lo que nunca fue aplicada en el país. Esta decisión fue sustituida por la Decisión 313 sobre el mismo Régimen Común, la cual, sin embargo, y sin aprobación legislativa, se publicó en *Gaceta Oficial*<sup>15</sup> y comenzó a ser aplicada.

En efecto, con esa publicación efectuada conforme a las normas del artículo 2 del Tratado que creó el Tribunal Andino, se comenzó a aplicar la Decisión 313 en el país, razón por la cual un reclamo de inconstitucionalidad fue intentado en 1992 contra el referido acto de publicación, argumentándose que era necesaria una ley aprobatoria previa. La Decisión N° 313 fue posteriormente derogada y sustituida por la Decisión N° 344 de 21-10-93 publicada en la *Gaceta Oficial* del Acuerdo de Cartagena N° 142 de 29-10-93, y publicada también en la *Gaceta Oficial* de la República, sin aprobación legislativa previa<sup>16</sup>.

El marco institucional del Acuerdo de Cartagena, se conformó, además por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo, que era un órgano de mero carácter intergubernamental, y por otros cuatro órganos comunitarios principales: la Comisión, la Junta, el Tribunal Andino de Justicia, y como órgano deliberante común, el Parlamento Andino.

En 1996 se adoptó el Protocolo de Quito que cambió el nombre al Grupo Andino por el de Comunidad Andina, consolidándose su marco supranacional, la cual Venezuela abandonó en 2006.

## **II. LA CARENCIA DE BASES CONSTITUCIONALES PARA EL INICIO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINA, LA EXCEPCIÓN DE COLOMBIA Y LAS DISCUSIONES ANTE LAS JURISDICCIONES CONSTITUCIONALES**

Desde el punto de vista constitucional, el proceso de integración europeo, desde sus inicios y en todas sus fases, siempre fue precedido de un *reacomodo de las Constituciones de los Estados miembros*, para permitirlo y posibilitarlo, de manera de evitar, en lo posible, todo conflicto entre lo que ha significado, jurídicamente, la integración económica, la Comunidad y la Unión; con lo previsto en las Constituciones de los Estados miembros; siendo

---

cias y regalías" cuyo texto también se aprobó por Ley. Véase *Gaceta Oficial* N° 1.620 Extra de 1-11-73. Con motivo de la adhesión de Venezuela al Grupo Andino, en la Decisión N° 70 de la Comisión de 1973, se aprobaron además otras modificaciones a los artículos 1 y 13 de la Decisión N° 24 (Artículos 33 y 34 de la Decisión N° 70), también aprobadas por Ley. Véase en la misma *Gaceta Oficial* N° 1.620 Extra de 1-11-73. Posteriormente en 1973, mediante las decisiones Nos. 103 y 109 se reformó nuevamente la Decisión 24, las cuales fueron aprobadas por Ley. Véase en *Gacetas Oficiales* Nos. 2.052 de 20-6-77 y 2.112 de 22-12-77, respectivamente.

<sup>15</sup> *G.O.* N° 4.451 Extra de 5-8-92

<sup>16</sup> Véase *G.O.* N° 4.676 Extra de 18-1-94. La decisión N° 313, además, había sido reglamentada por Decreto N° 2.887 de 15-4-93, *G.O.* N° 35.226 de 4-6-93.

las reformas constitucionales una exigencia y a la vez, consecuencia lógica y necesaria para el avance de la integración<sup>17</sup>.

En efecto, para garantizar la ejecución de los fines de la integración, progresivamente resultó indispensable que los Países miembros transfirieran a los órganos comunitarios, competencias originalmente reservadas por las Constituciones nacionales a los órganos de los poderes nacionales. Así sucedió por ejemplo, con el establecimiento de un arancel externo común, que tuvo que pasar a ser una competencia “comunitaria” no siendo posible, una vez establecido, que los países miembros pudieran llegar a fijar aranceles distintos a los que estableciera el órgano comunitario competente. Para ello fue indispensable que en casos como el señalado, los órganos Nacionales cedieran sus competencias en esas determinadas materias a los órganos supranacionales.

Desde el punto de vista jurídico, la consecuencia fundamental del surgimiento de dichas instituciones supranacionales, fue el nacimiento de un nuevo derecho: el derecho comunitario, conformado por el conjunto de tratados que originaron la comunidad y por las normas dictadas por los órganos comunitarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos comunes fijados. La doctrina y jurisprudencia europea tradicionalmente señalaron que el referido derecho comunitario comprendía a su vez, el derecho comunitario originario, constituido por los tratados suscritos por los Estados miembros como actores del derecho internacional público y sus modificaciones; y el derecho comunitario derivado, integrado por el conjunto de normas de diverso rango, emanadas de los órganos comunitarios o supranacionales creados. El derecho comunitario, por lo tanto, es un derecho distinto, novedoso, que cabalga entre el derecho internacional y el derecho interno de cada país miembro.

La vasta doctrina y jurisprudencia europea han dejado claramente definido el criterio de que para garantizar la aplicación uniforme del derecho comunitario en los Países miembros es indispensable el cumplimiento de al menos tres requisitos: en *primer lugar*, la atribución de competencias propias de los órganos constitucionales de los Estados a los órganos comunitarios; en *segundo lugar*, la primacía del derecho comunitario y su exclusión del ámbito de los controles constitucionales internos de cada país; y, en *tercer lugar*, la aplicación directa de la normativa dictada por dichos órganos. Para ello, como lo enseña el ejemplo europeo, la única manera para garantizar el cumplimiento de los principios antes señalados en cada uno de los Países miembros, es que sus respectivas Constituciones consagren expresamente, por una parte, la posibilidad de transferir competencias a órganos comunitarios y, por la otra, el efecto directo de dicha normativa en el ámbito interno.

De ello resulta que no se puede llegar a desarrollar un régimen de integración económica efectivo, desconociendo o coartando en el orden interno el contenido y aplicación de los principios que rigen el derecho comunitario, a cuyo efecto las Constituciones de los países miembros deben regular el tema.

Por ello, si se analiza la experiencia europea se puede apreciar que todos y cada uno de los Estados de la actual Unión Europea consagraron en sus Constituciones, previamente al ingreso a las Comunidades o a la Unión, la posibilidad de atribuir competencias que corresponden a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales nacionales a órganos comunitarios.

---

<sup>17</sup> Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Las implicaciones constitucionales de la integración económica regional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1998.

rios, con la previsión expresa de aceptar limitaciones a su soberanía.

Además, a medida que se fue profundizando el proceso de integración europea, como por ejemplo sucedió con el paso de la Comunidad Europea a la Unión Europea, y su consolidación a través de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, la aprobación de estos instrumentos conllevó a que se realizaran reformas constitucionales (como por ejemplo, los casos de Alemania, Francia y España, países que tuvieron que proceder a realizar dichas modificaciones, después de emitidas las decisiones de sus respectivos Tribunales Constitucionales, que así lo impusieron) e incluso *Referéndum*, (como fue el *Referéndum consultivo* de Francia, o el de Dinamarca) en los Estados de la Unión.

De lo anterior resulta, por tanto, que en Europa, el problema jurídico de la integración *siempre encontró solución en las normas constitucionales de los Estados Miembros*, de manera que el derecho comunitario se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos<sup>18</sup>.

En América Latina, en cambio, en las últimas décadas, paralelo a los esfuerzos de implementar procesos de integración económica, muy poca importancia se le dio a las bases constitucionales necesarias para el mismo; y si bien la cuestión constitucional de la integración constitucional de la integración latinoamericana, discutida ampliamente en la década de los sesenta<sup>19</sup>, particularmente de la integración andina, la misma sólo fue resuelta en Colombia en la víspera de la suscripción del Acuerdo de Cartagena, mediante una reforma constitucional sancionada en 1968, al incorporar al artículo 76,18 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 atribu-

---

<sup>18</sup> Idem. Véase además, Allan R. Brewer-Carías, “Las exigencias constitucionales de los procesos de integración y la experiencia latinoamericana” en *Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba 1999, pp. 279-317.

