

Título: El Mercosur y las relaciones con el derecho interno

Autor: Cassagne, Juan Carlos

Publicado en: LA LEY1995-C, 875 - LLP 1995, 617

Cita: TR LALEY AR/DOC/10545/2001

Sumario: SUMARIO: I. El desafío de la integración. - II. La reducción de la soberanía de los Estados por vía de los tratados internacionales. - III. El Tratado de Asunción y el ordenamiento constitucional: Los límites de la cesión de competencias. El control de constitucionalidad. - IV. Las fuentes del derecho comunitario y la creación de normas en el ámbito del Mercosur. - V. Las relaciones entre el derecho de la integración y el ordenamiento interno de los Estados. - VI. Acerca del perfil institucional del Mercado Común del Sur y su perfeccionamiento. - VII. Reflexiones para una normativa mínima del Mercosur y la tutela jurisdiccional efectiva.

I. El desafío de la integración

Todo proceso de integración plantea un verdadero desafío, especialmente en el campo jurídico, habida cuenta que su propia fuerza centrípeta, conduce a la necesidad de armonizar las legislaciones internas de los Estados que participan en dicho sistema y de establecer las instituciones comunes (en la faz orgánica, normativa y jurisdiccional) que regirán la integración (1).

El Tratado de Asunción (Adla, LI-C, 2889), celebrado entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, ha puesto en marcha un proceso encaminado hacia una integración comunitaria de carácter preceptivo que tiende a superar los esquemas tradicionales basados en la cooperación y asociación que rigieron hasta la celebración de dicho Tratado, sin mayor éxito, en esta región de América (v.gr. ALADI).

La efectividad del proceso de integración iniciado depende de la concurrencia de una serie de circunstancias y condiciones generales (como aquéllas que hacen a la estabilidad política y económica) que conforman el basamento de la trascendente obra emprendida por los cuatro países pertenecientes a la llamada Cuenca del Plata, decididos a constituir un Mercado Común (sin descartar el ulterior ingreso de otros Estados de América del Sur). De algún modo, el propósito de realizar esa integración efectiva de las economías regionales de Latinoamérica, con la finalidad de alcanzar el desarrollo económico y social progresivo en esta parte del continente, reconoce su filiación en la concepción solidarista esbozada en el Preámbulo de la Carta de Punta del Este, suscripta en 1961, donde se proclamó la "decisión de asociarse en un esfuerzo común para alcanzar el progreso económico acelerado y la justicia social más amplia para sus pueblos ..." (2).

En la misma línea integracionista, acentuando el objetivo de constituir un Mercado Común Latinoamericano, se encuentra el Tratado de Montevideo de 1980, que sustituyó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Tiempo después, Argentina y Brasil, celebraron, como es sabido, importantes acuerdos de integración en el año 1986, en el marco del Tratado de la ALADI.

Al haberse aprobado por los cuatro parlamentos de los países miembros y ratificarse formalmente por los respectivos gobiernos, el T. A. comenzó a tener vigencia a fines de 1991, al menos en su faz de organización comunitaria de transición, con el fin declarado de alcanzar, gradualmente, una integración efectiva el 31 de diciembre de 1994 (3).

No obstante, resulta notorio que falta recorrer un camino considerable en el terreno jurídico donde, la formulación del T. A., sin desconocer que implica un importante avance en el plano de la decisión de constituir un Mercado Común, aparece como un instrumento jurídico todavía embrionario e inorgánico, particularmente con respecto al sistema y estructura institucional definitiva que conformará el sistema de integración (4).

En tal sentido, se impone el perfeccionamiento del T. A. a través de la celebración de un Tratado complementario que torne realmente efectivos los propósitos esenciales fijados en el Preámbulo, entre los que se destaca el relativo a la "consolidación se grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional ..." (conf. consid. 3º). Para ello deberán superarse algunas posiciones que dificultan la adopción de un modelo institucional similar al existente, al menos en los primeros tiempos, en la Europa comunitaria.

Hasta ahora, el Tratado parece ser un producto exclusivo de economistas y se advierte cierto desdén por el aporte jurídico, en especial el proveniente del derecho comunitario comparado, el cual, no configura derecho internacional sino, principalmente, derecho interno tanto de la Comunidad como de los países miembros. Sin esa recepción, desde luego que con las adaptaciones del caso, difícilmente el Tratado será operativo, ya que sin órganos comunes ni reglas efectivas y sin tribunales que las apliquen pronto se convertirá en letra muerta o, a lo sumo, en un mero antecedente hacia una futura integración comunitaria.

En la línea que se opone a esa recepción del derecho comunitario europeo se encuentra la idea de que antes de organizar las instituciones administrativas comunitarias, dictar las reglas jurídicas y crear un Tribunal Común que resuelva los conflictos, hay que aguardar a que, gradualmente, se vaya operando el proceso de integración económica en los diferentes sectores industriales y comerciales.

Creemos que el proceso debió ser precisamente el inverso, tal como lo demuestra la propia experiencia del derecho comunitario europeo, en el que la obra de los juristas y las instituciones por ellos creadas (5) (con la colaboración por cierto de economistas y técnicos) precedió a la tarea efectiva de la integración económica comunitaria en un proceso que aún hoy no ha terminado de completarse de un modo definitivo.

Es cierto que el pasaje hacia el establecimiento de un derecho comunitario se encuentra erizado de dificultades y que una de ellas condujo a la reforma constitucional, al menos en nuestro país, siguiendo la opinión de un destacado sector de la doctrina constitucional y administrativa (6).

Al fin y al cabo, hay que tener en cuenta que las concepciones doctrinarias, por más arraigadas que se encuentren en la sociedad, siempre son desplazadas por obra de una realidad cuyo curso es dinámico, lo que no siempre justifica las finalidades perseguidas por los Estados a través de sus legislaciones y acciones políticas.

Es evidente que el Mercado Común del Sur constituye un formidable instrumento para el progreso económico que puede operar como un incentivo permanente de las libertades económicas que permite aprovechar todas las ventajas propias de la dimensión y magnitud de este nuevo espacio económico común, los recursos naturales disponibles y las capacidades humanas existentes.

