

§ 4. CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DE LA INTEGRACIÓN EN EL DERECHO URUGUAYO

a) *La integración económica según la ALALC y la ALADI y la constitución de Uruguay. Decretos 634/973 y 663/985*

Antes del tratamiento de esta cuestión resulta esclarecedor recordar, en pocos términos, el sistema instituido por el primero de los acuerdos.

El Tratado de la ALALC tuvo en vista la concreción de una zona de libre comercio a ser alcanzada –en principio– en el lapso de doce años (art. 2º), a través de la eliminación gradual –en lo esencial del comercio entre las Partes– de los gravámenes y las restricciones sobre “la importación de productos originarios” de los países contratantes (art. 3º)²⁶⁵. Ello debía ser logrado mediante “negociaciones periódicas” entre las Partes, cuyos resultados eran registrados bajo las denominadas (i) lista “nacional” –concesiones de cada uno de los Estados a los demás– y (ii) lista “común” –concesiones colectivas– (art. 4º). Según el art. 6º las listas nacionales “entrar[ban] en vigor el día 1 de enero de cada año”. El efecto de la inclusión de un producto en el listado “común” era la definitividad e irrevocabilidad de la concesión, mientras que para el caso de la lista “nacional” se permitía el retiro del producto, aunque atento a su negociación y posterior compensación (art. 8º)²⁶⁶.

A los fines de lograr “condiciones equitativas de competencia” y “facilitar la creciente integración y complementación” económica, particularmente en el área industrial, el art. 15 establecía el deber de los Estados –en la medida de lo posible– de “armonizar [...] sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona”.

La cláusula de nación más favorecida fue plasmada en el art. 18 y sus excepciones en el artículo siguiente (beneficios ya concedidos, o ventajas tendientes a facilitar el tránsito fronterizo).

A su vez, el art. 16 permitía a los países miembros “celebrar entre sí acuerdos de complementación por sectores industriales” (inc. b). Estos acuerdos, que deberían contener un programa de liberación para los productos alcanzados y en

²⁶⁵ Adicionalmente, los Estados miembros no renunciaron a la búsqueda de un objetivo más ambicioso al dejar plasmado en el art. 54 que “[l]as Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un mercado común latinoamericano”.

²⁶⁶ No obstante, en los términos del art. 48 “[n]inguna modificación introducida por una Parte Contratante en el régimen de imposición de gravámenes a la importación podrá significar un nivel de gravámenes menos favorable que el vigente antes de la modificación, para cada uno de los productos que fueren objeto de concesiones a las demás Partes Contratantes”.

cuya negociación podía participar cualquiera de las Partes, se plasmarían –caso por caso– en “protocolos que entrar[ban] en vigor después de que, por decisión de las Partes Contratantes, se haya admitido su compatibilidad con los principios y objetivos generales del presente Tratado”²⁶⁷.

El Tratado habilitaba también la suscripción de acuerdos sobre “comercio de productos agropecuarios” (art. 29).

El art. 49 delegaba a las Partes –atendiendo a una “mejor ejecución de las disposiciones del presente Tratado”–, en una etapa posterior, la elaboración de un régimen de origen (a), la simplificación de los trámites de comercio exterior (b), la confección de una nomenclatura aduanera común (c), la definición de lo relativo al tráfico fronterizo –art. 19– (d), y finalmente el establecimiento de pautas sobre dumping y otras prácticas desleales de comercio (e).

El Tratado permitía a los “órganos competentes de la Asociación” dictar –en distintos supuesto– “recomendaciones” a los Estados a fin de que éstos adopten las “medidas adecuadas”²⁶⁸.

La diversidad de tratamiento, de acuerdo al nivel de desarrollo nacional, fue regulada en el capítulo VIII del Tratado.

Originariamente, los órganos establecidos para la puesta en marcha del sistema de la ALALC eran: (a) la Conferencia de las partes Contratantes y (b) el Comité Ejecutivo Permanente (art. 33). El primero constituía el órgano máximo y estaba conformado por las delegaciones acreditadas; tenía competencias para dictar “decisiones” en los ámbitos en los que el Tratado requería una “resolución conjunta de las Partes”, en especial en cuanto a las disposiciones necesarias para la “ejecución” del Acuerdo (art. 34, inc. a). Sus normas, que exigían un *quórum* mínimo de dos tercios de las Partes (art. 37), eran adoptadas, en una primera etapa, por el voto afirmativo de los dos tercios de las delegaciones (cada una con derecho a un voto) y sin que exista sufragio negativo (art. 38); el sistema que regiría luego debía ser fijado por los Estados miembros. (b) El Comité, de actuación permanente y constituido por un representante de cada una de las Partes –con derecho a un voto–, estaba encargado de la fase administrativa y ejecutiva del Tratado, tenía en especial la atribución de elevar propuestas de recomendación a la Conferencia y de adoptar aquellas decisiones y ejecutar las tareas que le fueran delegadas o encomendadas por el órgano máximo²⁶⁹.

²⁶⁷ Art. 17, párr. 3°. El capítulo VI del Tratado (artículos 23 al 26) otorgaba la posibilidad de aplicar cláusulas de salvaguardia, siempre que se contara con la autorización –previa o *ad referéndum*– de las Partes.

²⁶⁸ Arts. 22, párr. 2° y 31.

²⁶⁹ Arts. 39, incs. d, g y h y 40. En el ámbito del Comité existía una Secretaría, a cargo de un secretario ejecutivo, conformada por personal técnico y administrativo (art. 41). Según el art. 42, tanto el secretario ejecutivo como el personal de la Secretaría, debía desempeñar sus funciones sin “solicitar[...] ni recibir[...] instruccio-

A su vez, en 1966 se reformó el sistema de órganos con la institucionalización del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes Contratantes (c)²⁷⁰. La nueva institución se integró con los Ministros homónimos, pudiendo ser reemplazados por los funcionarios nacionales con competencia en el asunto cuando así estuviera establecido de la estructura administrativa de cada Estado; era el “órgano supremo” de la Asociación, con capacidad para adoptar “decisiones” sobre la conducción política del proceso y, en particular, para emitir “normas generales” necesarias para el cumplimiento del Tratado o las requeridas para regular las relaciones con terceros Estados u organismos internacionales, estando facultado también para delegar su poder de decisión “en materias específicas” a los otros dos órganos²⁷¹. Tanto el Consejo como la Conferencia²⁷²: se reunían ordinariamente una vez al año y sesionaban y podían adoptar decisiones siempre que estuvieran presente al menos dos tercios de las partes contratantes, requiriéndose en cuanto al mecanismo de sanción de las decisiones el voto afirmativo de dos tercios de las partes como mínimo y sin que existiera voto negativo (salvo supuestos especiales).

Como se observa distintos artículos del Tratado fijaron obligaciones para los Estados que disponían de un plazo para su cumplimiento. En efecto, para algunos supuestos, como las Actas –resultantes de las negociaciones– que contenían las concesiones –“listas”– respectivas, el Tratado establecía una fecha precisa y determinada para su entrada en vigor en cada Estado (art. 6º: 1º de enero), al tiempo que para otros, por ejemplo los acuerdos de complementación industrial (art. 16), también se reguló un momento –determinable– para el comienzo de su vigencia a nivel nacional, a saber la fecha indicada en el acuerdo de que se trate y una vez cumplido el requisito del art. 17 (declaración de compatibilidad).