<sup>19</sup> 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-Carías, *Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana*, Caracas 1968.

ye 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, 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) habían resuelto en sus Constituciones las exigencias que plantaba un proceso de integración; y en el caso de Venezuela -Estado que si bien no se incorporó al Acuerdo en 1968 sino en 1973- en la Constitución de 1961 sólo se estableció una cláusula de principio respecto de la integración, que estaba contenida en el artículo 108, que disponía:

“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”.

Esta norma, que había sido redactada cuando ni siquiera en Europa estaba clara la idea de supranacionalidad y del derecho comunitario (1960), pues recién en 1958 se habían suscritos los Tratados de Roma, sólo podía ser lo que era, una norma de principio y de aspiración, que la Exposición de Motivos de la Constitución expresó (explicó) así:

“La formulación de una hermosa y sentida aspiración hacia la integración económica latinoamericana, mediante la coordinación de recursos y esfuerzos dirigidos a fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y la seguridad comunes.”

La aspiración a la integración económica que preveía la norma —y no podía ser de otro modo al momento de redactársela— debía lograrse mediante la coordinación de recursos y esfuerzos entre los países, principio que no daba fundamento alguno para deducir de ello posibilidad constitucional de transferencia, cesión o delegación de poderes constitucionales de las Cámaras Legislativas, por ejemplo, en materia de legislación que le estaba constitu-



cionalmente reservada (por ejemplo, arts. 136, ord. 24, 139 y 162), a organizaciones supranacionales, cuyo concepto, incluso, en 1961 era desconocido en Europa.

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, país donde se había reformado la Constitución para asegurar con bases sólidas, la incorporación a un proceso de integración, la Ley 8ª de 21 de marzo de 1973 que aprobó el Acuerdo de Cartagena, no obstante 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 colombiana aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, sin tener en cuenta la novedosa norma constitucional 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<sup>20</sup>.

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.

En Colombia como en Venezuela, desde el siglo XIX existe un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes —en paralelo al control difuso— que se ejerce mediante una acción popular, atribuido desde 1992 a la Corte Constitucional, pero hasta ese momento a la Corte Suprema de Justicia en la cual, incluso, se había creado una Sala Constitucional, como luego ocurrió en Venezuela en 1999.

En tal virtud, 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

---

<sup>20</sup>. 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.

impugnado, reconociendo la existencia en el orden constitucional de la posibilidad de un traslado de competencias a los órganos comunitarios, lo que significaba una “pérdida de potestades legislativas” del Congreso, “figura cuya inserción en los órdenes internos ha requerido de una reforma constitucional” (la de 1968) contenida precisamente en el artículo 76, ordinal 18 de la Constitución.

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 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<sup>21</sup>.

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.*”<sup>22</sup>.

En el caso de Venezuela, como se dijo, la Constitución de 1961 sólo contenía la cláusula de principio del artículo 108 que declaraba que la República debía favorecer la integración económica latinoamericana. Sin embargo, la discusión constitucional se planteó en idénticos términos que en Colombia, pero a falta de un texto constitucional terminante como el colombiano, el resultado, después de ejercida una acción de inconstitucionalidad contra la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, fue radicalmente opuesta a la solución

---

<sup>21</sup>. Consultada en copia del original.

<sup>22</sup>. Véase en Galo Pico Mantilla, *Derecho Andino*, 2ª. Edición, Quito 1992, páginas 66 y 67.

colombiana.

En efecto, en la Ley Aprobatoria de 1973 del Acuerdo de Cartagena y de las Decisiones más importantes de la Comisión del Acuerdo<sup>23</sup>, 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.”

Tal como lo explicó detalladamente la Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena de 1973, 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 obligatoria 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”.*

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 de julio de 1990 —y contrariamente a lo que había sucedido en Colombia quince años antes— declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad al considerar la aplicabilidad del artículo 128 de la Constitución de 1961, la inaplicabilidad de las excepciones de dicha norma en relación con las Decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, y que la norma no violaba la Constitución, decidiendo lo siguiente:

---

<sup>23</sup>. Véase en *Gaceta Oficial* N° 1.620 Extra. de 1-11-73.

“3º) La necesidad de esa aprobación, comporta —acorde al mismo artículo 128— *excepciones*: que el convenio trata de “ejecutar o perfeccionar obligaciones preexistentes de la República, de aplicar principios reconocidos por ella, de ejecutar actos ordinarios en las relaciones internacionales o de ejercer facultades que la Ley atribuye al Ejecutivo”.

Ahora bien, considera la Corte que, en el caso, *no ocurren esas claras excepciones* a la regla de la aprobación; en efecto:

a) Al aprobar el Poder Legislativo el Pacto que prevé la Comisión con facultad para dictar Decisiones, en el acto mismo de su aprobación se dejaron a salvo la vigencia y obligatoriedad de aquellas que modifiquen en la legislación nacional o que sean materia de la *competencia del Poder Legislativo*. Entonces, lejos de contener una obligación preexistente, el propio acto legislativo hizo la salvedad del caso. Distinto habría sido la salvedad en Ley posterior que modificara el Tratado.

b) Lejos de reconocerse principios aceptados por la República, el acto hizo la advertencia respecto de ciertas Decisiones de la Comisión del Acuerdo.

c) No puede afirmarse que *dar validez absoluta y plena a esas Decisiones signifique ejecución de actos ordinarios*, porque éstos son simplemente los que sirven para cumplir, sin necesidad de requisitos, los convenios ya aprobados, que, pues, no tienen una trascendencia normativa como para convertirse en reglas obligatorias para los habitantes de Venezuela, y por ello la salvedad que se hizo en la Ley aprobatoria estuvo destinada, precisamente, a impedir la fuerza automática de algunas Decisiones, por lo que es imposible encontrar en éstas carácter rutinario o intracendente; y

d) Desde luego que la salvedad no invade la competencia del Ejecutivo en materia de Tratados, pues, al contrario, la reserva es sólo para los actos de la Comisión que puede modificar la ley interna de Venezuela o correspondan a materias que en nuestro país son de la reserva legal; esto es, en modo alguno se invade el ámbito de atribuciones del Poder Ejecutivo Nacional en materia de relaciones internacionales.

Efectivamente, la Comisión —y la Junta— se creó para cumplir el Pacto, pero si dentro de la propia Ley aprobatoria se consignó la salvedad, de esa manera fue formulada tal Ley y se promulgó con la excepción, el Ejecutivo celebra el Tratado, pero, 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 some-*

*tidos 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>24</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.

Para declarar sin lugar la demanda de nulidad, la Corte Suprema afirmó dos principios fundamentales relativos a las relaciones del derecho internacional con el derecho interno en el ámbito de la integración andina:

En *primer lugar*, que las Decisiones de los órganos del Acuerdo de Cartagena, -ahora Comunidad Andina-, no se podían considerar como actos ordinarios en las relaciones internacionales a los cuales se podrían aplicar las excepciones que establecía el artículo 128 de la Constitución en cuanto a la exigencia de su aprobación por Ley especial.

En *segundo lugar*, que en Venezuela existían materias constitucionalmente reservadas, en cuanto a su regulación, al Congreso, es decir que, “tienen el carácter de “reserva legal”, esto es, que solamente pueden ser dictados por el Poder Legislativo venezolano.”

En esta forma por decisión del órgano 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>25</sup>.

Debe señalarse que antes de 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>26</sup>, en la cual, en igual forma que la declaración interpretativa de

<sup>24</sup>. Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 44, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1990, p. 100.

<sup>25</sup>. 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.