II. La reducción de la soberanía de los Estados por vía de los tratados internacionales

Una de las primeras consecuencias que se generan con la instauración de una Comunidad de Estados y de su consecuente ordenamiento comunitario es la referente a la declinación del dogma de la soberanía el cual ya no reviste aquel carácter absoluto que, respecto del Estado, le atribuía la doctrina clásica del derecho público. El principal efecto de esa reducción del concepto tradicional de soberanía radica en la pérdida, por parte del Estado, del poder exclusivo que antes poseía para la emanación de normas generales aplicables en su territorio, poder que, si bien aparecía limitado y circunscripto por obra de algunos tratados internacionales, nunca antes (del advenimiento de la Comunidad Económica Europea) había tenido por objeto atribuir a una entidad distinta la facultad de emanar reglas de derecho público y privado común que se incorporan directamente como legislación interna de los Estados miembros de la Comunidad, cuyas normas son invocadas por los jueces ordinarios de los Estados para resolver determinados litigios a que da lugar la interpretación y aplicación del derecho comunitario.

Para explicar este fenómeno suele acudir a la figura de la delegación no obstante que esta última, en su sentido propio, asume unas características que dificultan su encaje en el mecanismo por el cual se opera la transferencia de facultades de los Estados a la Comunidad. En efecto, la transitoriedad que caracteriza a esta técnica y el poder de controlar el ejercicio de la delegación, incluyendo el de recobrar la competencia, no se conciben con aquella figura. Resulta preferible acudir a la idea de una cesión parcial de poderes de derecho público con el objeto de crear un orden jurídico nuevo y distinto del estatal, fundamentalmente basado en el principio de la competencia (7). El nacimiento de este orden comunitario, atípico e inexplicable por las concepciones políticas del constitucionalismo clásico, precisa para poderse realizar de una manera eficaz, de un principio que se ha juzgado existencial (8) en el derecho comunitario europeo: el de la primacía sobre el derecho interno de los Estados, el cual torna posible que: a) los jueces declaren la inaplicabilidad de las normas contrarias al derecho comunitario (9) y, b) que el derecho comunitario se imponga aún a determinados principios constitucionales de los Estados Miembros.

A su vez, en aquellos países de organización federal --como el nuestro-- si bien la creación de un orden comunitario diferente al estatal no produce la extinción del sistema interno de competencias, el derecho comunitario o de la integración puede provocar modificaciones sustanciales en aspectos que hacen a la distribución de las facultades entre la Nación y las Provincias, lo que conlleva la consecuente remodelación y adaptación de las atribuciones locales, particularmente en lo concerniente al poder de policía.

III. El Tratado de Asunción y el ordenamiento constitucional: Los límites de la cesión de competencias. El control de constitucionalidad

En la reforma constitucional de 1994 (art. 75, inc. 24) se ha consolidado la tesis de la validez de la limitación de soberanía que entraña la delegación de competencias y de jurisdicción a organizaciones supraestatales a condición de que ello se consume en un marco jurídico de reciprocidad e igualdad que respete el orden democrático y los derechos humanos (10).

El efecto de esta cláusula no es colocar al derecho de la integración (v.gr. el T.A.) por encima del orden

constitucional sino el de afirmar la primacía de los tratados de esa índole respecto de las leyes (11) y es del caso recordar que este principio había sido ya establecido, antes de la reforma constitucional, por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos "Ekmekdjian, Miguel A. c. Sofovich, Gerardo y otros" (La Ley, 1992-C, 543) (12), "Servini de Cubría, María R. s/amparo" (13) y "Fibraca Constructora S. C. A. c. Comisión Técnica de Salto Grande" (14).

En consecuencia, conforme al principio de la primacía tanto el derecho originario como el derecho derivado que emana de dichos tratados (15) nunca pueden ser derogados por las leyes posteriores ni serles opuestas las leyes anteriores del derecho interno de los países miembros.

Ello no implica sentar el principio de la supremacía de dichos tratados frente a la Constitución, cuya superior jerarquía se mantiene en el orden interno, aún en los sistemas comunitarios europeos que han mitigado el control de constitucionalidad por parte de los tribunales estatales. Pues, por más que la concepción de la soberanía se haya vaciado de gran parte de su contenido, lo cierto es que una porción de ésta el Estado siempre conserva, aunque restringida por la "cesión sistemática" (16) de competencias a entidades supraestatales, lo que supone la transferencia tanto de la titularidad como de su ejercicio. En tal sentido, los Estados no han renunciado (ni podrían hacerlo) a la potestad que poseen para denunciar los tratados internacionales, asumiendo las responsabilidades consiguientes.

Ahora bien, para que esa "cesión sistemática" de competencias no entre en colisión con el ordenamiento constitucional debe respetar los límites establecidos en la Constitución sin que ello obste a reconocer que, dentro de ésta, se opera el nacimiento de una nueva categoría constitucional, como es el derecho de la integración supraestatal.

Esos límites pueden ser meramente temporales (nuestra Constitución no los ha fijado) o revestir carácter formal, como v.gr. el art. 75, inc. 24, parte 2ª de la Constitución Nacional, que consagra procedimientos para la aprobación de los tratados de integración que contengan cesión de competencias y jurisdicción.

Sin duda, los que poseen mayor entidad jurídica son los límites materiales de dichos tratados de integración que, conforme al art. 75, inc. 24 de la Constitución Nacional, tienen que celebrarse en condiciones de reciprocidad e igualdad y respetar el orden democrático y los derechos humanos.

A. Reciprocidad e igualdad

La imposición de este límite constitucional para la cesión de competencias a las organizaciones supraestatales se inspira en una cláusula similar de la Constitución griega que prescribe que las limitaciones al ejercicio de la soberanía estatal resultan válidas "sobre la base del principio de igualdad y en condiciones de reciprocidad" (art. 28.3).

Se ha dicho que las ideas de igualdad y reciprocidad no son sinónimas ya que mientras la primera hace referencia a la posición de los Estados "en el seno del ente supranacional como organización (aspecto estático) a la reciprocidad, sin embargo, se conecta con el sometimiento de la eficacia de los actos y normas a la condición de que desplieguen también sus efectos en el resto de los Estados (aspecto dinámico)" (17).

No obstante, si el Mercosur se transformase en el futuro en una Comunidad o ente supranacional estos principios tendrían que amoldarse (a condición de reciprocidad en los demás Estados) a la nueva realidad comunitaria, interpretando la cláusula de un modo flexible para tornarla compatible con el funcionamiento efectivo de la comunidad, tal como aconteció en algunos países europeos en los que se ha entendido que se trata de una "igualdad ponderada" (18).