En Uruguay, originariamente, ambos compromisos eran puestos en vigor por decretos del poder ejecutivo. No obstante, por distintos factores la emisión de tales decretos ocurría con demora, por lo cual se incumplían los términos del Tratado. A los fines de solucionar tal anomalía, el presidente de la República dictó el **decreto 634/973**²⁷³, por el que se fijó la aplicabilidad inmediata en el derecho

nes de ningún gobierno ni de entidades nacionales o internacionales”; obligación complementaria del deber de los Estados miembros de “respetar el carácter internacional de las funciones del secretario ejecutivo y del personal de la Secretaría, absteniéndose de ejercer sobre los mismos cualquier influencia en el desempeño de sus funciones” (párr. 2º).

²⁷⁰ Protocolo por el cual se institucionaliza el Consejo de Ministros de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, suscrito en Montevideo, el 12 de diciembre de 1966; entró en vigor el 27 de setiembre de 1975. El art. 1º del Protocolo modificó completamente la redacción de los arts. 33 a 39 del Tratado de Montevideo. Fue aprobado en Uruguay por ley 13.789, citada.

²⁷¹ Art. 34, incs. “a”, “d” y “e”.

²⁷² Arts. 36 a 38.

²⁷³ Decreto 634/973, por el que se establece la fecha de vigencia de las modificaciones que se operen en la Lista Nacional de Uruguay, 07.08.1973 (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1973, págs. 689 a 691).

interno de los compromisos asumidos por el Estado en el marco de la ALALC, a partir de la fecha que resultara del Tratado (Actas) o de los Acuerdos y Protocolos dictados en su consecuencia. Apoyándose en la doctrina especializada (E. Jiménez de Aréchaga y Bluth²⁷⁴), en la jurisprudencia de la SCJ (sentencia de 17 de enero de 1941, citada) y en la práctica administrativa (decretos de 19 de febrero de 1931 y de 25 de junio de 1951), el departamento ejecutivo consideró “innecesaria la sanción del decreto para la puesta en vigencia de los referidos Instrumentos internacionales, ya que los mismos se incorporan automáticamente al derecho interno de cada Estado Miembro, sin que sea menester, al respecto acto jurídico alguno en la esfera interna”²⁷⁵. La norma declaró expresamente que las modificaciones de la Lista Nacional –concesiones anuales– “tendrán vigencia plena a partir del 1º de enero de cada año posterior al de la firma del Acta respectiva en que las mismas se produzcan” (art. 1º), mientras que los Acuerdos sobre Complementación Industrial lo harán “a partir del momento en que se haya establecido en los respectivos Protocolos” (art. 2º). Finalmente, para asegurar la publicidad de los instrumentos mencionados por parte de las autoridades competentes, función que antes cumplía la formalidad del decreto ahora suprimida, se dispuso que una copia de los Acuerdos fuera remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores a las reparticiones que correspondan, previa autenticación por el Secretario Ejecutivo de la ALAC y por el Representante de Uruguay ante la Asociación; a partir de aquel momento los organismos estatales habilitarían las importaciones bajo el régimen resultante de los convenios y actas²⁷⁶.

Repárese en que se hizo valer en tal decreto, seguramente para evitar cuestionamientos acerca de su constitucionalidad, que no se operaba una modificación sobre la manera de entrada en vigencia de estos Acuerdos puesto que según el ordenamiento uruguayo no era exigible la formalidad utilizada hasta ese momento (emisión de un decreto para cada caso). Esta “innecesariedad”, agregó el poder ejecutivo, encuentra respaldo tanto en la jurisprudencia del más alto tribunal de la República como en la práctica de la Administración y en la opinión de la doctrina nacional.

Entre los autores, Bluth argumentó que (i) la aplicación directa de las *normas del Tratado* obligaba a los órganos del Estado a abstenerse de gravar las importaciones provenientes de la Zona, sin necesidad de un acto interno que expresa-

²⁷⁴ Este último autor fue sin dudas uno de los precursores del dictado del decreto 634/973, puesto que ya en 1966 planteaba la necesidad de que el ejecutivo uruguayo, a fin de cumplir fielmente sus obligaciones en la ALALC, emitiera una norma de alcance general que declara la vigencia automática –en el derecho nacional– de las disposiciones derivadas del Tratado de la Asociación, incluyendo las concesiones anuales de la Lista Nacional (BLUTH, Elías, op. cit., págs. 319 a 320).

²⁷⁵ Decreto 634/973, cit. (considerando IV).

²⁷⁶ Decreto 634/973, cit. (considerando V y art. 3º).

mente los autorice a otorgar las correspondientes concesiones tributarias; a su vez, en lo que hace a las (ii) *Listas Nacionales*, consideró que los particulares podrían invocar, desde el 1° de enero de cada año, las concesiones que haya otorgado Uruguay, sin que sea exigido la previa emisión de una ley o decreto que determine su vigencia o su publicación, por el contrario, la práctica del poder ejecutivo de poner en vigor aquellas listas por decretos resulta innecesaria y superflua y aún violatoria del Tratado si acaso se condicionara la concesión de los beneficios a la sanción de una disposición de derecho interno. La misma solución cabría mantener –según el autor– en los supuestos en los que un particular alegara, por ejemplo, (iii) la *cláusula de nación más favorecida* (art. 18, Tratado), el principio de *igualdad de trato en materia tributaria* (art. 21) o el mecanismo de *retiro de un producto* de la Lista Nacional (art. 8°)²⁷⁷. En todos los supuestos en que estas normas sean autoejecutables otorgan derechos subjetivos a los individuos y su infracción por las autoridades puede ser cuestionada, en última instancia, ante los órganos jurisdiccionales nacionales²⁷⁸.

El esquema instaurado por la ALALC fue reemplazado en 1980 por el Tratado de la ALADI²⁷⁹. El nuevo Tratado –tal como se ha visto al tratarse el derecho brasileño– también admite la sanción, dentro de su marco normativo, de determinada categorías de Acuerdos: de Preferencias Arancelarias, en atención a las ventajas que se conceden en cuanto al nivel de aranceles aplicables a terceros países; y de Alcance Parcial (AAP) y de Alcance Regional (AAR), en cuanto al número de Estados miembros que participan. Estos últimos, de acuerdo a la materia, son objeto a su vez de distinto tratamiento por el Tratado²⁸⁰.

En forma concordante, el poder ejecutivo adecuó la práctica administrativa que debería seguirse en materia de aplicación de los mecanismos habilitados por el Tratado de la ALADI, por medio del **decreto 663/985**²⁸¹. La disposición –que presenta gran afinidad con el decreto 634/973, que a su vez deroga– destaca que los *acuerdos* que se negocian en el marco de la nueva Asociación contienen “sus respectivas fechas de entrada en vigencia por lo cual el Estado asume un compromiso internacional que debe ser incorporado en la sanción de los respectivos decretos”. No obstante, teniendo en cuenta, por un lado, que entre aquella fecha y la

²⁷⁷ BLUTH, Elías, op. cit., págs. 304 a 307.

²⁷⁸ BLUTH, Elías, op. cit., págs. 310, 311, 316 y 317.

²⁷⁹ Decreto-ley 15.071, por el que se aprueba el Tratado de Montevideo 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración, 16.10.1980 (DO 13.11.80, N° 20.867).

²⁸⁰ Ver también Resolución 2/CM/ALADI, 12.08.1980. En dicha disposición el Consejo de Ministros de la Asociación fijó las normas básicas y los procedimientos que deberán observar las Partes en la celebración de los acuerdos de alcance parcial.