<sup>26</sup>. Véase en *Gaceta Oficial* N° 3.216 Extraordinario de 7-7-1983. Véase los comentarios sobre ese texto en Allan R. Brewer-Carías, “La proyectada creación del Tribunal del Acuerdo de Cartagena y la cuestión constitucional en el proceso de integración económica latinoamericana” en *Primeras*

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 con estas normas legales, en consecuencia, fue práctica 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 fueron aprobadas por ley, como las decisiones sobre 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”.

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, como sucedió con la Decisión 282 sobre Normas Antidumping; la Decisión 284 sobre Normas restrictivas 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 modificó la Ley de Propiedad Industrial de 1955; y la Decisión 351, sobre Régimen Común de Derecho de Autor y derechos conexos, que a su vez modificó 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>27</sup> e, incluso, la Corte Suprema de Justicia, aplicó en sus sentencias el texto de algunas de esas Decisiones, como la Decisión 313 sobre Régimen Común de Propiedad Industrial<sup>28</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

---

*Jornadas Nacionales de Derecho Comparado* D. Roberto Goldschmidt, Caracas 1978, Maracaibo 1979, páginas 148-197.

<sup>27</sup>. Decreto N° 618 de 11-4-95, en *Gaceta Oficial* N° 4891 Extraordinaria de 26-04-95.

<sup>28</sup>. Caso *Nintendo*, Corte Suprema de Justicia, Sala Política Administrativa de 03-08-1995.

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 pretendió avanzar en el proceso de integración, sobre la base de interpretaciones, sin bases constitucionales sólidas.

En todo caso, debe mencionarse que 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<sup>29</sup> (Protocolo de Trujillo); y 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, también 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<sup>30</sup>.

Esta no inclusión de la mencionada declaración, por supuesto, no tenía efecto alguno, pues la cláusula del mencionado Parágrafo Segundo del artículo Único de la Ley Aprobatorio de 1973, *continuó 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 continuó vigente junto con su Parágrafo Segundo del artículo Único*, que la antigua Corte Suprema encontró ajustado a la Constitución.

En todo caso, la razón constitucional por la cual se había incorporado la referida declaración interpretativa en las Leyes aprobatorias de dichos Tratados de 1973 y 1983, respectivamente, siguieron siendo las mismas, ya que la Constitución de 1961 sólo fue modificada para subsanar las exigencias constitucionales de la integración andina en 1999, por lo que la no inclusión de la declaración en las leyes aprobatorias de los Protocolos modificatorias de los Tratados, no cambió en nada la situación constitucional que derivaba de la no previsión, en el Texto Fundamental de 1961, de norma alguna que autorizase la transferencia de competencias que se atribuían al Legislador, a los órganos de la Comunidad Andina. Ello, incluso, fue así, por disposición expresa del Acuerdo de Cartagena, por ejemplo, en materia de Propiedad Industrial, cuyo régimen común, conforme al artículo 52 de la Codificación del Acuerdo de Cartagena<sup>31</sup>, la Secretaría General *debía someter a la consideración* de los países miembros, por supuesto, para que estos lo adoptasen, pues de acuerdo a dicha norma, estos se “comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica” ese régimen común. Ello, por tanto, excluía cualquier aplicación directa de decisiones de la Comisión en esa materia, en los Estados miembros.

De acuerdo con el artículo 128 de la Constitución de 1961, que adoptó el modelo dualista,

---

<sup>29</sup>. *Gaceta Oficial* N° 36116 de 30-12-96.

<sup>30</sup>. *Gaceta Oficial* N° 5187 Extraordinaria de 5-12-97.

<sup>31</sup>. Decisión N° 406 de 25-6-97, *Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* N° 273, Lima 4-7-97.

“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.”

Por tanto, puede decirse que el artículo 2 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de 1997 estaba en abierta contradicción con dicha norma, al establecer en los artículos 2 y 3 que:

“Artículo 2.- Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina.

Artículo 3.- Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General *serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo*, a menos que las mismas señalen una fecha posterior.

Cuando su texto así lo disponga las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro.

Mediante esta norma se pretendieron transferir, ceder o delegar a los órganos de la Comisión Andina (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la Comunidad Andina) competencias legislativas que conforme a los artículos 136,24, 139 y 162 de la Constitución de 1961, correspondían ser ejercidas exclusivamente por las Cámaras Legislativas; autorizándose, en consecuencia, sin respaldo constitucional, a dichos órganos de la Comunidad Andina, a dictar Decisiones en materias de la reserva legal del Congreso y, que sin ser leyes de la República, modificaban leyes de la misma, en violación de lo establecido en el artículo 177 de dicha Constitución, y que se pretendió que entraran en aplicación en Venezuela sin su debida incorporación al derecho interno, conforme al artículo 128 de la Constitución de 1961, que también se violó; todo lo cual evidenciaba que para la mencionada Ratificación no cumplieron “los requisitos constitucionales y legales por parte de la República”.

La Constitución de Venezuela de 1961, ni en su artículo 108, ni en su artículo 128, ni en ninguna otra de sus normas, autorizaba al Congreso ni al Presidente de la República a



transferir por una Ley Aprobatoria de un Tratado ni por el acto de su ratificación, competencias atribuidas por los artículos 136, 24, 139 y 162 de la Constitución exclusivamente a las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores, a órgano alguno de carácter internacional o supranacional, para que estos regulasen directamente y con efectos inmediatos, sin la aprobación legislativa exigida en el artículo 128 de la Constitución, materias de la reserva legal de las Cámaras Legislativas, como sucedió, por ejemplo, con la Decisión N° 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, sobre Régimen Común sobre Propiedad Industrial, de fecha 21-10-93, y que fue publicada en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela N° 4676 Extraordinario de 18-1-94, en un acápite denominado “Junta del Acuerdo de Cartagena”. Dicha Decisión, sin embargo, estuvo en aplicación fáctica en el país y derogó parcialmente la Ley de Propiedad Industrial de 1955, la cual sin embargo estaba vigente, pues sólo el Congreso estaba habilitado constitucionalmente conforme al artículo 177 de la Constitución, para derogarla por otra ley dictada conforme al artículo 162 del mismo Texto Fundamental.

En igual sentido, la Decisión N° 418 de la Comunidad Andina de 30 de julio de 1997 sobre Expedición de Registro o Inscripción Sanitaria, que entró en vigencia el 1° de enero de 1998, la cual ni siquiera se publicó en la *Gaceta Oficial* de Venezuela, al establecer el silencio positivo en los procedimientos de registros sanitarios, modificó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo cual no podía hacerse sino mediante otra Ley Orgánica dictada por las Cámaras Legislativas.

Esta era la situación en la víspera del proceso de reforma constitucional que se inició en Venezuela en 1999 mediante la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente, lo que fue una ocasión propicia para resolver la cuestión constitucional de la integración.

### **III. LA CUESTION CONSTITUCIONAL PENDIENTE EN 1999 Y LA PROPUESTA PARA ESTABLECER LAS BASES CONSTITUCIONALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL QUE SE ACOGIÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999**

De acuerdo con el conjunto de actos normativos reguladores de una Comunidad Andina, el artículo 3 del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, sin duda, constituye una pieza esencial dentro del proceso de integración regional, que tiene por objeto asegurar los poderes de los órganos supranacionales del Acuerdo de Cartagena (Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la Comunidad Andina) en la regulación de las materias de su competencia (independientemente de que puedan constituir materias de reserva legal en cada Estado Miembro), y que las *Decisiones* que dicten (así sean en las mismas materias que en los Estados Miembros corresponden ser reguladas por Ley de los órganos legislativos), deben tener no sólo aplicación directa e inmediata en los Estados Miembros, sin ningún requisito de incorporación al derecho interno (salvo que la misma Decisión, en su texto, así lo disponga) sino, consecuentemente, primacía o prelación en cuanto a las leyes que formen el derecho interno de los Estados Miembros.