B. El orden democrático y los derechos humanos

En el derecho comunitario europeo la jurisprudencia (v.gr. Consejo Constitucional francés y Corte Constitucional) han señalado que tanto los valores del orden democrático (19) como los derechos fundamentales constituyen condiciones de validez constitucional de la integración comunitaria y es evidente que estos principios han sido recibidos por la Constitución reformada. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados que componen el denominado "núcleo básico" de la Constitución, el cual se integra, además, con los derechos fundamentales reconocidos en el art. 14 de la Constitución Nacional y con los principios no enumerados derivados de la forma republicana de gobierno (art. 33, Constitución Nacional).

Estas condiciones operan en dos direcciones ya que resultan exigibles tanto respecto de las cláusulas del respectivo tratado de integración (derecho originario) cuanto con relación al derecho que fluye de las organizaciones supraestatales (derecho derivado) o con las normas jurídicas internas dictadas por los Estados en ejecución del tratado de integración.

Si existiera una lesión constitucional que tuviera origen directo en el propio Tratado de integración, en el

derecho derivado o en normas jurídicas dictadas en el orden interno de los Estados --y siempre que diera lugar a una controversia o caso--, los interesados podrían plantear la cuestión de constitucionalidad ante los jueces nacionales, pudiendo llevar el planteo hasta la Corte Suprema de Justicia por la vía de los recursos extraordinario u ordinario, en su caso (conf.: arts. 116 y 117, Constitución Nacional; art. 14, ley 48 y art. 24, inc. 6°, dec.-ley 1285/58 --Adla, 1852-1880, 364; LIII-C, 2543 --t. a--).

En tales supuestos la decisión del Alto Tribunal tendría por efecto la inaplicabilidad de la norma violatoria en el caso concreto (20).

Pero, tratándose del derecho de la integración derivado y no hallándose en juego la inconstitucionalidad de una cláusula del Tratado la cesión de las competencias jurisdiccionales que, en el sistema del Tratado de Asunción, aún no se ha hecho efectiva a través de la institución de tribunales judiciales permanentes, va a requerir que se ventile la cuestión exclusivamente ante estos jueces supraestatales, ya que se parte del principio de la compatibilidad entre el ordenamiento nacional y el derecho emergente del tratado de integración. Se trataría de un conflicto intraordenamental y no entre los dos ordenamientos.

IV. Las fuentes del derecho comunitario y la creación de normas en el ámbito del Mercosur

Antes de pasar al análisis de los caracteres del derecho comunitario y sus relaciones con el derecho interno interesa poner previamente de relieve que aquél se nutre de diferentes fuentes de producción normativa.

La primera de esas fuentes, se halla constituida sin duda, por los Tratados (21) tanto el constitutivo como los que lo complementen, los cuales, una vez ratificados vienen a conformar una especie de ley fundamental del Mercosur que se encuentra por encima del derecho que emana de los órganos de ésta.

Aunque esta jerarquía que posee el derecho originario sobre el derecho derivado no se haya consagrado en forma expresa en el T. A., es evidente que el acatamiento al estatuto fundamental, especialmente de los fines en él contenidos, conforma un principio general de toda institución jurídica, la cual, una vez creada, ha de observar su ley de creación. Por lo demás, el propio T. A., cuando atribuye competencia al Consejo, como órgano superior del Mercado Común del Sur, prescribe, claramente, que las facultades que se le disciernen, relacionadas con la conducción política y la toma de decisiones, lo son "para asegurar los objetivos y plazos establecidos para la constitución definitiva del Mercado Común" (art. 10). Se configuran así entonces dos clases de derechos para regir la integración: el de transición y el definitivo pero, en ambos casos, siempre el derecho originario prevalece sobre el derecho derivado.

La existencia de un derecho derivado en el marco del Mercosur no puede ser desconocida toda vez que el art. 10 citado alude inequívocamente a que el Consejo, aparte de la conducción típicamente política, posee competencia para la toma de decisiones, aun cuando no hace referencia a la naturaleza de éstas. Sin embargo, aunque las facultades del Consejo se encuentran configuradas de un modo genérico ello no implica cercenar la aptitud que cabe reconocerle para la emanación de las diferentes clases de normas derivadas típicas del derecho comunitario (reglamentos, directivas, decisiones individuales y dictámenes).

El empleo del término "decisiones" en los arts. 9 y 10 del T. A. ha sido utilizado en sentido amplio (22) puesto que guarda correspondencia con el marco del Tratado y los objetivos y plazos perseguidos y, sobre todo, con los instrumentos que, conforme al art. 5, se consideran "principales" para la constitución del Mercado Común (v.gr. programa de liberación comercial y arancel externo común).

V. Las relaciones entre el derecho de la integración y el ordenamiento interno de los Estados

Al establecerse un sistema jurídico integracionista el derecho que surge de sus fuentes no constituye un derecho extranjero ni tampoco un derecho internacional; se trata de un derecho que también es propio de los Estados miembros y que posee una fuerza jurídica de penetración en el ordenamiento interno de los países miembros (23), lo que se revela en tres de las notas peculiares del derecho de la integración (cuya expresión más acabada es el derecho comunitario), a saber: a) su aplicabilidad inmediata; b) el efecto directo de las normas originarias y derivadas, y c) la primacía sobre los derechos nacionales, que pasamos a explicar seguidamente, a la luz de la experiencia europea y sobre la base de los preceptos del T. A. y de la Constitución Nacional reformada.

1. La aplicabilidad inmediata del derecho comunitario

Como las reglas del derecho internacional (art. 27, Convención de Viena --Adla, XXXII-D, 6412--) obligan a los Estados a respetar y cumplir los preceptos establecidos en los Tratados so pena de generar su responsabilidad internacional y dada la posibilidad de sustentar en nuestro derecho público, la concepción monista (24), según la cual los Tratados celebrados con las naciones extranjeras, debidamente aprobados por el Congreso y ratificados por el Ejecutivo, pasan a formar parte de nuestro derecho interno sin necesidad de otro

acto legislativo posterior de incorporación, ningún obstáculo se presenta para que rija, respecto del Mercosur (y aún durante el período de transición) el principio de la aplicabilidad inmediata de sus normas y del derecho derivado de sus órganos. En nuestro derecho público, el carácter de "ley suprema" que le atribuye el art. 31 de la Constitución Nacional a los Tratados internacionales, sin exigir, otro requisito ulterior que su aprobación legislativa viene a prestar apoyatura a la tesis monista que, en su momento, propició Kelsen. Es evidente, por otra parte, que la concepción dualista postulada por un sector de las doctrinas italiana y germánica (Anzilotti y Triepel) resulta incompatible con la idea de un derecho comunitario (25) dotado de una relativa autonomía competencial, enraizada en el principio de su primacía sobre el derecho interno de los países miembros.