²⁸¹ Decreto 663/985, por el que se establece la vigencia de los compromisos internacionales suscritos en el marco jurídico de ALADI en materia de Acuerdos de Alcance Regional y Acuerdos de Alcance Parcial, 27.11.1985 (DO 29.01.1986, pág. 466). El decreto fue adoptado por acuerdo de ministros.

del dictado del decreto se daría un “vacío en la aplicación irrestricta emanada de un acto de Derecho Internacional Público determinado por el trámite administrativo interno” y, por el otro, que como lo ha sostenido la Administración, la jurisprudencia y la doctrina nacionales, “los referidos acuerdos internacionales se incorporan automáticamente al Derecho Interno”²⁸², el decreto fija que los mentados convenios concertados en la ALADI “tendrán vigencia plena a partir de la fecha que se haya establecido en los respectivos protocolos” (art. 1º). El procedimiento así ideado no impide que sea sancionada una norma interna específica, aunque, “sin perjuicio [...] de los correspondientes decretos, [...] la aplicación de los citados documentos internacionales se cumpl[irá] mediante la remisión directa” de la copia debidamente autenticada de las Actas y Protocolos a los órganos a los que concierne su observancia, por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Representación de Uruguay ante la Asociación²⁸³.

Si el presidente ha decidido no emitir un decreto en particular (I), la práctica uruguaya ha sido la de notificar a la Secretaría de la ALADI que el acuerdo en cuestión no requiere el dictado de una norma que lo incorpore, valiendo como tal de forma inmediata, en los términos del decreto 663/985. Como se sabe, la Secretaría de la Asociación lleva un registro y asiento de los convenios concertados por las Partes y de las disposiciones internas que cada Estado ha dictado con relación a éstos, a los fines de su incorporación. En la presente hipótesis, la Secretaría hace figurar en el espacio dedicado al Estado uruguayo sólo la mención del decreto 663/985²⁸⁴.

Suele ocurrir también, aunque ello constituye una excepción, que el presidente decida sancionar una norma individual de implementación respecto de un acuerdo en particular (II). En este caso, la Secretaría de la ALADI toma nota en su registro del tipo, identificación, fecha y día de publicación en el DO de la norma dictada y notificada por el gobierno oriental.

En cualquiera de ambos extremos (I y II) la vigencia y aplicabilidad de los acuerdos ALADI surte efecto y comienza en la fecha en que ellos indican²⁸⁵, sin perjuicio de que se haya emitido el decreto presidencial, si así fue decidido (II). El particular (persona física o jurídica) puede invocar el convenio internacional desde aquella fecha, tanto ante los órganos administrativos de aplicación, en especial la Aduana, como ante los tribunales nacionales. La falta de sanción y publicación de un decreto — en el supuesto del ítem II— no impide su alegación ante las autoridades uruguayas. Por tal razón, el decreto 663/985 instituye, antes que un mecanismo de internalización, un

²⁸² Decreto 663/985, cit. (considerandos IV a VI).

²⁸³ Decreto 663/985, cit. (considerando VII).

²⁸⁴ La fórmula utilizada es la siguiente: [AAP.CE Nº — Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay] “URUGUAY: Decreto Nº 663 de 27/11/1985 (SEC/di —)”.

²⁸⁵ Ver también PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común del Sur. De Asunción a Ouro Preto”, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995, págs. 103 a 105.

sistema de publicidad oficial de los acuerdos suscriptos por Uruguay en el marco de la ALADI, presumiblemente por la falta de un boletín oficial de la Asociación que informe la existencia, contenido y vigencia de los convenios nacidos a su amparo. Los derechos reconocidos y las obligaciones que de ellos nacen benefician a los particulares desde el momento mismo en que ellos lo prescriben.

Ahora bien, la práctica uruguaya no sigue una lógica demasiado rigurosa. En efecto, la cuestión suele dificultarse si se observa que en ocasiones se ha seguido para la puesta en vigencia de un acuerdo ALADI “marco” –si vale la terminología– el mecanismo de celebración simple (I), según la metodología prescripta por el decreto 663/985, por ejemplo respecto del Acuerdo entre Mercosur y Chile (ACE-35)²⁸⁶; no obstante, *a posteriori*, para poner en vigor convenios que lo modifican se ha utilizado un sistema –aunque simplificado– más riguroso, al haberse dictado una norma específica para ese fin (II), como ha ocurrido, para seguir con el ejemplo, con los Protocolos Adicionales Vigésimosegundo (ACE-35/22), Decimoquinto (ACE-35/15), Vigésimotercero (ACE-35/23) y Octavo (ACE-35/8), para los que fueron sancionados los decretos 315, 345 y 346/000 y 130/002²⁸⁷. En estos decretos, el presidente declara: “*Apruébase...*” el acuerdo que identifica; en otras ocasiones se utiliza la fórmula “*Disponer la vigencia de...*” *idem*²⁸⁸.

²⁸⁶ Acuerdo de Complementación Económica N° 35 (ACE-35), celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile, suscripto el 26 de junio de 1996. El art. 54 establece que “[e]l presente Acuerdo entrará en vigencia el 1° de octubre de 1996 y tendrá duración indefinida”.

Según las informaciones que suministra la Secretaría General de la ALADI (a través de su sitio: www.aladi.org, visitada el 22.11.2002), en el ítem “Disposiciones de internalización” del ACE-35, Uruguay ha procedido de acuerdo al procedimiento del “Decreto N° 663 de 27/11/1985 (SEC/di 202)”.

²⁸⁷ Decretos 315/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Vigésimosegundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 31.10.00 (DO 08.11.00, N° 25.639, pág. 216); 345/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Decimoquinto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 31.10.00 (DO 05.12.00, N° 25.658, pág. 389); 346/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Vigésimotercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 28.11.00 (DO 05.12.00, N° 25.658, pág. 393); y 130/002 MRE y MEF, por el que se aprueba el Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 16.04.02 (DO 24.04.02, N° 25.993).

²⁸⁸ En este sentido ver, entre muchos, los decretos 440/995 MRE, MEF, MIEM y MAGP, por el que se dispone la vigencia Decimotercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 celebrado en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 11.12.95 (DO 04.01.96, pág. 668); y 126/996 MRE, MEF, MIEM y MAGP, por el que se dispone la vigencia Decimosegundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 del Tratado de Montevideo de 1980, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 10.04.96 (DO 22.04.96, pág. 75).

A su vez, sin perjuicio de lo anterior, debe destacarse que la circunstancia de que un acuerdo sea estipulado al amparo del Tratado de la ALADI no significa, siempre y en todo los casos, que se prescinda de la sanción de una ley a los fines de su ratificación y se siga automáticamente el régimen habilitado por el decreto 663/985. Así por ejemplo, en el marco del ACE-5, celebrado entre México y Uruguay (1986)²⁸⁹, se suscribió su Decimosexto Protocolo Adicional (ACE-5/16), relativo al sistema de solución de controversias, el cual fue aprobado por ley 17.247²⁹⁰. Al contrario, su Decimoquinto Protocolo Adicional (ACE-5/15), que sustituye íntegramente el texto del ACE-5 y contiene materia de sustancial importancia²⁹¹, no fue objeto del mismo trámite al ser puesto en vigencia a través del mecanismo abreviado, en virtud del decreto 663/985.