Esta concepción que deriva del Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, sin duda, respondió al más clásico de los

principios de la integración regional comunitaria que derivaban de los más de cincuenta años de experiencia del proceso europeo. En ningún otro continente del mundo se ha desarrollado ni se desarrolla un proceso de integración fundado en los principios de supranacionalidad y derecho comunitario, salvo en Europa, con las Comunidades Europeas y la Unión Europea, y en América Latina, con la experiencia del Acuerdo de Cartagena y de la Comunidad Andina. Por tanto, los principios que debían regir el proceso andino no tenían otra fuente de inspiración conceptual y jurídica que los derivados del proceso europeo, los cuales se elaboraron, más que por nuevas concepciones del derecho internacional aplicado a la integración, gracias a los aportes del derecho constitucional originados en los aportes de las Constituciones de cada uno de los países de la Unión Europea.

Incluso, a pesar de las precarias bases constitucionales del proceso de integración andino, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, en diversas decisiones, tocó y decidió sobre los aspectos fundamentales de las exigencias constitucionales del proceso de integración. Por ejemplo, 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>32</sup>

En otra sentencia de la misma fecha 10.6.87 (caso nulidad de la Decisión 253 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”<sup>33</sup>

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 *caracterís-*

---

<sup>32</sup>. Véase en Galo Pico Mantilla, *op.cit.*, p. 58.

<sup>33</sup>. *Idem*, p. 59.

*tica esencial del Derecho Comunitario*, como requisito básico para la construcción integracionista”<sup>34</sup>.

Así lo reconoció, 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.”

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 Modificatorio del Tratado que creó 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, en el área andina la integración llevó siempre dos ritmos: uno voluntarista, de compromiso con la integración básicamente a cargo de órganos 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 podía avanzarse seriamente en el proceso. Ese era, desde el punto de vista institucional, el problema de la integración andina, a lo que se sumaba la inexistencia de fundamento constitucional en los Estados miembros (con la excepción de Colombia) para todos los propósitos y principios de la integración regional.

En contraste, en Europa, en la mayoría de cuyos países se seguía el criterio dualista en relación al derecho internacional público -que dicho sea de paso no es nada clásico ni obsoleto-, no habría sido posible la construcción de la doctrina de la supranacionalidad si no hubiese sido porque las Constituciones autorizaron expresamente a los órganos constitucionales internos, la posibilidad de transferir competencias constitucionales y porciones de su

---

<sup>34</sup>. *Idem*, p. 60.

soberanía -concepto que tampoco es obsoleto, sino muy actual, como lo expresaron hace algunos años el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Consejo Constitucional francés, al juzgar la constitucionalidad del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea en 1992- a los órganos supranacionales comunitarios de las entonces Comunidades Europeas y ahora de la Unión Europea.

Por ello, la integración europea es lo que es actualmente, gracias a las previsiones constitucionales en cada Estado Miembro, sin las cuales simplemente no habría ni supranacionalidad, ni limitaciones a la soberanía de los Estados, ni derecho comunitario.<sup>35</sup>

En América Latina, como se ha dicho, no se siguió el mismo modelo; y en cambio se pretendió seguir los principios que en Europa fueron producto de previsiones y reformas constitucionales en cada uno de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, sin previsiones constitucionales expresas que autorizasen las limitaciones a los poderes soberanos constitucionalmente otorgados en cada Estado Miembro a sus órganos constitucionales, y la transferencia, cesión o delegación de esos poderes a órganos supranacionales comunitarios. En el área andina, como se ha visto, hasta 1999 sólo la Constitución colombiana tenía previsiones expresas en este sentido y la Constitución venezolana de 1961 nada preveía sobre la posibilidad de limitar la competencia legislativa del Congreso regulada y prevista expresamente en los artículos 136,24, 139 y 162 y de que el propio Congreso mediante una Ley Aprobatoria de un Tratado, pudiera transferir, delegar o ceder dichas competencias legislativas a órganos supranacionales comunitarios, como era la Comisión de la Comunidad Andina, la cual en tal virtud, tendría la potestad de legislar sobre materias que el artículo 136 de la Constitución atribuía al Poder Nacional, incluso con primacía sobre las leyes que en las mismas materias sancionaran las Cámaras Legislativas.

Al contrario de lo que sucede en todos los Estados Europeos miembros de la Unión Europea y de lo previsto en la Constitución de Colombia, en Venezuela no había norma constitucional alguna que permitiera estas limitaciones a los poderes de los órganos constitucionales nacionales y la transferencia, cesión o delegación de los mismos a los órganos de la Comunidad Andina.

Por tanto, en países cuyas Constituciones no resuelven la cuestión constitucional, como era el caso de Venezuela, por más voluntad integracionista que existiera, los obstáculos constitucionales no podían ser superados con simples interpretaciones, que pueden ser cambiantes, sino con reformas constitucionales, como ocurrió en Europa; y menos aún podía interpretarse que la Constitución había sido reformada por la ratificación de los Tratados del Acuerdo de Cartagena y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Ello no era posible en la Constitución de 1961, la cual tampoco admitía la posibilidad de interpretar que todas las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, así fueran las que modificaran la legislación interna, eran “derivativas” de obligaciones preexistentes de la República, y que conforme al artículo 128 de dicha Constitución no requerían de

---

<sup>35</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *Implicaciones constitucionales del proceso de integración económica regional*, Caracas, 1997; Allan R. Brewer-Carías, “Las exigencias constitucionales de los procesos de integración y la experiencia latinoamericana” en *Congreso de Academias Iberoamericanas de Derecho*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba 1999, pp. 279-317.

aprobación por Ley. Ello, habría significado sido vaciar de contenido el artículo 128 de la Constitución de 1961 y modificarlo por vía interpretativa.

Precisamente, por ello, con razón, la necesidad de darle fundamentos sólidos al proceso de integración en Venezuela, había venido originado propuestas para incorporar a la reforma de la Constitución que había estado estudiando desde 1992, 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”.

Pero no fue sino hasta 1999, cuando con motivo de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que se instaló en agosto de 1999, que surgió la posibilidad real de resolver el problema constitucional de la integración regional. Con tal motivo, al mes de haberse instalado la Asamblea, mediante comunicación de 6 de septiembre de 1999, presentamos a la misma una comunicación en relación con la necesidad de resolver, en el nuevo texto constitucional que debía elaborar, *las exigencias jurídico-constitucionales de la integración regional*, en particular, de las que planteaba la Comunidad Andina, las cuales no habían podido ser resueltas con la exigua norma contenida en el artículo 108 de la Constitución de 1961. En dicha comunicación expresamos lo siguiente:

#### 1. *La integración económica y las exigencias constitucionales*

En efecto, uno de los procesos de mayor importancia para el futuro de América Latina, sin duda, es el proceso de integración económica. Los Estados europeos lo diseñaron como la única vía para recomponer sus economías y, en consecuencia, mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Para ello, después de la II Guerra Mundial procedieron a la constitución de un bloque económico, a través del cual implementaron mecanismos de cooperación, facilitando el intercambio de bienes y servicios entre los Estados. Inicialmente el proceso de integración fue por sectores, razón por la cual en 1951, nació la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) mediante la firma del Tratado de París y, posteriormente, abarcó otros aspectos a cuyo efecto suscribieron, en 1957, los Tratados de Roma que crearon a la Comunidad Económica Europea (CEE) y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

En todo caso, y a pesar de tratarse de un proceso novedoso en el campo internacional, debe decirse que desde el punto de vista constitucional, el proceso de integración europeo, desde sus inicios y en todas sus fases, siempre fue precedido de un *reacomodo de las Constituciones de los Estados miembros*, para permitirlo y posibilitarlo, de manera de evitar, en lo posible, todo conflicto entre lo que ha significado, jurídicamente, la integración económica, la Comunidad y la Unión; con lo previsto en las Constituciones de los Estados miembros; siendo las reformas constitucionales una exigencia y a la

vez, consecuencia lógica y necesaria para el avance de la integración. (Véase en general Allan R. Brewer-Carías, *Las implicaciones constitucionales de la integración económica regional*, Caracas 1998).