Esta conclusión se impone pues no obstante que el T. A. no ha prescripto, en forma expresa, el principio de su aplicabilidad inmediata en los países miembros, los órganos del Tratado se encuentran habilitados para adoptar una serie de decisiones que repercuten en el ordenamiento interno (v.gr. el establecimiento de un arancel común y las decisiones vinculadas a las rebajas arancelarias progresivas etc. previstas en el art. 5 del Tratado). El dictado de esta clase de medidas sólo tiene sentido si resultan operativas y no dependen de un acto legislativo posterior de incorporación a los ordenamientos internos de los Estados, todo ello como consecuencia de aplicar la doctrina del llamado efecto útil de los Tratados.

Ahora bien, la circunstancia de que las normas del T. A. y su derecho comunitario derivado resulten de aplicación inmediata en los países integrantes del Mercosur no implica atribuir carácter operativo a todas sus prescripciones, muchas de las cuales requieren de la actividad complementaria de los Estados para hacerlas efectivas (v.gr. la coordinación de la política fiscal, monetaria y cambiaria, prescripta en el art. 1 del Tratado). Tampoco hay que confundir este principio con el relativo a la eficacia directa del derecho comunitario, que analizamos a continuación.

2. El efecto directo del derecho del Mercosur

De la consagración o no de este principio en el Mercado Común del Sur dependerá, en buena medida, la institucionalización de sus objetivos y su anclaje en un sistema definitivo y permanente. Se trata, nada más y nada menos, que de establecer una regla de derecho comunitario que permita que, al integrarse éste al derecho interno, sus normas pueden ser invocadas y opuestas por los ciudadanos de los países miembros del Mercosur (26).

Por el momento, este principio capital no ha sido recepcionado en el T. A. si bien podría sostenerse la existencia de una regla inherente o resultante (27) del propio Tratado, puesto que de lo contrario sus normas carecerían de toda utilidad. En consecuencia, si bien los particulares no se encuentran habilitados para impugnar, en el actual estadio del Mercosur, las decisiones emanadas de los órganos comunitarios, nada impide, que ellos puedan invocar y oponer el derecho comunitario en las controversias que se plantean ante los jueces locales, en virtud, de la conexión existente con el principio de la aplicabilidad inmediata de las normas que se ha visto en el punto anterior.

Claro está que sería preferible que se estatuya el reconocimiento expreso de la eficacia directa de las normas y principios del T. A. y de su derecho derivado, para evitar las interpretaciones equivocadas que pueda formular una jurisprudencia todavía no preparada para acoger esta radical innovación que implica la existencia del derecho del Mercosur, sin perjuicio de la eventual recepción de esta regla por parte de los órganos de ésta, particularmente en el supuesto de crearse un tribunal de justicia supraestatal.

3. La primacía del derecho supraestatal

La prevalencia del derecho de la integración sobre el derecho de los países miembros es una regla que hace a la específica naturaleza (28) y existencia de una organización supraestatal por cuanto si sus normas no tuvieran primacía respecto de los derechos nacionales se afectaría un principio general en el que reposa todo derecho supraestatal: el de la unidad de legislación.

De lo contrario, esta unidad no sería realmente efectiva al quedar el derecho supraestatal subordinado tanto a la ley nacional posterior como a la interpretación preferente que lleven a cabo los jueces locales, relegando el derecho en que se basa la integración que se procura.

La creación de este principio en el derecho comunitario europeo ha sido obra de la jurisprudencia, la que, en forma pretoriana, ha establecido la superioridad del derecho de las comunidades sobre los derechos nacionales, sobre todo a partir de la sentencia Simmenthal del año 1978 (29). En ese caso, el Tribunal de Justicia de las Comunidades señaló que "sería incompatible con las exigencias inherentes a la naturaleza misma del Derecho comunitario toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica legislativa, administrativa o judicial, que tuviera por efecto disminuir la eficacia del derecho comunitario por el hecho de no reconocer al juez competente para aplicar este derecho, el poder de hacer, en el momento mismo de esta aplicación, todo lo que es necesario para eliminar las disposiciones legislativas nacionales que constituyan eventualmente obstáculo

a la plena eficacia de las normas comunitarias".

Se trata de un principio inherente a la peculiar naturaleza del derecho supraestatal, que no deriva de la regla de la eficacia directa que se ha analizado precedentemente (30). La primacía se desprende, por de pronto, del principio de unidad del derecho supraestatal y se conecta, obviamente, con el principio de la especialidad o de la competencia finalista (31) ya que, por lo común, la competencia de los órganos se halla delineada mediante amplios y genéricos objetivos, careciendo de una formulación detallada y precisa. Puede concluirse por ello que una organización o comunidad, una vez creada, posee toda la competencia necesaria para cumplir con los fines que presidieron su creación.

En este sentido, el T. A., pese a que no contiene una norma semejante al art. 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, al haber prescripto, en su art. 10, que las competencias del Consejo se atribuyen con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, ha consagrado una amplia competencia sólo acotada por esa finalidad, la cual deberá interpretarse, en el futuro, conforme a la regla de la especialidad y al principio de supremacía.

El efecto que produce este principio de la primacía es doble pues mientras, por una parte, torna inaplicable las disposiciones nacionales contrarias el derecho supraestatal, por la otra, afecta la validez de los actos legislativos posteriores que fueran incompatibles con dicho derecho (32).

Ahora bien, la primacía del derecho supraestatal del Mercosur se encuentra ahora reconocida en el art. 75, inc. 24 de la Constitución Nacional respecto de la legislación interna del Estado y si bien el precepto se refiere sólo a la jerarquía superior que poseen los tratados sobre las leyes (no sobre la Constitución) es evidente que las normas emanadas de la organización supraestatal creada por el T. A. necesitan de este principio para que el Tratado pueda funcionar de un modo efectivo. Ciertamente es que, por imperio de la condición de reciprocidad prevista en la Constitución Nacional (art. 75, inc. 24, parte 1ª), el principio de la primacía puede carecer de eficacia en los hechos si los otros Estados no lo reconocen en sus ordenamientos constitucionales o en un tratado complementario, en virtud de que el T. A. no lo ha incorporado en forma expresa.