La actual constitución uruguaya ha servido de base normativa para la participación del Estado tanto en la ALALC (1967-1980)²⁹² como en la ALADI, por lo que resulta factible extender respecto de ambas las mismas apreciaciones. Tanto para las normas provenientes de la ALALC como aquellas originadas en el Tratado de Montevideo de 1980, la solución adoptada por el gobierno fue la misma, es decir su ingreso inmediato al ordenamiento uruguayo.

Los mecanismos establecidos a partir de los Tratados de 1960 y 1980 resultaron plenamente compatibles con el régimen constitucional vigente, lo cual queda demostrado por la ausencia de planteos judiciales tendientes a la revisión de su ajuste con el ordenamiento nacional²⁹³. A su vez, la doctrina especializada reconoció tempranamente que los tratados de integración, para el caso el acuerdo constitutivo de la ALALC, no sólo respetaban las disposiciones de la constitución sino que al mismo tiempo significaban la puesta en ejecución de uno de los deberes impuestos por el legislador primario. En esta dirección Paolillo, uno de los prime-

²⁸⁹ Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 5 México-Uruguay (ACE-5), suscripto el 7 de mayo de 1986.

²⁹⁰ Ley 17.247, por la que se aprueba el Decimosexto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 5, que establece el régimen de solución de controversias relacionado con el Acuerdo (1999), 13.07.00 (DO 07.08.00, N° 25.575). En Méjico el Protocolo fue puesto en vigor a través de un decreto de 23.01.2001 (Diario Oficial de 26.01.01).

²⁹¹ Entre otras, Régimen de Origen y Procedimientos Aduaneros para el Control y Verificación del Origen de las Mercancías, arts. 17 a 44; Cláusulas de Salvaguardia, arts. 45 a 74; Prácticas desleales de Comercio, arts. 75 a 84; Cooperación económica, arts. 89 a 93; Normas técnicas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad, arts. 94 a 105; Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, arts. 106 a 114; Compras Gubernamentales, art. 115; Inversión, art. 116; Propiedad Intelectual, arts. 117 a 118, y Servicios, art. 119. [cf. Decimoquinto Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 5 México-Uruguay (ACE-5/15), suscripto el 29 de diciembre de 1999; en vigor el 1 de marzo de 2001].

²⁹² Cabe apreciar que al celebrarse en 1960 el Tratado de la ALALC la constitución vigente era la sancionada en 1952. La Carta de 1967, como se verá, amplió la permisión constitucional para los tratados de integración al incluirse una cláusula que los contempla de forma explícita.

²⁹³ No obstante, Bluth recuerda algunos debates que tuvieron lugar en el parlamento, durante la sanción de la ley aprobatoria del Tratado de la ALALC (BLUTH, Elías, op. cit., págs. 318 a 319).

ros comentaristas del art. 6° de la Carta de 1967, afirmó que por esta disposición Uruguay estaba constitucionalmente obligado a llevar adelante los máximos esfuerzos para lograr la finalidad del Tratado de la ALALC (art. 1°), esto es la conformación del mercado común latinoamericano²⁹⁴. Paralelamente, la importancia de dicho artículo, de cara al proceso de integración ya iniciado antes de su vigencia, se manifestaba –según el autor– en la imposibilidad que tendría el gobierno nacional para denunciar injustificadamente el Tratado (art. 64)²⁹⁵.

Debe destacarse que estuvo ausente en ambos sistemas normativos de integración, ALALC y ALADI, la implementación de un ordenamiento comunitario, razón por la cual su compatibilidad con la ley mayor fue ampliamente aceptada por la doctrina.

Lo anterior se confirma además al considerarse la base constitucional que cobijó a estos Tratados. En efecto, además de los arts. 85, inc. 7° y 168, inc. 21 (actualmente, inc. 20), resultó de aplicación la norma contenida en los arts. 6°, párrafo segundo (cláusula de habilitación) y 50, los cuales fueron incorporados al derecho uruguayo con la Carta de 1967. El primero prescribe que uno de los fines que corresponde a la República es el de “procurar[...] la integración social y económica”, mientras que el segundo pone en cabeza del Estado nacional “orientar[...] el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación”. Ambas disposiciones permanecen en vigor en la actualidad. La misma constitución impulsa la actividad del Estado, en el ámbito exterior, hacia la celebración de tratados de integración económica, como lo son los constitutivos de la ALALC y la ALADI.

En cuanto a la posibilidad constitucional para que el Estado ratifique tratados que crearan órganos supranacionales e instituyeran un sistema jurídico de corte comunitario, cabe resaltar que ello hubiera sido posible, no sólo a partir de considerarse que el texto de la carta política no lo impedía desde el punto de vista jurídico, sino principalmente en atención al contenido expreso de las normas arriba citadas, las cuales ofrecen una fundamentación suficiente en atención a dicho fin²⁹⁶. Además, ello viene confirmado también por el párrafo primero del art. 6° de

²⁹⁴ PAOLILLO, Felipe, “Las normas constitucionales sobre integración económica y social”, en “Estudios sobre la Reforma Constitucional” (AA.VV.), Cuaderno N° 19, ed. Facultad de Derecho (Universidad de la República), Montevideo, 1967, pág. 202; ver también pág. 210 sobre la conformidad del Tratado de la ALALC con el texto constitucional.

²⁹⁵ PAOLILLO, Felipe, op. cit., págs. 201 a 202. Así también, BIASCO, Emilio, “Federalismo y Mercosur. Adaptación de las Constituciones al Mercosur”, Revista de Derecho Público N° 9, 1996, Montevideo, págs. 85 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su mención]; se cita por la versión mimeográfica, pág. 28, punto V.D.6; GROS ESPIELL, Héctor, “La integración económica...”, cit., págs. 37 a 38, nota 6; KORZENIAK, José, “Curso de Derecho Constitucional 2°”, ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 1991, págs. 65 a 66.

²⁹⁶ PAOLILLO, Felipe, op. cit., págs. 202 s. y 212.

la constitución, a cuyo tenor en los tratados internacionales que participe, el Estado uruguayo “propondrá” cláusulas por las que las diferencias que se susciten sean resultas por “arbitraje” o cualquier otro “medio pacífico”.

b) La habilitación constitucional en la actual constitución

i) Redacción de 1967. Presentación

Para comenzar debe destacarse que la cláusula de habilitación contenida en la constitución de 1967 se encuentra vigente en la actualidad.

La Carta oriental no sigue el formato, utilizado por ejemplo por el constituyente argentino, consistente en dividir literalmente la Parte Dogmática de la Parte Orgánica. Sin embargo, puede considerarse que de las diecinueve secciones que componen su texto las cuatro primeras constituyen la Parte Dogmática, es decir aquella dedicada a enunciar los principios y elementos fundantes del ordenamiento jurídico constitucional.

Como se ha visto, los mecanismos de integración económica no han sido hechos irrelevantes para el primer legislador, sino que éste les ha dedicado un apartado específico, por ello puede decirse que la integración con otros países tiene en Uruguay asiento constitucional.

La cláusula de habilitación, contenida en el art. 6º, tiene el siguiente tenor:

“En los tratados internacionales que celebre la República propondrá la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las partes contratantes, serán decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos”. [párrafo primero]

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

Cada párrafo se encuentra dirigido a regular un aspecto distinto de los procesos de integración, según se trate de los alcances de los tratados respectivos y, más particularmente, lo relativo al sistema de solución de controversias.