En América Latina, el proceso de integración en proceso de implementación de más vieja data fue el iniciado en 1969, por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, al cual Venezuela se adhirió, con posterioridad, en 1973. Mediante dicho Acuerdo los países miembros convinieron, entre otros objetivos, en la armonización de las políticas económicas y sociales, la aproximación de sus legislaciones en las materias pertinentes, la adopción de un arancel externo común y el desarrollo de un programa para la liberalización del intercambio comercial.

Sin embargo, en contraste con lo que sucedió en Europa, las Constituciones de los países de América andinos, salvo el caso de Colombia, no han solucionado los problemas jurídicos que plantea el ingreso a procesos de integración económica de carácter comunitario. Por ello, en América Latina, el problema constitucional de la integración es el problema jurídico más importante que debe ser resuelto, pues sin su solución, no podrán existir las bases jurídicas sólidas que requiere el proceso de integración regional.

## 2. *La consecuencia de la integración: el derecho comunitario*

Ante todo debe señalarse que el desarrollo de las Comunidades Europeas y del Pacto Andino (hoy Comunidad Andina), ha implicado el surgimiento de una serie de instituciones que deben velar por el cumplimiento de los fines de la integración o "comunitarios", los cuales, en más de una oportunidad pueden ser distintos e, incluso, opuestos a los de los Estados miembros. En esta forma, en el ámbito europeo nacieron la Comisión, el Consejo, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo. En nuestro contexto, el Acuerdo de Cartagena creó a la Junta (hoy Secretaría General), la Comisión y el Tribunal de Justicia Andino.

Por otra parte, para garantizar la ejecución de los fines de la integración, progresivamente resultó indispensable que los Países miembros transfirieran a los órganos comunitarios, competencias originalmente reservadas por las Constituciones nacionales a los órganos de los poderes nacionales. Así sucede por ejemplo, con el establecimiento de un arancel externo común, que tiene que pasar a ser una competencia "comunitaria" no siendo posible, una vez establecido, que los países miembros puedan llegar a fijar aranceles distintos a los que establezca el órgano comunitario competente. Para ello es indispensable que en casos como el señalado, los órganos del Poder Público Nacional cedan sus competencias en esas determinadas materias a los órganos supranacionales.

Desde el punto de vista jurídico, la consecuencia fundamental del surgimiento de dichas instituciones supranacionales, es el nacimiento de un nuevo derecho: el Derecho

Comunitario, conformado por el conjunto de tratados que originan la comunidad y por las normas dictadas por los órganos comunitarios para garantizar el cumplimiento de los objetivos comunes fijados. La doctrina y jurisprudencia europea tradicionalmente señalan que el referido Derecho Comunitario comprende a su vez, el Derecho Comunitario originario, constituido por los tratados suscritos por los Estados miembros como actores del Derecho Internacional Público y sus modificaciones; y el Derecho Comunitario derivado, integrado por el conjunto de normas de diverso rango, emanadas de los órganos comunitarios o supranacionales creados.

El Derecho Comunitario, por lo tanto, es un derecho distinto, novedoso, que cabalga entre el Derecho Internacional y el Derecho interno de cada país miembro.

### 3. *Los principios rectores del derecho comunitario y su solución constitucional*

La vasta doctrina y jurisprudencia europea así como la andina, han dejado claramente definido el criterio de que para garantizar la aplicación uniforme del Derecho Comunitario en los Países miembros es indispensable el cumplimiento de al menos tres requisitos: en *primer lugar*, la atribución de competencias propias de los órganos constitucionales de los Estados a los órganos comunitarios; en *segundo lugar*, la primacía del derecho comunitario y su exclusión del ámbito de los controles constitucionales internos de cada país; y, en *tercer lugar*, la aplicación directa de la normativa dictada por dichos órganos. Para ello, como lo enseña el ejemplo europeo, la única manera para garantizar el cumplimiento de los principios antes señalados en cada uno de los Países miembros, es que sus respectivas Constituciones consagren expresamente, por una parte, la posibilidad de transferir competencias a órganos comunitarios y, por la otra, el efecto directo de dicha normativa en el ámbito interno.

De ello resulta que no se puede llegar a desarrollar un régimen de integración económica efectivo, desconociendo o coartando en el orden interno el contenido y aplicación de los principios que rigen el Derecho Comunitario, a cuyo efecto las Constituciones de los países miembros deben regular el tema. Por ello, si se analiza la experiencia europea se puede apreciar que todos y cada uno de los Estados de la actual Unión Europea consagraron en sus Constituciones, previamente al ingreso a las Comunidades o a la Unión, la posibilidad de atribuir competencias que corresponden a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales nacionales a órganos comunitarios, con la previsión expresa de aceptar limitaciones a su soberanía.

Además, a medida que se ha ido profundizando el proceso de integración europea, como ha sucedido con el reciente paso de la Comunidad Europea a la Unión Europea, y su consolidación a través de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam, la aprobación de estos instrumentos conllevó a que se realizaran reformas constitucionales (como por ejemplo, los casos de Alemania, Francia y España, países que tuvieron que proceder a realizar dichas modificaciones, después de emitidas las decisiones de sus respectivos Tribunales Constitucionales, que así lo impusieron) e incluso *Referéndum*, (como fue el *Referéndum consultivo* de Francia, o el de Dinamarca) en los Esta-

dos de la Unión.

De lo anterior resulta, por tanto, que en Europa, el problema jurídico de la integración *siempre ha encontrado solución en las normas constitucionales de los Estados Miembros*, de manera que el derecho comunitario se fundamenta, en último término, en la Constitución de cada uno de ellos.

En Latinoamérica con excepción de las Constituciones de Argentina, Colombia y Paraguay, ninguna otra resuelve en forma clara y expresa la problemática de la transferencia de competencias a órganos comunitarios, sin lo cual resulta imposible concebir un régimen de integración.

En el área andina, en todo caso, se destaca la Constitución de Colombia que establece en su artículo 227 (norma inicialmente incorporada en la reforma de 1968, previa a la suscripción del Acuerdo de Cartagena), lo siguiente:

"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 las bases de equidad, igualdad y reciprocidad, *creen organismos supranacionales*, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La Ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano".

Adicionalmente, en el artículo 150, numeral 16, del Capítulo 3, de la misma Constitución relativo a la formación de las leyes, establece que el Congreso, entre otras, tiene la siguiente función:

"Aprobar o improbar 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 internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados*".

Ninguna otra Constitución de los países que conforman la Comunidad Andina resuelve, en esta forma, el problema jurídico de la integración económica, lo que hace el desarrollo del proceso absolutamente precario.

#### 4. *La Constitución de 1961: su insuficiencia, y la propuesta de Reforma Constitucional de 1.992*

En el caso de Venezuela, la Constitución de 1961 sólo contiene un artículo que hace una referencia muy general al proceso de integración, como sólo podía suceder en 1961, cuando aún el proceso de supranacionalidad no había encontrado carta de naturaleza en Europa. En efecto, el artículo 108, ubicado en el Capítulo V que versa sobre



los Derechos Económicos, pauta que:

"La República *favorecerá la integración económica latinoamericana*. A este fin se *procurará* coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes".

Parte de la doctrina nacional ha pretendido fundamentar en este artículo el proceso de integración andina; al contrario, consideramos que dicho texto no es suficiente para que pueda proceder la delegación de las competencias constitucionales atribuidas a los órganos nacionales, hacia los órganos supranacionales.

Precisamente, en virtud de las discusiones que han surgido por la insuficiencia del contenido del artículo 108 antes citado, como fundamento del proceso integracionista, y en vista de la necesidad de darle una base incuestionable a éste, surgió, en 1992, la propuesta de incorporar a la reforma de la Constitución que se discutía en aquel entonces, 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*".