Pero, como se ha visto, el principio de la supremacía no implica sentar la superioridad del respectivo Tratado respecto de la Constitución que, además, ha incorporado una serie de límites materiales como condición de su exigibilidad y vigencia efectiva. Por otra parte, y sin perjuicio de destacar la responsabilidad internacional que le incumbiría al país por la violación de los Tratados conforme a la Convención de Viena, en la doctrina argentina se ha sostenido también la imposibilidad de que se modifiquen o alteren las disposiciones de un Tratado internacional por vía de reforma constitucional (33), ya que su ratificación implica limitar el ejercicio del poder constituyente.

VI. Acerca del perfil institucional del Mercado Común del Sur y su perfeccionamiento

Aunque el contenido del T. A. no configura un sistema institucional orgánico y suficiente, constituye un importante punto de partida susceptible de complementarse con el dictado de otras normas de carácter originario, aparte de las que emanen, en el futuro, de los propios órganos del Mercosur. En esta etapa post fundacional hay aspectos básicos que requieren la adopción de decisiones, al nivel de Tratado, que deberían proseguir y profundizar el de Asunción, en la medida en que las condiciones políticas y económicas de los países miembros lo tornen posible y conveniente. Esos aspectos versan sobre tres instituciones fundamentales que hacen a la comunidad, como persona jurídica diferente de los Estados, a la organización del órgano ejecutivo y su independencia e imparcialidad y, por último (pero, quizás, el aspecto de mayor relevancia) a la creación de un Tribunal de Justicia del Mercado Común del Sur. Puntualizaremos, seguidamente, en forma sucinta, las razones que ameritan el perfeccionamiento institucional de dicha organización supraestatal.

a. ¿Hacia una Comunidad?

El art. 1 del T. A. hace referencia expresa sólo a la constitución de un Mercado Común, a diferencia del Tratado de Roma cuyo art. 1º prescribe que: "las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Comunidad Económica Europea" con el objeto de cumplir su misión "... mediante el establecimiento de un Mercado Común ...". Cabe puntualizar que, aparte de su papel instrumental, un mercado, por más comunitario que sea, configura un concepto más económico que jurídico. Sin embargo, como se crean órganos del T. A. que poseen competencia para dictar decisiones de política económica que vinculan a los Estados y a los particulares (v.gr. el arancel externo común), este mecanismo aparece más compatible con el sistema comunitario que con el asociativo (en la experiencia latinoamericana), el cual se rige por las reglas pertenecientes al derecho internacional (34).

Hay que tener presente que un Tratado no constituye, obviamente, una persona jurídica; es un acuerdo fundacional que determina el derecho originario y los órganos de una institución que, desde el punto de vista jurídico, aún no se ha perfilado debidamente y que por ahora, no configura una persona separada de la de los

países miembros. Por ello, si como parece, el rumbo elegido conduce, indefectiblemente, hacia la constitución de una Comunidad de América del Sur, este proceso debería perfeccionarse no solamente con una definición precisa sino, fundamentalmente, con la articulación del principio de autonomía decisoria a través de la regla de la mayoría y de la imparcialidad de sus órganos permanentes.

Con todo no hay que olvidar que los sistemas de integración son siempre dinámicos y difícilmente consoliden un tipo o modelo puro de integración (35).

b. El Consejo

De acuerdo al art. 10 del T. A. el Consejo es el órgano superior del Mercado Común, atribuyéndole la conducción política de este último y competencia "para la toma de decisiones".

El marco de competencia del Consejo está constituido tanto por el Preámbulo y normas del T. A. como por los acuerdos complementarios y específicos que se celebren para perfeccionar el sistema de integración. Aun cuando el T. A. no lo presenta de un modo expreso es evidente que el Consejo posee la facultad de delegar el ejercicio de algunas de sus competencias en el Órgano ejecutivo (Grupo Mercado Común) ya que se trata de una facultad inherente a sus funciones.

En el futuro sería conveniente establecer con mayor precisión las diferentes fuentes de producción del derecho derivado del T. A. (reglamentos, decisiones, dictámenes y directivas) pues el instituto de la decisión (si bien puede también interpretarse de un modo genérico) se reserva para un cierto tipo de actos (individuales o concretos).

Una crítica que puede hacerse al funcionamiento de las relaciones entre el Consejo y el Grupo Mercado Común radica en la dependencia de los miembros de este último con el órgano superior, como se verá a continuación. Esta idea, que da prevalencia a la jerarquía sobre la independencia funcional e imparcialidad de los órganos, conspira contra la vigencia efectiva de un sistema de integración comunitario.

c. El órgano ejecutivo

Resulta necesario, en nuestra opinión, que el Grupo del Mercado Común --tal como se denomina en el T. A. al órgano ejecutivo del Mercosur-- se configure como órgano permanente, dotado de independencia respecto de los países miembros y ser un poco más reducido que el actual (compuesta por dieciséis (16) miembros), donde se encuentran representados los Ministerios de Economía y de Relaciones Exteriores y los Bancos Centrales de los Estados integrantes (36). Este grupo, cuya denominación más acertada sería Comisión o Comité Ejecutivo, carece de una voluntad orgánica imparcial que pueda desgajarse de la de los Estados del Mercosur, hallándose limitada la actuación de los representantes de los gobiernos por los mandatos o instrucciones que reciban. Así, la facultad de iniciativa (37) que le reconoce el T. A. queda diluida por la dependencia jerárquica que mantienen los representantes del Grupo con los miembros del Consejo, que representan a los Estados, pues en vez de dissociar el poder de los representantes permanentes del Mercosur del que ostentan quienes ejercen la representación política de los Estados, el T. A. no permite la separación orgánica, impidiendo así que surjan iniciativas imparciales o independientes de las conducciones políticas, aunque, en definitiva, sea siempre el Consejo quien adopte las decisiones con fuerza normativa, salvo que se utilice el mecanismo de la delegación, al que suele acudir en el derecho comunitario europeo.

d. La creación de un Tribunal de Justicia

El paso hacia una Comunidad requiere, indudablemente, además, de la existencia de una organización administrativa independiente y de un derecho supraestatal que prevalezca sobre los derechos nacionales, de un órgano jurisdiccional que, asumiendo la representación del Mercosur, tenga atribuida la misión de garantizar el respeto de las normas y principios del T. A. y su interpretación uniforme en el ámbito del Mercosur (38). Con ello, se asegura la realización de las funciones de la Comunidad, al confiarle al tribunal, aparte de funciones consultivas, la tarea de realizar la integración entre los países miembros a través del derecho. Es por todo eso que, en la Europa Comunitaria, se ha podido hablar de un "gobierno de los jueces"(39). Su competencia puede ser tanto consultiva (40) como contenciosa y prejudicial (41).