En primer lugar, (1) la norma se encuentra ubicada dentro de la *Parte Dogmática* de la constitución, por lo que, juntamente con otros principios consagrados, constituye uno de los pilares del orden constitucional. La nacionalización de la “integración” dentro del área citada demuestra la voluntad del legislador constituyente de apoyar el sistema jurídico, entre otros, en las relaciones de cooperación e integración con los países vecinos de Latinoamérica.

A ello debe agregarse que la importancia asignada a estos procesos se profundiza al considerarse que esta regulación comporta un “*capítulo*” –IV– autónomo

mo e independiente (2) dentro de la Sección I de la constitución. Ello denota que el legislador constitucional trató separadamente el fenómeno integrativo, dentro de la Parte Dogmática. No resulta arriesgado deducir que en ello ha sido significativa la experiencia –de siete años– que al tiempo de elaborarse la constitución ofrecía el Tratado de la ALALC.

El tratamiento dado por el constituyente a los tratados de integración, contemplados en una norma diferente de aquellas dedicadas a los tratados clásicos (3), es orientativo de la distinción que ha querido plasmar en el texto constitucional. En efecto, esta fisonomía de la Carta confirma la diferenciación de estos acuerdos particulares respecto del resto de los convenios internacionales, al punto tal de regularlos en un capítulo especial, únicamente reservado para su tratamiento. Este régimen especial resulta aplicable también a las normas y actos que se derivan de tales tratados. No es óbice para lo que se viene argumentando el hecho de que el procedimiento de celebración de los tratados de integración resulte similar al que se suele imprimir al resto de los acuerdos internacionales, puesto que las diferencias se relacionan más íntimamente con su sustancia y con el ordenamiento que a partir de aquellos se elabora, con las características de sus normas derivadas y también, por supuesto, con las materias propias que ellos regulan.

Por ello, la base constitucional para los procesos de integración tiene una ubicación diferenciada, en el texto de la constitución uruguaya, dentro de los fundamentos del sistema normativo. Dicha forma de tratamiento prueba que la integración, desde la óptica constitucional, detenta un *status individual* y distintivo en el marco de las relaciones exteriores (4), a la cual el constituyente definió como una de sus más importantes manifestaciones. En otras palabras, en el ámbito de su actuación externa, el gobierno uruguayo debe otorgar sus mayores esfuerzos a los acuerdos de integración, por prescripción de la carta política.

Ahora bien, al tenerse en cuenta aquella fijación dentro de la estructura constitucional, su aplicación y fuerza normativa, más allá de su nota de programaticidad²⁹⁷, se impone como mandato constitucional que es, no sólo al poder ejecutivo como encargado de las relaciones exteriores, sino también, y en especial, al congreso y a la judicatura (5); además, en las condiciones que luego se verá, beneficia a los particulares frente a los actos de las autoridades que afecten los derechos que aquellos puedan usufructuar a partir de la norma en comento. En cuanto a los poderes constituidos –ejecutivo, legislativo y judicial–, el principio de la integración económica debe signar su actividad de forma obligatoria, de manera de impedir que –una vez iniciado– el proceso

²⁹⁷ Según apunta Biasco “[c]omo toda norma de carácter programático, establece directivas preceptivas de orientación política, destinadas al accionar de los órganos estatales competentes” (BIASCO, Emilio, op. cit., pág. 28, punto V.D.5).

regional pueda resultar afectado a través de los actos de aquellos. De lo anterior surge que los órganos del Estado tienen frente a esta disposición dos deberes: de un lado, el de buscar la participación del Estado uruguayo en mecanismos de integración con los demás países y, del otro, una vez comenzado dicho proceso no dificultar u obstaculizar su desarrollo.

ii) El Proyecto de reforma constitucional de 1993

En 1993 se inició en Uruguay una etapa –aún inconclusa– de modificación de la constitución, impulsada, entre otros, por el entonces vicepresidente de la Nación y presidente del Senado, Dr. Gonzalo Aguirre Ramírez. El proyecto de reforma parcial se presentó el 28 de octubre de 1993²⁹⁸.

Las dudas que arroja el actual texto constitucional uruguayo, en cuanto a la posibilidad de delegar atribuciones a órganos ubicados fuera de la estructura del gobierno nacional (supranacionalidad) y, al mismo tiempo, la ausencia de una norma expresa de la Carta que reconociera la ascendencia jerárquica del derecho internacional sobre la legislación interna de rango legislativo, en especial cuando esta última es posterior; condujo a que el documento se ocupara, profusamente, de la temática de los tratados internacionales y del derecho comunitario, reconocido por el propio proyecto como el “gran problema de la armonización entre el derecho internacional y el derecho constitucional”²⁹⁹.

Ciertamente que en el pensamiento del legislador reformista no escapaba la existencia del Mercosur y la exigencia de amoldar la carta política al nuevo esquema de la integración económica tendiente a la conformación de un mercado común³⁰⁰.

Resultan de particular interés, a los fines de esta investigación, la alteración proyectada a los arts. 6º, 50, 85, inc. 7º, 233 y 243.

²⁹⁸ Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, Asunto N° 93.253, Carpeta N° 1300/1993, Repartido N° 739/1994 (DS.C.SS. N° 286, tomo 358, 28.10.93, págs. 74 ss.).

²⁹⁹ Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, punto VII - La cuestión de los tratados internacionales y del derecho comunitario, párr. 1º (DS.C.SS. N° 286, tomo 358, cit.).

³⁰⁰ En este sentido, el mensaje explicativo manifiesta que “[n]o es posible transitar el camino hacia la formación de un mercado común”, como el que tiene en vista el Mercosur, “partiendo, tan sólo, de una norma de carácter programático, como el actual artículo 6º inciso 2º”; la adecuación del texto constitucional se impone –agrega el documento–, por un lado, para hacer frente “a la dinámica inherente al proceso de integración Mercosur” y, por el otro, a fin de garantizar “la seguridad jurídica de los habitantes de la República, pues nada la daña tanto como la indefinición sobre cuáles normas rigen sus derechos y sus obligaciones” (Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VII – La cuestión de los tratados..., párrs. 4º y 9º, respectivamente).

Los dos primeros párrafos del *art. 6°*, salvo una supresión operada en el segundo³⁰¹, continúan con la actual redacción, nos obstante *se agregan* los siguientes pasaje:

“Los tratados que consagren dicha integración, aprobados con sujeción al artículo 85 inciso 7°, son parte del derecho nacional y hacen nacer, directamente, derechos y obligaciones para los habitantes de la República, cuando sus disposiciones sean directamente aplicables” [párrafo tercero].

“Las resoluciones de los órganos creados por dichos tratados también se aplicarán a los habitantes de la República cuando sean obligatorios para todas las personas, en virtud de su contenido” [párrafo cuarto].

“No se aplicarán las leyes incompatibles con los referidos tratados y con las resoluciones de dichos órganos” [párrafo quinto].

Para comenzar, (*i*) la norma beneficia sólo a una especie de tratados internacionales, a saber aquellos que originan un proceso de integración entre Estados. El resto de los tratados seguirán rigiéndose por las actuales prescripciones (*arts. 85, inc. 7° y 168, inc. 20, constitución*).