Con una norma de esta naturaleza, el problema jurídico de la integración económica regional quedaría, sin duda, resuelto para Venezuela.

5. *El contenido en materia de integración del Proyecto de Constitución Bolivariana propuesto por el Presidente Chávez: sus insuficiencias y contradicciones*

Ahora bien, en contraste con aquella propuesta, en el Proyecto de Constitución presentado por el Presidente Hugo Chávez Frías a la Asamblea Nacional Constituyente, sólo se incorpora un artículo tendiente supuestamente a fomentar el proceso de integración económica, que como una voluntad integracionista, sigue el sentido del artículo 108 de la Constitución de 1961, cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo.- *La República favorecerá la integración económica latinoamericana y caribeña, defendiendo los intereses económicos, sociales y políticos del país, para insertarse en óptimas condiciones en el proceso de cambios mundiales ya en marcha*. Para estos fines procurará fortalecer la cooperación económica, técnica y la coordinación de recursos y esfuerzos entre los Estados, para incrementar el desarrollo humano sustentable".

Es evidente, que con dicho artículo, a estas alturas del proceso de integración del área andina, no se resuelve la cuestión constitucional de la integración, puesto que prácticamente repite o tiene el mismo alcance del artículo 108 de la Constitución de 1.961.

Si Venezuela quiere avanzar efectivamente en un proceso de integración como parte de la Comunidad Andina, se requiere, repetimos, una norma constitucional que permita, en forma clara y diáfana, la transferencia de competencias constitucionales atribuidas a los órganos de los poderes nacionales, a órganos supranacionales y sostener, por ende, la primacía del derecho comunitario.

La norma que se propone en el Proyecto presentado por el Presidente Chávez, no atiende a la verdadera consagración de un régimen de integración que exige, insistimos, la recepción automática de las normas de los organismos comunitarios en el ordenamiento jurídico interno, verdadera base y garantía de un sistema comunitario.

En consecuencia, se puede afirmar que en el Proyecto presentado por el Presidente Chávez persiste la falta de fundamento constitucional para la integración, puesto que la norma señalada, ubicada en el Título V "Del Sistema Socioeconómico", además de ser insuficiente, es de carácter programático, en la cual se califica la integración como económica y como latinoamericana y caribeña, lo cual significa una limitación a su ámbito, porque la verdadera no sólo opera en el campo económico, sino que abarca otros ámbitos, como por ejemplo, el social.

Al contrario, en la nueva Constitución se requiere una norma constitucional que autorice expresamente la transferencia de competencias nacionales a los órganos supranacionales y la consecuencial limitación a los poderes constitucionales de los órganos constitucionales nacionales, entre ellos, del Congreso.

Pero además de la insuficiencia del Proyecto presentado por el Presidente Chávez en la solución de las exigencias constitucionales de la integración, debe destacarse el contenido de otra norma del mismo Proyecto que se encuentra ubicada en el Título V "Del Sistema Socioeconómico", que resulta totalmente contraria a la posibilidad de resolver la cuestión constitucional de la integración; según el cual:

*"Artículo.- Se considera nula y no escrita cualquier cláusula que, como consecuencia de compromisos crediticios, tecnológicos, comerciales, educativos o de cualquiera otra índole, condicione o limite la potestad soberana de la República para legislar y adoptar medidas en materia económica". (Cursivas agregadas)*

Conforme a este artículo, entonces, cualquier cláusula contenida en un compromiso internacional de orden comercial (léase, ámbito económico), que limite o condicione la potestad soberana de la República para "legislar y adoptar medidas en materia económica" será nula.

Por tanto, aún cuando se considerase que el primer artículo antes comentado consagrara una verdadera posibilidad de integración económica, con todas las consecuencias que ello acarrea (entiéndase, la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por los órganos comunitarios supranacionales, que éstas sean directa e inmediatamente aplicables, teniendo primacía el derecho comunitario sobre el derecho interno), resultaría

imposible sostener ambos artículos a los fines de que se desarrolle un verdadero régimen de integración, puesto que éstos, en su contenido, son contradictorios y, por ende, excluyentes.

En efecto, cualesquiera decisiones que adoptasen los órganos comunitarios supranacionales relativas a materias económicas que, precisamente, con motivo de la integración económica constituyen una limitación a la competencia legislativa y ejecutiva nacional, y pasan a tener prevalencia sobre las que al respecto haya dictado el poder legislativo nacional, con ocasión de la transferencia de competencias a dichos órganos supranacionales, serían, según el artículo del proyecto constitucional propuesto, nulas. Con ello, existiría una evidente contradicción con la norma integracionista, rompiéndose así uno de los principios o pilares fundamentales del derecho comunitario, como lo es, la sumisión del derecho interno a lo que en materias ya reguladas en la legislación nacional dicten los órganos comunitarios supranacionales, en virtud de las competencias transferidas a éstos.

Por tanto, dicho artículo anula cualquier voluntad integracionista y más aún, la posibilidad real y efectiva de instaurar un régimen de integración, en virtud de que imposibilita la transferencia de competencias legislativas en materia económica a los órganos supranacionales.

#### *6. Propuesta de norma constitucional para el nuevo texto*

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las numerosas discusiones que ha planteado la redacción tan vaga del artículo 108 de la Constitución de 1961, así como las observaciones críticas que hemos formulado a las normas contenidas en el Proyecto de Constitución Bolivariana, presentado a la Asamblea por el Presidente Chávez, proponemos a la Comisión la inclusión en el Proyecto de Constitución, en sustitución de las normas mencionadas, del siguiente artículo:

*"Artículo \_\_ De la integración:*

La República favorecerá y promoverá la integración económica, social y política, particularmente con los países latinoamericanos y del Caribe. Con tal objetivo, el Estado podrá celebrar tratados, acuerdos o pactos que sobre la base de la equidad, igualdad y reciprocidad, establezcan organismos supranacionales, a los cuales se les podrá transferir determinadas competencias atribuidas a los poderes públicos nacionales, estatales o municipales. Las normas dictadas por dichos organismos supranacionales serán de aplicación directa en la República, a menos que requieran ser desarrolladas por normas de rango inferior.

La ratificación por parte del Ejecutivo Nacional de aquellos tratados, pactos o protocolos que modifiquen y amplíen las competencias atribuidas a los referidos organismos, requerirán la previa aprobación de la mayoría de absoluta de los miembros de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta".

Con una norma como esta se resolverían todos los problemas constitucionales de la integración económica aún no resueltos en el país; exigiéndose que la ratificación que vaya a realizar el Ejecutivo Nacional, actuando en representación del Estado venezolano como sujeto de Derecho Internacional, de tratados que conlleven a transferir a los órganos comunitarios nuevas competencias a las ya atribuidas, se requerirá la aprobación de la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras Legislativas en sesión conjunta. Esto se requeriría, por ejemplo, si en el futuro, la Comunidad Andina decide transferir a los órganos comunitarios, como acaba de ocurrir con el Tratado de Maastricht en Europa, competencias en materia monetaria. Dicho Tratado, en esos casos, requeriría ser previamente aprobado por dicha mayoría parlamentaria, para que el Presidente lo ratifique.

Por último, debe llamarse la atención sobre el capítulo en el cual debe incluirse el artículo sobre la integración. Como se señaló anteriormente, la Constitución de 1961, en materia de integración, sólo contiene un artículo de integración ubicado en el capítulo relativo a los "Derechos Económicos".

Sin embargo, si como se pretende, la integración y, concretamente, la Comunidad Andina, debe dirigirse hacia un proceso más amplio que supere el aspecto económico, es a todas luces inconveniente colocar el artículo de la integración en el campo de los "Derechos Económicos". Basta recordar que en la última modificación del Acuerdo de Cartagena mediante el "Protocolo de Trujillo" (*Gaceta Oficial* N° 36.116 de fecha 30/12/96) se creó el "Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores" el cual está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países miembros, a quien se le otorgan, entre otras facultades la de:

a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; d) Suscribir Convenios y Acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación".