En el caso de decidirse la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur su jurisdicción contenciosa podría circunscribirse, básicamente, al igual que en el derecho comunitario europeo, a las siguientes cuestiones: a) conflictos donde se juzguen las infracciones al derecho supraestatal por los Estados miembros; b) recursos o acciones referidas al control de legitimidad de los actos administrativos, reglamentos y directivas de los órganos de la organización supraestatal; c) su responsabilidad extracontractual y d) las controversias entre la organización supraestatal y los funcionarios (42).

VII. Reflexiones para una normativa mínima del Mercosur y la tutela jurisdiccional efectiva

A esta altura del análisis se pueden formular algunas reflexiones sobre los aspectos normativos y la tutela jurisdiccional efectiva.

1. La aplicación y consecuente desarrollo de las normas y principios del T. A. va a demandar una mayor precisión de las competencias y poderes normativos de los órganos de la organización su-praestatal, discriminando los diferentes tipos de fuentes, especialmente aquellas que provienen del derecho derivado (reglamentos, directivas, dictámenes, etcétera).

2. Resulta imprescindible, si se quiere establecer efectivamente un derecho comunitario uniforme en el ámbito del Mercosur, la recepción normativa de una serie de principios de articulación que son fundamentales para el cumplimiento de los objetivos y el funcionamiento de las instituciones pues, no obstante que algunos de ellos sean sostenibles también en virtud de determinados principios generales del derecho, no se puede desconocer que su incorporación al derecho positivo del Mercosur habrá de consolidar el sistema jurídico creado, contribuyendo al afianzamiento de la seguridad jurídica. Entre esos principios se destacan los siguientes:

a) la incorporación al T. A. de una prescripción expresa que consagre la regla de la primacía del derecho supraestatal (originario y derivado) sobre los derechos nacionales;

b) la recepción de los principios inherentes a la aplicabilidad inmediata del derecho de la integración y la eficacia directa de sus prescripciones.

c) el abandono de la regla del consenso para la adopción de las decisiones de los órganos del Mercosur.

d) el reconocimiento de la responsabilidad extracontractual de la organización por los hechos y actos de sus agentes y/o órganos por el irregular cumplimiento de las funciones a su cargo.

3. Ese conjunto de reglas de articulación requiere apoyarse en un sistema que asegure una tutela jurisdiccional efectiva, sobre la base de determinados principios generales tales como: a) la plena vigencia de la garantía de la defensa, en sede administrativa y jurisdiccional; b) la consagración de recursos directos contra las decisiones de los órganos del Mercosur y la posibilidad de que un Tribunal de Justicia común e independiente proceda a la anulación de los actos generales provenientes de los órganos comunitarios, con efectos "erga omnes"; c) la instauración de recursos de interpretación de naturaleza prejudicial, y d) un mecanismo efectivo para el cumplimiento de las sentencias.

Cada uno de estos aspectos jurídicos demanda un desarrollo que excede el propósito de efectuar una descripción general acerca de algunas de las falencias que exhibe el incipiente y embrionario derecho del Mercosur, que debe desarrollarse en el marco de las normas incorporadas a la Constitución.

Con el T. A., puede abrirse una etapa que deje atrás el sistema de cooperación y asociación que rigió en el pasado para penetrar de lleno en un proceso de integración de carácter supraestatal, aunque sin asumir el uso de la coacción para el cumplimiento de las decisiones comunes, el cual deberá seguir siendo un poder reservado por los Estados miembros (43), como uno de los últimos residuos, de la soberanía.

Especial para La Ley. Derechos reservados (ley 11.723).

(1) Una primera versión sobre el tema publicamos en ED, 145-875, que consideramos necesario ampliar y modificar como consecuencia de las reformas hechas a la Constitución Nacional en el año 1994.

(2) La coincidencia entre dicho objetivo y el párrafo primero del T.A. con el Preámbulo de la Carta de Punta del Este ha sido subrayada por AJA ESPIL, Jorge A., en un artículo titulado "El Tratado de Asunción", publicado en "El Economista", de Buenos Aires, p. 21, con fecha 5/4/91.

Por su parte, el ex-Canciller del Uruguay señaló que el valor interpretativo del Preámbulo del T.A. resulta esencial para la interpretación de los fines del T.A. del cual forma parte integrante (conf. GROSS ESPIELL, Héctor, "Mercosur. El Tratado de Asunción", p. 31, Montevideo, 1991). Las declaraciones insertas en el Preámbulo configuran principios generales que impiden que la interpretación extensiva de las prescripciones del T.A. sea efectuada en contra de los fines allí estipulados.

(3) En el Mercado Común Europeo el establecimiento de una fecha para realizar la integración (1992) se ha considerado un mecanismo hábil, desde el punto de vista psicológico, para acelerar el proceso; conf. RAINER, Arnold, "La influencia del Mercado Unico Europeo sobre las competencias de carácter económico de la Federación y de los Länder, y, en particular, la armonización de las legislaciones técnicas y el reconocimiento mutuo de reglamentación", en Revista Española de Derecho Administrativo, N° 66, ps. 201-202, Madrid, 1990.

(4) GROS ESPIELL, Héctor, "El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea", ED del 25/9/91, p. 2, afirma que: "Antes del establecimiento, el 31 de diciembre de 1994, del Mercado Común, los Estados Partes deberán convocar una reunión extraordinaria (art. 18). Esta reunión, como consecuencia de que deberá determinar la estructura institucional definitiva, deberá decidir respecto de la naturaleza jurídica del sistema de integración que se conformará. Es decir, establecer si ese Mercado Común constituirá una

organización internacional "strictu sensu", con personalidad jurídica internacional, si se creará un régimen basado en la idea de supranacionalidad, si existirá un derecho comunitario y si orgánicamente se establecerá un órgano comunitario, la Comisión en términos análogos a los del Tratado de Roma (arts. 155-163), un Consejo de Ministros, con nuevas competencias respecto del actual (arts. 10, 11 y 12, Tratado de Asunción), que armonicen con las de la Comisión, en términos análogos a los del Tratado de Roma (arts. 145-154). Asimismo, sería conveniente decidir la creación de un Tribunal jurisdiccional independiente de los Estados miembros que resuelva fundamentalmente los conflictos que hacen a la preminencia, interpretación y control de legitimidad del derecho del Mercosur. Otro punto pendiente concierne a si la "Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur", cuyo objetivo es facilitar el avance hacia la conformación del Mercado Común (art. 24), se transformará en un Parlamento, o en una Asamblea Parlamentaria, que pueda seguir la evolución que sufrió la Asamblea en el Tratado de Roma hasta llegar a ser el Parlamento Europeo (art. 137)".