La disposición reconoce que el nuevo régimen se aplicará a los tratados de integración con Estados de Latinoamérica, aunque únicamente cuando hayan respetado, en cuanto al procedimiento de celebración (*ii*), la forma solemne o clásica, es decir negociación y firma por el poder ejecutivo, aprobación por el congreso y posterior ratificación y depósito por el primero; con ello se desechan, como beneficiarios del nuevo sistema de la cláusula de habilitación, los acuerdos internacionales concertados bajo el mecanismo simplificado (que prescinden de la intervención parlamentaria). Tal formalidad, como se verá a continuación, únicamente viene exigida respecto de los tratados que dan nacimiento al proceso de integración, en otras palabras, aquellos convenios, como por ejemplo el Tratado de Asunción, denominados tratados “constitutivos” o “fundacionales” (derecho originario). Tales acuerdos necesitarán de la voluntad coincidente –e imprescindible– de aquellos dos poderes, para usufructuar de las ventajas que permite el *art. 6°*, lo cual surge por la remisión que hace el párrafo al inciso 7° del *art. 85* de la constitución³⁰².

³⁰¹ El proyecto anuló, luego de la directiva que ordena la “integración social y económica”, la frase “especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas”. Según se explica en la Exposición de Motivos, la finalidad de tal supresión, además de obedecer a la intención de eliminar una “directiva de política económica que no debe marcar por sí la Constitución”, tiende a que la misma no entre en “colisión con lo dispuesto por un tratado de integración económica o con lo resuelto por los órganos comunitarios instituidos por el tratado”; se garantiza por esta vía la definición acerca de la jerarquía normativa de los tratados en el derecho interno, que viene reconocida en otros pasajes del *art. 6°* (Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VIII – Otras modificaciones “D”, párr. 2°).

³⁰² En forma implícita el proyecto de reforma se hace cargo de la existencia –al margen de las prescripciones constitucionales– de convenios que son celebrados por un mecanismo diferente al estipulado por el *art. 85*,

La primera ventaja que el párrafo asegura expresamente a los tratados de integración, suscriptos en los términos mencionados, es que los declara “parte” integrante del ordenamiento interno (*iii*), se entiende, a partir de su entrada en vigor en el ámbito internacional³⁰³. Previo paso por la legislatura, ratificado y depositado el instrumento respectivo, y una vez cumplido el requisito para su vigencia externa el tratado pasa a integrar automáticamente el ordenamiento aplicable en el territorio uruguayo, sin necesidad de ninguna otra formalidad adicional.

Cuando estos convenios “constitutivos” del proceso de integración resulten, de acuerdo a su contenido, susceptibles de aplicación directa a un supuesto de hecho, en el sentido de no necesitar del complemento de una norma posterior o del cumplimiento de una condición previa, confieren –por su propia autoridad– “derechos” y “obligaciones”, no sólo para el Estado y las instituciones del bloque, sino también para los particulares, sean personas físicas o jurídicas, las cuales podrán hacerlos valer ante los tribunales de justicia nacionales. Esta cualidad normativa es lo que en doctrina comunitaria se denomina el “efecto directo”, es decir la capacidad que tiene el ordenamiento jurídico de la integración, cuando la disposición en causa resulta precisa e incondicional, de crear derechos y obligaciones para los individuos que actúan bajo su imperio (*iv*), y el correlativo deber del juez nacional de asegurar la aplicabilidad y primacía de tales prerrogativas, en los asuntos que así le fuera requerido en el ámbito de sus funciones jurisdiccionales. Dicho principio, elaborado pretorianamente por TJCE y observado sucesivamente tanto por el TJCA como por la CCJ (SICA), responde –en último término– a lo expresado por los Estados del Mercosur en el *preámbulo* del Tratado de Asunción, en el sentido de declararse “convencidos” de que los fines propuesto por el proceso tiende en definitiva a “mejorar las condiciones de vida de sus habitantes” (párr. 6º). Uno de los requisitos esenciales que debe respetar el Mercosur, en la figura de los Estados partes, si acaso desea obtener su legitimidad jurídica y democrática, es el reconocimiento de los derechos y obligaciones que afectan a los individuos por el hecho de básico de su pertenencia al esquema regional. De manera acertada, acorde con la teoría del derecho comunitario, la proyectada norma constitucional restringe el efecto directo del derecho originario a los casos en los que la norma en cuestión “sea[...] directamente aplicable[...]”, esto significa –como ya se apreció– la autosuficiencia de la disposición para desplegar sus efectos sin la complementación o auxilio de otra norma (*v*), es decir bastarse por su propio tenor para ser aplicada por los tribunales a un caso concreto. Para la dilucidación de este punto el juez nacional, a quien compete la determinación final sobre el efecto

inc. 7º de la constitución; ello se transforma en un argumento adicional a favor de la vigencia, en el marco del derecho nacional, de los *acuerdos en forma simplificada*.

³⁰³ Lo cual, como antes se vio, resulta implícito en el derecho nacional.

directo, deberá utilizar los mismos criterios usados cuando define una situación análoga en expedientes regidos íntegramente por el derecho nacional, sin perder de vista la finalidad del bloque cual es la de lograr el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, principalmente a través de la conformación de un mercado común. No resulta ocioso agregar que lo dicho no significa que el juez interno deba aplicar únicamente la norma del derecho de la integración, con prescindencia de cualquier otro ordenamiento, para llegar a la conclusión de que ésta tiene efecto directo, sino que lo fundamental radica en definir si el derecho o la obligación invocada por un particular, en base a aquel derecho, es susceptible de una aplicación judicial en forma autónoma e independiente, no obstante que para la resolución del expediente el tribunal necesite tener en cuenta además otras disposiciones, tanto del derecho nacional como del ordenamiento de la integración.

El apartado *cuarto* del proyecto se ocupa del derecho derivado, esto es de las normas sancionadas por los órganos con capacidad decisoria que han sido creados por los tratados constitutivos del proceso integrativo. Se desprende de su texto que se extienden al derecho elaborado por las instituciones regionales los mismos atributos jurídicos de los instrumentos fundacionales, en lo que respecta a su entrada en vigor en el ordenamiento nacional y la posibilidad de su efecto directo (v).

La alusión a las “resoluciones” debe interpretarse en un sentido genérico (vi), como abarcativo de todas las especies de actos derivados que puedan emitir los órganos, en los términos del tratado constitutivo, siempre y cuando se trate de disposiciones obligatorias, llámense “decisiones”, “resoluciones” y “directivas” como en el Mercosur, “reglamentos”, “decisiones” y “directivas” como en las Comunidades Europeas, “decisiones” y “resoluciones” como en el ejemplo andino, o “instrumentos complementarios”, “actos derivados” y “resoluciones” como en el SICA. En consecuencia, aquellos actos que carecen de carácter vinculante, como los “dictámenes”, “recomendaciones” y “propuestas”, quedarían fuera del art. 6º.

Por otro lado, el momento a partir del cual estas normas derivadas deberán ser observadas, lo cual no se regula en este artículo, dependerá del sistema instaurado en el tratado fundacional (vii). Será competencia del derecho originario, por regla general, establecer los criterios que determinarán el comienzo de la obligatoriedad y aplicación del ordenamiento jurídico secundario. Ello así pues el mismo artículo constitucional define que “cuando sean obligatori[as]” será factible la aplicabilidad de aquellas disposiciones a los particulares. El “cuando” deberá resultar del tratado.