Por este motivo, estimo que el artículo relativo a la integración que proponemos, se debe colocar en el capítulo que verse sobre las relaciones internacionales de la República."<sup>36</sup>

Con base en la propuesta que formulamos, la cuestión constitucional de la integración regional afortunadamente fue definitivamente resuelta en el artículo 153 de la Constitución de 1999<sup>37</sup>, al desecharse la propuesta formulada por el Presidente Chávez y superarse la

---

<sup>36</sup> Véase el texto de la comunicación, en cuya redacción colaboraron las abogadas Marianela Zubillaga de Mejías y María Alejandra Estévez, en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente, (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo I, (8 agosto-8 septiembre) Caracas 1999, págs. 171 a 182.

<sup>37</sup> Véase Allan R. Brewer-Carías, *La Constitución de 1999*, Caracas 2000, pp. 88 y 89.

precaria previsión del artículo 108 de la Constitución de 1961 que impedía a Venezuela ingresar decididamente al proceso. En dicha norma se dispuso, en efecto, lo siguiente:

*“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 aceptación por el orden constitucional interno de la 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 dictadas por los órganos supranacionales no sólo tienen aplicación directa e inmediata en el derecho interno, desde que se considera que son parte integrante del ordenamiento legal vigente, sino que tienen aplicación preferente en relación con las leyes nacionales que se les opongan. Por tanto, las decisiones de los órganos jurisdiccionales comunitarios también tienen aplicación inmediata en el país<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Véase en general, Jorge L. Suárez, “La Constitución venezolana y el Derecho Comunitario”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 253-276; Marianella Zubillaga, “Los fundamentos del Derecho Comunitario y su soporte constitucional: la experiencia europea y andina”, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI. Estudios homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, Tomo III, Instituto de Derecho Público, UCV, Civitas Ediciones, Madrid, 2003, pp. 281-307; Alfonso Rivas Quintero, *Derecho Constitucional*, Paredes Editores, Valencia-Venezuela, 2002, pp. 292 y ss.; Jorge L. Suárez M., “La Comunidad Andina, la responsabilidad del Estado y la Constitución venezolana”, en *Estudios de Derecho Público: Libro Homenaje a Humberto J. La Roche Rincón*, Volumen II. Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2001, pp. 489-648; Jorge L. Suárez M., “La Constitución venezolana de 1999 y la integración regional”, en *Estudios de Derecho Administrativo: Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Volumen I. Imprenta Nacional, Caracas, 2001, pp. 440-472; Nelly Herrera Bond, “El Derecho Comunitario en la nueva Constitución”, en *Comentarios a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 2000, pp.7-10; Patricia L. Kegel, “Las Constituciones Nacionales y los procesos de integración económica regional”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Editorial Grancharoff, Buenos Aires, 2000, pp.295-316; Eloísa Avelleda Sisto, “Relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno en el marco del

Sobre esta materia, sin embargo, se ha pronunciado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1492 de 15 de julio de 2003 (Caso: *Impugnación de artículos del Código Penal sobre las llamadas leyes de desacato*), partiendo de la premisa de que ‘Por encima del Tribunal Supremo de Justicia y a los efectos del artículo 7 constitucional, no existe órgano jurisdiccional alguno, a menos que la Constitución o la ley así lo señale, y que aun en este último supuesto, la decisión que se contradiga con las normas constitucionales venezolanas, carece de aplicación en el país’. La Sala se refirió a los organismos internacionales que emiten verdaderos actos jurisdiccionales con el carácter de órganos supranacionales, y “cuyas decisiones de cualquier clase se ejecutan forzosamente en los países signatarios de los Convenios que los crean, quienes al suscribirlos ceden en alguna forma su soberanía y de allí que la ejecución de los fallos sea incondicional”, agregando lo siguiente:

“Los artículos 73 y 153 constitucionales, contemplan la posibilidad que puedan transferirse competencias venezolanas a órganos supranacionales, a los que se reconoce que puedan inmiscuirse en la soberanía nacional.

Pero la misma Constitución señala las áreas donde ello podría ocurrir, cuales son -por ejemplo- las de integración latinoamericana y caribeña (artículo 153 *eiusdem*). Áreas diversas a la de los Derechos Humanos *per se*, y donde las sentencias que se dicten son de aplicación inmediata en el territorio de los países miembros, como lo apunta el artículo 91 de la Ley Aprobatoria del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Entiende la Sala que, fuera de estas expresas áreas, la soberanía nacional no puede sufrir distensión alguna por mandato del artículo 1 constitucional, que establece como derechos irrenunciables de la Nación: la independencia, la libertad, la soberanía, la integridad territorial, la inmunidad y la autodeterminación nacional. Dichos derechos constitucionales son irrenunciables, no están sujetos a ser relajados, excepto que la propia Carta Fundamental lo señale, conjuntamente con los mecanismos que lo hagan posible, tales como los contemplados en los artículos 73 y 336.5 constitucionales, por ejemplo.

Consecuencia de lo expuesto es que en principio, la ejecución de los fallos de los Tribunales Supranacionales no puede menoscabar la soberanía del país, ni los derechos fundamentales de la República.

Las decisiones pueden resultar obligatorias respecto a lo decidido, creando responsabilidad internacional por el incumplimiento (por ejemplo el artículo 87.7 de la Ley

---

Acuerdo de Cartagena”, en *Libro Homenaje a Antonio Linares*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1999, pp. 440-472; Eduardo Caligiuri; Jorge Petit, “Los principios de autoejecutividad e inmediatez de los tratados internacionales en materia de integración a la luz de la Constitución Venezolana de 1999, en el marco de la Comunidad Andina de Naciones”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV*, N° 122, Caracas, 2001, pp. 153-168; Fernando Delgado, “La integración económica y las industrias culturales”, en *Libro Homenaje a Antonio Linares*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1999, pp. 73-88; y Véase Juan Carlos Sainz Borgo, “La regulación constitucional del proceso de Integración Andino”, en *Libro Homenaje a Enrique Tejera París, Temas sobre la Constitución de 1999*, Centro de Investigaciones Jurídicas (CEIN), Caracas, 2001, pp. 241 a 271.

Aprobatoria del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional), pero nunca en menoscabo de los derechos contenidos en el artículo 1 constitucional, disminuyendo o enervando las competencias exclusivas de los órganos nacionales a quienes la Constitución atribuye determinadas competencias o funciones.”

La Sala, sin embargo, en la misma sentencia aclaró recurriendo al más clásico concepto de soberanía, que:

“Mientras existan estados soberanos, sujetos a Constituciones que les crean el marco jurídico dentro de sus límites territoriales y donde los órganos de administración de justicia ejercen la función jurisdiccional dentro de ese Estado, las sentencias de la justicia supranacional o transnacional para ser ejecutadas dentro del Estado, tendrán que adaptarse a su Constitución. Pretender en el país lo contrario sería que Venezuela renunciara a la soberanía...”

Afirma la Sala, como principio general, la preeminencia de la soberanía que sólo puede ser derogada por vía de excepción en casos singulares y precisos, ya que el sistema internacional dentro del cual vivimos, desde sus orígenes en el siglo XVI, tiene como principios existenciales los siguientes:

1) La coexistencia en el globo terráqueo de un conjunto de Estados soberanos por definición;

2) La existencia de un sistema jurídico generado entre ellos, cuyas normas solo son obligatorias en la medida en que no menoscaben dicha soberanía, aun cuando hayan sido adoptadas entre ellos voluntariamente.