(5) Conf. MUÑOZ MACHADO, Santiago, "El Estado, el derecho interno y las Comunidades Europeas", p. 19, Madrid 1986; puntualiza en el Prólogo que "Desde que se suscribieron los Tratados de París y Roma, el proceso de integración europea ha avanzado mucho más en sus aspectos jurídicos que en los políticos. Los representantes políticos de los Estados siguen concibiendo la Comunidad como el producto de unos Tratados, con fuerza para vincularlos, desde luego, pero con una capacidad moderada de penetración en las esencias soberanas de su sistema político. Los operadores jurídicos, en cambio, han obrado un milagro: han interpretado los tratados con técnicas constitucionales y deducido de aquéllos los principios que pueden encontrarse en las constituciones de los Estados complejos. Esta fascinante metamorfosis ha permitido perfilar las bases jurídicas de la unión europea, antes de que la voluntad política la hiciera efectiva".

(6) VANOSSI, Jorge Reinaldo en la conferencia pronunciada en el "Seminario Internacional sobre el Derecho de la Integración" que, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Administrativo y la Universidad Austral, se celebró en Buenos Aires los días 28, 29 y 30 de agosto de 1991; GAMBIER, Beltrán, "El federalismo argentino frente a la Constitución", ED, 146-811 y sigtes. Nosotros sostuvimos, en cambio, la postura contraria, en la primera versión de este trabajo publicado en ED, 145-875.

(7) Un sector de la doctrina constitucional española se inclina por la tesis de la "cesión sistemática" de competencias a un ente supranacional (Conf. PEREZ TREMPES, Pablo, "Constitución Española y Comunidad Europea", p. 49 y sigtes., Madrid, 1993).

(8) PESCATORE, Pierre, "L'ordre juridique des Communautés Européennes", p. 227, Lieja, 1973.

(9) MUÑOZ MACHADO, Santiago, ob. cit., p. 32.

(10) La norma citada prescribe que corresponde al Congreso. "Aprobar tratados que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supra estatales en condiciones de reciprocidad e igualdad y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes".

(11) Principio que se extiende a las leyes provinciales, aún sin reforma de las constituciones locales, como consecuencia de la supremacía de la Constitución Nacional que prescribe el art. 31.

(12) "Ekmekdjian, Miguel Angel c. Sofovich, Gerardo y otros", sentencia del 7 de julio de 1992. En este precedente, la Corte Suprema de Justicia de la Nación sostuvo que: "...en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de respuesta o rectificación ha sido establecido en el art. 14 del Pacto de San José de Costa Rica que, al ser aprobado por ley 23.054 (Adla, XLIV-B, 1250), es ley suprema de la Nación conforme a lo dispuesto por el art. 31 de la Constitución Nacional". Entendió también que la Convención de Viena sobre derecho de los tratados "confiere primacía al derecho internacional convencional sobre el derecho interno. Ahora esta prioridad de rango integra el ordenamiento jurídico argentino. La convención es un tratado internacional, constitucionalmente válido, que asigna prioridad a los tratados internacionales frente a la ley interna en el ámbito del derecho interno, esto es, un reconocimiento de la primacía del derecho internacional por el propio derecho interno. Esta Convención ha alterado la situación del ordenamiento argentino ... pues ya no es exacta la posición jurídica según la cual no existe fundamento normativo para acordar prioridad al tratado frente a la ley. Tal fundamento radica en el art. 27 de la Convención de Viena, según el cual 'una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado'". Por último, el tribunal señaló que "la necesaria aplicación del art. 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado argentino asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria con la omisión de dictar disposiciones que, en sus efectos, equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos del citado art. 27".

(13) Del fallo del tribunal interesa destacar los votos de Barra y Boggiano que señalaron que: "la derogación de un tratado internacional por una ley del Congreso violenta la distribución de competencias impuesta por la misma Constitución Nacional, porque mediante una ley se podría derogar el acto complejo federal de la celebración de un tratado", que se apoyaron también (como en el caso "Ekmekdjian" en el principio consagrado en el art. 27 de la Convención de Viena). "Servini de Cubría, María Romilda s/amparo", sentencia del 8 de

setiembre de 1992, LA LEY, 1992-D, 111.

(14) "Fibrica Constructora S.C.A. c. Comisión Técnica de Salto Grande". En este caso, aparte del argumento basado en el art. 27 de la Convención de Viena, el tribunal sostuvo que la aplicación del Acuerdo de Sede (que consagró la inmunidad del procedimiento de la Comisión, sus bienes, documentos y haberes en cualquier parte de la República "impone a los órganos del Estado argentino --una vez asegurados los principios de derecho público constitucionales-- asignar primacía a los tratados ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria").

(15) Véase: FREELAND LOPEZ LECUBE, Alejandro, "Las fuentes del derecho comunitario". LA LEY, 1993-B, p. 766.

(16) Conf. PEREZ TREMP, Pablo, op. cit., p. 56 y siguientes.

(17) Conf. PEREZ TREMP, Pablo, op. cit., p. 107.

(18) EVRIGINIS, D., "Aspects juridiques de l'adhésion de la Grèce aux Communautés Européennes", p. 281, cit. por PEREZ TREMP (op. cit., p. 109, nota 196).

(19) Conf. MUÑOZ MACHADO, Santiago, "El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea", p. 210 y sigtes. PEREZ TREMP, Pablo, ob. cit., p. 116 y siguientes.

(20) Con relación al derecho comunitario, esta interpretación es la que ha sustentado al Tribunal Constitucional Federal Alemán en el caso "Solange" si bien como puntualiza BARRA este tribunal se autolimita a "posteriori" en una segunda decisión sobre este tema declarando que no ejercerá la atribución de examinar la constitucionalidad si la Comunidad Europea garantiza esa protección efectiva de manera general (conf. BARRA, Rodolfo C., "Derecho de la integración: ordenamiento jurídico y función judicial --Reflexiones útiles de cara al Mercosur--)", ED, 154-979).

(21) Sobre los Tratados como fuente del Derecho Administrativo argentino", véase: MARIENHOFF, Miguel S., "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 271 y sigtes., Buenos Aires, 1990.