Una consideración que puede prestarse a equívocos resulta de la frase “obligatorios para todas las personas” (viii). El proyecto no ha pretendido –presumiblemente– limitar el efecto directo de las disposiciones derivadas al hecho de que sean vinculantes para “todos” los particulares del bloque, puesto que, por lo general, en los procesos de integración existen tipos normativos que únicamente

van dirigidos a uno o varios Estados miembros, o a una persona o a un grupo específico, como ocurre en las Comunidades Europeas con las “decisiones”, principalmente en materia de defensa de la competencia, o con las “resoluciones” de la Secretaría General en la CAN, en temas como solicitud de investigaciones de dumping. Este último tipo de disposiciones, en principio, sólo vinculan a personas o Estados determinados, una vez que hayan sido notificadas. La reforma parece estar dirigida a enunciar como requisito para que estas resoluciones sean susceptibles de aplicación a los particulares el hecho de que sean “obligatorias” y no meros actos de carácter consultivo, facultativo o recomendatorio.

La segunda pauta que debe observar una disposición derivada, a los fines de considerarse provista de efecto directo, es que tal atributo surja “en virtud de su contenido” (ix), esto es que los términos y redacción de la norma permitan su autoaplicabilidad en el marco de una causa judicial o un expediente administrativo, para lo cual deberá ser una prescripción operativa. Como se dijo antes, para que se verifique esta condición el acto jurídico en cuestión ha de ser preciso e incondicional.

El quinto párrafo del art. 6º hace alusión al restante principio del derecho comunitario (originario y derivado) a saber el de la primacía. El artículo asegura, en los casos de incompatibilidad entre el tratado constitutivo o las normas emitidas por los órganos y las leyes del congreso, la vigencia prevalente de los primeros (x). Esto significa que una vez entrado en vigor el acuerdo fundacional o dictado un acto de derecho derivado, ambos tendrán primacía sobre las disposiciones de rango legislativo, e inferiores, que pudieran presentarse como contrarias. La sanción para las leyes en conflicto con el derecho de la integración es su inaplicación (xi) por la autoridad administrativa, legislativa o judicial, aunque no su derogación o invalidez de pleno derecho³⁰⁴, por lo que la norma interna continuará en vigor; en otras palabras, en las hipótesis reguladas por el derecho regional deberá estarse a lo que éste disponga, prescindiéndose de la ley. En consecuencia, al mantener la ley su vigencia, continuará rigiendo para los supuestos ubicados fuera del campo competencial del derecho de la integración; asimismo, si en el futuro la norma regional resulta abrogada por el órgano con atribuciones para ello, la ley nacional incompatible recobra aplicabilidad respecto de los asuntos (comunitarios) antes vedados. El resultado que se impone a estas leyes es la suspensión de su aplicación, producto de la prevalencia del ordenamiento regional. Esta solución rige de igual manera, y con el mismo efecto, tanto si la ley del congreso es anterior como posterior al derecho de la integración (xii); ello resulta justificado en base al fun-

³⁰⁴ Ver al respecto GAMIO, José María, “Ordenamiento jurídico del Mercosur”, en “El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos” (AA.VV.), Serie Congresos y Conferencias N° 11, 1995, ed. UCUDAL - Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo, págs. 88 a 90.

damento que el proyecto utiliza, cual es la primacía del derecho de la integración por razón de su propia naturaleza y no en atención al criterio de temporalidad normativa. El derecho resultante del tratado, originario y secundario, dispone de vigencia prevalente frente a las leyes contrarias, poco importará si éstas han sido sancionadas en forma más reciente, puesto que el atributo de la jerarquía superior de aquel derecho resulta de su misma autoridad.

La Exposición de Motivos del proyecto destaca, en observancia de una correcta doctrina, que los tres principios mencionados —efecto directo, primacía y efecto inmediato— se garantizan constitucionalmente tanto en relación a los tratados de integración como en lo que hace a las normas dictadas por “los órganos regionales o comunitarios, sean éstos de naturaleza *intergubernamental* o *supranacional*”³⁰⁵.

En lo que hace al art. 50 de la constitución, la revisión³⁰⁶ proyectó eliminar las prescripciones que iban más allá del deber del Estado de “orientar” el comercio exterior de la nación, o le imponían “promover” inversiones para dicho fin, o destinar preferentemente el ahorro público en la misma dirección (*xiii*). La alteración respondió a la intención de los redactores de suprimir de la Carta “directivas y orientaciones” como las del art. 50, entendiendo que “no es función de la Constitución dictar pragmáticas de política económica, [...] que, además, en la práctica muchas veces no se cumplen”³⁰⁷; y al mismo tiempo, ajustar el nuevo texto a las razones que llevaron a proponer la modificación del párrafo segundo del art. 6º.

El inciso 7º del art. 85 de la constitución resulta reformado en su tenor literal y en su contenido. En cuanto a lo primero (*xiv*), se mejora su redacción, reemplazando la locución “potencias extranjeras” por las de “Gobiernos o instituciones extranjeras” y “organismos internacionales”, y se agrega un párrafo dedicado al régimen de los préstamos y empréstitos internacionales que contraigan las autoridades departamentales.

El nuevo párrafo tercero del inciso 7º del art. 85 prescribe que “[r]egirán respecto de los tratados, en lo pertinente, lo dispuesto por los incisos tercero y quinto del artículo 6º”. Es decir, que se reconoce constitucionalmente la adscripción del ordenamiento jurídico uruguayo a la doctrina monista del derecho internacional, en cuanto a que la entrada en vigor de las normas externas operará de forma instantánea y coincidente en ambos órdenes, nacional e internacional, sin

³⁰⁵ Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VII - La cuestión de los tratados..., párr. 6º. El resaltado no figura en el original.

³⁰⁶ Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, art. 50 “El Estado orientará el comercio exterior de la República. La ley impedirá la existencia de organizaciones comerciales o industriales trustificadas”.

³⁰⁷ Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VIII - Otras modificaciones “D”, párr. 1º.

exigencias adicionales (xv). Al mismo tiempo, si las normas de los acuerdos internacionales resultan autoejecutivas, podrán ser alegadas directamente por los particulares, como fuente de derechos y obligaciones (xvi). No obstante, por la mecánica de la remisión, para que las normas internacionales concernidas puedan usufructuar de estos dos atributos deberán seguir en cuanto a su proceso de celebración la forma clásica (xvii), es decir deberán contar con el asentimiento expreso del congreso nacional (aprobación). En definitiva, las normas internacionales convencionales que obtengan la autorización legislativa, una vez que han entrado en vigor en el ámbito internacional, lo harán también –de pleno derecho– en el marco del sistema jurídico interno, pudiendo además, a partir de este momento, conferir derechos y obligaciones a las personas (físicas y jurídicas) que podrán hacerlos valer en justicia.

También por el reenvío al quinto apartado del art. 6º, el proyecto garantiza –*mutatis mutandis*– la jerarquía superior de los tratados y acuerdos, cuando hubiesen contado con la aprobación legislativa, frente a las leyes nacionales incompatibles, sean éstas anteriores o posteriores (xviii). Por este párrafo adquiere rango constitucional el principio de la superioridad normativa de los tratados sobre las leyes del parlamento³⁰⁸.

Debe destacarse que los atributos y prerrogativas que son reconocidos al derecho proveniente de los tratados –con aprobación congressional–, esto es vigencia inmediata, invocabilidad por los particulares y superioridad jerárquica sobre las leyes, parecerían no ser extensivos a las disposiciones elaboradas por los organismos que ellos puedan instituir (xix). Tal ventaja jurídica únicamente es asegurada, en los términos del texto propuesto, a las normas dictadas por los órganos que actúan en el marco de un tratado de integración³⁰⁹. En efecto, la remisión al art. 6º únicamente los es a los párrafos tercero y quinto, desechándose expresamente, que el apartado cuarto resulte aplicable con relación al *resto* de los tratados internacionales.