Distinto es el caso de los acuerdos sobre integración donde la soberanía estatal ha sido delegada, total o parcialmente, para construir una soberanía global o de segundo grado, en la cual la de los Estados miembros se disuelve en aras de una unidad superior. No obstante, incluso mientras subsista un espacio de soberanía estatal en el curso de un proceso de integración y una Constitución que la garantice, las normas dictadas por los órganos legislativos y judiciales comunitarios no podrían vulnerar dicha área constitucional, a menos que se trate de una decisión general aplicable por igual a todos los Estados miembros, como pieza del proceso mismo de integración.

Por otra parte, dado que la sociedad internacional como sistema de Estados soberanos carece de órgano jurisdiccional central omnicompetente, las decisiones de los órganos judiciales internacionales existentes, institucionales o *ad hoc* (arbitrales), de carácter sectorial, para su ejecución en el Estado destinatario, no pueden obviar impunemente la soberanía nacional de estos. Esto significa que, para su ejecución, los fallos deben atravesar el sistema jurídico interno que, sólo en el caso de que la sentencia no vulnere principios y normas constitucionales, podría darle pasavante y proceder a su cumplimiento. En caso de menoscabo de la Constitución, es posible sostener que, aun en esta hipótesis, no hay lugar a responsabilidad internacional por la inejecución del fallo, por cuanto éste atenta contra uno de los principios existenciales del orden interna-

cional, como es el debido respeto a la soberanía estatal”<sup>39</sup>.

#### IV. EL ABANDONO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA POR VENEZUELA Y LA SOLICITUD DE ADHESIÓN AL MERCOSUR

La voluntad contraria a la integración andina y a la participación de Venezuela en un proceso de integración que implicase cesión de áreas de soberanía a órganos supranacionales era clara no sólo de la propuesta de reforma constitucional formulada en 1999 por el Presidente Hugo Chávez a la Asamblea Nacional Constituyente que antes hemos analizado, totalmente contraria a buscar solucionar las cuestiones constitucionales a la integración, sino de las propias ejecutorias del Ejecutivo Nacional en el entramamiento de las relaciones con la Comunidad Andina y con los países que la integran, como consecuencia de lo cual, en varias ocasiones, el Tribunal Andino de Justicia dictó decisiones condenando el incumplimiento de Venezuela de sus obligaciones comunitarias.

Después de seis años de complicadas relaciones internacionales, el 20 de abril de 2006 el Presidente Chávez anunció una reunión que tuvo lugar en Asunción, con los presidentes de Bolivia, Paraguay y Uruguay, el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), de la que dijo “había muerto a raíz de los tratados de libre comercio TLC firmados por Perú y Colombia con los Estados Unidos” agregando que si antes había dicho que la Comunidad Andina de Naciones “está herida de muerte”,

[...] “hoy puedo decir que está muerta, la mataron. No existe, y nos estamos preparando para denunciarla: Venezuela se sale de la Comunidad Andina, no tiene sentido, hay que hacer otra cosa [...] le sirve a las élites, a las transnacionales, pero no le sirve a los indios, a los negros, a los blancos o a los pobres. No le sirve a nuestro pueblo y no sólo no le sirve, lo afecta”.<sup>40</sup>

Días después, el 22 abril 2006, la Secretaría General de la Comunidad Andina recibiría la comunicación del Ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, por medio de la cual se informaba formalmente la decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, con lo cual, efectivamente, se hería gravemente el esfuerzo de integración andina.

La posición anti-integracionista del gobierno del Presidente Chávez por otra parte, quedó plasmada en la propuesta de reforma constitucional que se formuló en 2007, y que a pesar de haber sido sancionada por la Asamblea nacional en noviembre de ese mismo año, fue rechazada por la voluntad popular expresada en el referendo de 2 de diciembre de 2007.

En efecto, en esa reforma constitucional se propuso eliminar el muy importante artículo 153 de la Constitución, y sustituirlo por una norma con el siguiente contenido:

Artículo 153. La República promoverá la integración, la Confederación y la unión de América Latina y del Caribe a objeto de configurar un gran bloque regional de poder político, económico y social. Para el logro de este objetivo el Estado privilegiará la estructuración de nuevos modelos de integración y unión en nuestro continente, que permitan la creación de

<sup>39</sup> Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 93-96, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2003.

<sup>40</sup> Véase en Rosalba Cubillos. “Presidente Hugo Chávez anuncia su retiro de la CAN, *La República*, Bogotá, 20-04-2006.



un espacio geopolítico, dentro del cual los pueblos y gobiernos de nuestra América vayan construyendo un solo proyecto Grannacional, al que Simón Bolívar llamó “Una Nación de Repúblicas”.

La República podrá suscribir tratados y convenios internacionales basados en la más amplia cooperación política, social, económica, cultural, la complementariedad productiva Grannacional, la solidaridad y el comercio justo.

En esta forma, las bases constitucionales que se habían establecido en la Constitución de 1999, como una importante novedad, para que la República pudiera participar con seguridad jurídica en los procesos de integración económica latinoamericana, se pretendía que fueran totalmente eliminadas en el proyecto de reforma constitucional de noviembre de 2007, y en su lugar se pretendía establecer un conjunto de principios de política exterior, que nunca fueron explicados, ni podrían serlo, para crear una “Confederación y unión de América Latina y del Caribe” como “un gran bloque regional de poder político, económico y social”, como un “espacio geopolítico, dentro del cual los pueblos y gobiernos de nuestra América vayan construyendo un solo proyecto Grannacional, al que Simón Bolívar llamó ‘Una Nación de Repúblicas’”.

Lo que en realidad se pretendía, con esta reforma, era eliminar las bases constitucionales para que Venezuela pudiera efectiva y permanentemente formar parte de un proceso de integración regional de orden supranacional.

Sin embargo, no debe dejar de mencionarse que en paralelo al abandono de la Comunidad Andina de Naciones, y a los intentos de introducir cambios constitucionales limitativos a la posibilidad de participación efectiva en procesos de integración supranacional como los antes mencionados, Venezuela solicitó su ingreso como País Miembro a MERCOSUR, en particular, al Tratado de Asunción, al Protocolo de Ouro Preto y al protocolo de Olivos para la Solución de Controversias del MERCOSUR, adhesión que ha sido aprobada mediante el Protocolo de 4 de junio de 2006, el cual como instrumento internacional ya ha sido aprobado internamente por Argentina y Uruguay, y está pendiente de aprobación por Brasil y Paraguay.<sup>41</sup>

En este proceso, en todo caso, el Estado venezolano tiene que pasar por el filtro del cumplimiento de la cláusula democrática que estableció en 1998 el Protocolo de Ushuaia, en cuyo artículo 1º se dispuso que “*La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo*”, y que los países miembros del MERCOSUR tienen que evaluar. Lamentablemente, el régimen autoritario de Venezuela establecido en fraude a la Constitución y a la democracia en la última década, no cumple con dicho condicionamiento, considerada la democracia en los términos de la *Carta Democrática Interamericana* de 2001<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Véase Roberto Chacon de Albuquerque, “El Mercosur y la adhesión de Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, No. 111, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2007.

<sup>42</sup> Véase, Allan R. Brewer-Carías, “El autoritarismo establecido en fraude a la Constitución y a la democracia y su formalización en Venezuela mediante la reforma constitucional. (De cómo en un país democrático se ha utilizado el sistema eleccionario para minar la democracia y establecer un régimen autoritario de supuesta “dictadura de la democracia” que se pretende regularizar

---

mediante la reforma constitucional)” en *Temas constitucionales. Planteamientos ante una Reforma*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo, FUNEDA, Caracas 2007, pp. 13-74; “Democracia: sus elementos y componentes esenciales y el control del poder”, en Nuria González Martín (Compiladora), *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano, Tomo I, Democracia: retos y fundamentos*, Instituto Electoral del Distrito Federal, México 2007, pp. 171-220; “Reforma electoral en el sistema político de Venezuela”, en Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (Coordinadores), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México-IDEA internacional, México 2008, pp. 953-1019.