(22) En el derecho comunitario europeo, la figura de la decisión se reserva para los actos de contenido individual (pudiendo apreciarse en ello la influencia francesa), véase: SANCHEZ RODRIGUEZ, Luis Ignacio, "Los tratados constitutivos y el derecho derivado", en el "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", t. I, p. 325, obra colectiva dirigida por el profesor Eduardo García de Enterría, Madrid, 1986.

(23) Conf. GUY, Isaac, "Droit Communautaire général", p. 151, 3a. ed., París, 1990.

(24) Conf. BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", t. II, p. 285, Buenos Aires, 1988.

(25) GUY, Isaac, ob. cit., p. 152.

(26) Ampliar en: MUÑOZ MACHADO, Santiago, "Los principios de articulación de las relaciones entre derecho comunitario y el interno y las garantías jurisdiccionales para su aplicación efectiva" en el "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", cit. t. I, p. 509 y sigtes. Madrid, 1986; GUY, Isaac, ob. cit., p. 156 y siguientes.

(27) Sobre el concepto de poder inherente o resultante véase: AJA ESPIL, Jorge A., "Constitución y Poder. Historia y teoría de los poderes implícitos", p. 160, Buenos Aires, 1987.

(28) GUY, Isaac, ob. cit., p. 169; ver también CARTOU, Louis, "Communautés européennes", p. 188 y sigtes. 9ª ed., París, 1989.

(29) Vid: MUÑOZ MACHADO, Santiago, "El Estado, el derecho interno...cit.", ps. 147-155.

(30) A pesar de las distintas interpretaciones que se han formulado tanto en la doctrina como en el Tribunal de Justicia de las Comunidades (Ver: CARTOU, Louis, ob. cit., p. 290), el principio de la primacía opera en un plano diferente: el de la superioridad de la norma comunitaria sobre la nacional. En cambio, la eficacia directa alude al efecto vinculante de la norma respecto de los ciudadanos de los países miembros y en relación a los propios Estados.

(31) Conf. MUÑOZ MACHADO, Santiago, ob. cit., ps. 145-146. Este principio de la competencia constituye el fundamento y el presupuesto de validez del sistema de articulación entre el derecho comunitario y los derechos regionales o autónomos de las diversas entidades políticas de los Estados (entre nosotros serían las Provincias). Ello da lugar a una serie de problemas jurídicos cuyo tratamiento excede el objeto de este trabajo; puede verse al respecto: SORIANO GARCIA, José Eugenio, "Comunidades Autónomas y Comunidad Europea", especialmente p. 133 y sigtes., Madrid, 1990; ARCE JANARIZ, Alberto, "Comunidades autónomas y conflictos de leyes", p. 34 y sigtes., Ed. Civitas, Madrid, 1987; RAINER, Arnold, "La influencia del Mercado Unico Europeo sobre las competencias de carácter económico de la Federación y de los Länder", Revista Española de Derecho Administrativo, N° 66, p. 201 y sigtes., trad. del alemán, Madrid, 1990; CATALANO, N. y SCARPA, R., "Principi di Diritto Comunitario", p. 173 y sigtes., Milán, 1984.

(32) Tal es la doctrina expuesta por el Tribunal de Justicia comunitario en el caso "Simmenthal" antes referido.

(33) Conf. BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", t. III, ps. 117-118, Buenos Aires, 1989. Respecto de la primacía de la Constitución sobre el derecho internacional véase, del mismo autor: ob. cit., t. I, ps. 102-103.

(34) La integración puede articularse a través de diversos sistemas, a saber: a) zona de libre comercio, que implica la eliminación de las barreras arancelarias entre los Estados integrantes de la zona pero en el que cada país conserva la potestad de fijar las tarifas aplicables a las importaciones de terceros países; b) unión aduanera: se articula sobre dos elementos básicos que son la liberación del comercio recíproco (puede ser gradual) y la existencia de un arancel externo común. Algunos agregan también, como característica de la unión aduanera, la existencia de una aduana común que provea de rentas al esquema de integración; c) mercado común: esta figura se da cuando, además de la unión aduanera, el sistema asegura la libre circulación de los factores de producción (personas, capitales, servicios); d) Comunidad Económica o Unión Económica; constituye la forma que perfecciona jurídicamente el esquema de integración e implica la creación de una entidad supra-estatal, con personalidad separada de los Estados que la componen y con órganos comunes encargados no sólo de aplicar el derecho comunitario y armonizar las políticas fiscales y monetarias, sino de resolver los conflictos (Véase al respecto: CONESA, Eduardo, "Conceptos fundamentales de la Integración Económica", en Revista Integración Latinoamericana N° 71).

(35) Cfr. ALTERINI, Atilio A. y BOLDORINI, María Cristina en la obra: "El sistema jurídico en el Mercosur", el trabajo correspondiente a "Estructura General", ps. 49-50, Buenos Aires, 1994. Un estudio completo sobre las distintas etapas de la integración ha sido hecho por BASALDUA Ricardo Xavier, en su trabajo: "El Mercosur y las etapas de la integración" publicado en ED, diario del 26/12/94.

(36) Art. 14 del Tratado de Asunción.

(37) La facultad de iniciativa implica que el Consejo decide a propuesta del órgano ejecutivo y que compete a éste trazar el marco de la decisión del Consejo (conf. MATTERA, Alfonso, "El Mercado Unico Europeo. Sus reglas, su funcionamiento", p. 230, Ed. Civitas, Madrid, 1991).

(38) Conf. SALERNO, Marcelo Urbano, "Treinta años de integración latinoamericana: perspectiva jurídica y empresaria", LA LEY, 1991-D, 1104.

(39) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: fundamentos jurídicos y estructura", Capítulo XV, ps. 657-658, t. I, del "Tratado de Derecho Comunitario Europeo", Ed. Civitas, Madrid, 1986.

(40) V.gr. Art. 228 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, art. 103 del Tratado de C.E.C.A. etcétera.

(41) Conforme al art. 177 del Tratado de la Comunidad Económica Europea; sobre la jurisdicción contenciosa del Tribunal de Justicia de la Comunidad Económica Europea. véase: GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, "El sistema institucional de las Comunidades Europeas", p. 109 y sigtes., Madrid, 1988.

(42) Ampliar en GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, ob. cit., t. I, p. 647 y siguientes.

(43) AJA ESPIL, Jorge A., en su discurso de incorporación a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, publicado en la Revista de dicha Institución N° 201, p. 55 y sigtes. (especialmente p. 65), año 1977, Orden Jurídico Comunitario.