De particular interés resulta el art. 2º del proyecto que sustituía íntegramente la Sección XV (Del Poder Judicial) de la carta política. El tenor del art. 233 pro-

³⁰⁸ La superioridad jerárquica asegurada por el proyecto, tanto a los tratados de integración y su derecho derivado como a los demás tratados internacionales, se entiende sólo respecto al derecho nacional de rango legislativo, leyes y disposiciones inferiores, por lo que la primacía absoluta sigue detentándola el texto constitucional (Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VII - La cuestión de los tratados..., párrs. 5º a 8º).

³⁰⁹ En términos generales, esta situación traduciría la única diferencia entre ambos tipos de tratados –de integración y el resto–. Así resulta de la Exposición de Motivos en la que se deja constancia que “sin perjuicio de los problemas especiales que plantean las resoluciones de los órganos creados por el derecho comunitario, no existe diferencia de naturaleza jurídica entre los distintos tratados, sean o no de integración económica” (Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, cit., punto VII - La cuestión de los tratados..., párr. 10º).

puesto ampliaba los alcances de la cláusula de habilitación constitucional para la integración al incluir –de forma explícita– la posibilidad de la delegación de atribuciones en materia jurisdiccional, a fin de permitir la constitución de un tribunal de justicia supranacional (xx). En los términos de esta disposición, la exclusividad en el ejercicio de la “función jurisdiccional” en cabeza del “Poder Judicial” podía ser excepcionada mediante arbitraje fijado por ley o a través de “sistemas de solución de controversias regulados por tratados internacionales”. El mecanismo se completaba, a su vez, con lo dispuesto en el inc. 2º del nuevo art. 243 que al definir los asuntos de competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia, incluía las causas “relativas a tratados, pactos y convenios entre Estados, *salvo* lo dispuesto por tratados internacionales” (xxi)³¹⁰.

El proyecto fue analizado por la “Comisión Especial de Reforma de la Constitución”, la cual emitió su dictamen el 16 de marzo de 1994, aconsejando al pleno del Senado –por mayoría de ocho votos sobre un total de once³¹¹– la aprobación del documento.

El documento consensuado en el marco de la Comisión Especial, en los temas que aquí interesan, resultó infinitamente de menor contenido que el proyecto original, al punto de haberse eliminado toda referencia al valor y efecto del derecho nacido de los tratados de integración tal como figuraba en el art. 6º sugerido (párrafos tercero, cuarto y quinto)³¹². También fueron suprimidos el párrafo tercero incluido en el inc. 7º del art. 85 –como consecuencia del rechazo a la alteración del art. 6º–, la mención en el art. 233 de la transferencia de poderes jurisdiccionales por tratados y, en materia de competencia originaria de la SCJ, la salvedad acerca de los convenios internacionales.

Finalmente, la Reforma fue puesta a votación del pleno de la cámara de senadores durante el quinto período ordinario de la XLIII Legislatura (7ª sesión extraordinaria).

Para que tuviera lugar la aprobación del proyecto era necesario contar con los dos tercios de los miembros de la cámara. Sobre un total de veintinueve senadores, diecinueve lo hicieron por la afirmativa y diez por la negativa, por lo que la iniciativa fue *rechazada*³¹³.

³¹⁰ Cursiva agregada.

³¹¹ La posición a favor del proyecto fue sostenida por los senadores: Gonzalo Aguirre Ramírez (miembro informante), Alvaro Alonso Tellechea, Federico Bouza, Walter R. Santoro, Alberto Zumarán, Juan Carlos Blanco, Carlos Julio Pereyra y Juan Andrés Ramírez. En voto disorde, los senadores Danilo Astori, Jaime Pérez y José Korzeniak.

³¹² El texto de la Constitución, incluyendo las modificaciones instrumentadas por el Proyecto de Ley de Reforma, tal como fue presentado por la Comisión Especial, puede verse en DS.C.SS. N° 307, tomo 359, 24.03.94, págs. 26 ss.

³¹³ Ver DS.C.SS. N° 312, tomo 359, 14.04.94, págs. 190 ss.

Posteriormente se han presentado otros proyectos de enmienda constitucional que han tenido por fin dotar al derecho uruguayo de una base normativa más sólida, que despejara toda clase de dudas en cuanto a los alcances que la constitución permite a los tratados de integración. Entre los más importantes han de ser citados el Proyecto elaborado por el Instituto de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y el Proyecto presentado por el Grupo de Expertos para su inclusión en el plebiscito sobre la reforma constitucional de 1996³¹⁴. De cualquier manera, ninguna de estas propuestas ha logrado aún tener recepción expresa en el texto constitucional.

Algunos autores han ofrecido algunas vías alternativas hasta tanto se modifique el art. 6° de la constitución. En este sentido, el prof. Arbuét Vignali –reconociendo la dificultad que entraña un procedimiento de reforma constitucional– ha considerado que –momentáneamente– sería conveniente que la Asamblea General, ejercitando la facultad que le otorga el art. 85, inc. 20, de la Carta³¹⁵, emitiera una *interpretación auténtica* del art. 6°, estableciendo que el mismo permite a la República participar en tratados de integración que cuenten con órganos de naturaleza supranacional. Seguidamente, a fin de otorgar mayor seguridad jurídica a esta solución, debería incitarse la intervención de la Suprema Corte de Justicia, por medio de un recurso judicial en el que se alegare la incompatibilidad de aquella interpretación parlamentaria con la ley fundamental; obviamente, habría que esperar que la máxima jurisdicción reconozca la *constitucionalidad* de la mentada hermenéutica legislativa³¹⁶.

c) *El artículo 6 de la constitución*

i) **Cuestiones de interpretación y alcance en cuanto a la posibilidad de la autorización para la delegación de atribuciones a órganos supranacionales y la aceptación de un ordenamiento comunitario**

El art. 6° presenta un contenido programático, en el sentido de fijar un proyecto hacia el cual deberá estar dirigida la actividad de los órganos de gobierno, en especial la de aquellos encargados de las relaciones exteriores³¹⁷. No obstante,

³¹⁴ Cf. ARBUET VIGNALI, Heber, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., pág. 287.

³¹⁵ Constitución, art. 85 “[a] la Asamblea General compete: 20. Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261”.

³¹⁶ ARBUET VIGNALI, Heber, conferencia preparatoria a las “Jornadas Uruguayo-Santafesinas”, 6 de junio de 1997, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (Universidad Nacional de Litoral); *del mismo autor*, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., pág. 292 (nota 62).

³¹⁷ Así también, CORREA FREITAS, Rubén, “El Mercosur ante la Constitución Uruguaya”, LJU tomo CIII, 1991, págs. 11 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita], punto V; *del mismo autor*, “La Constitución Uruguaya...”, cit., pág. 117; *ibidem*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 11 a 12, §22.

dicha cualidad no la transforma en una disposición carente de exigibilidad desde el punto de vista jurídico³¹⁸, tanto para el Estado como para los particulares³¹⁹. El artículo forma parte del plexo constitucional y como tal encierra un mandato de actuación en pos de un objetivo, en este caso la integración económica y social de Uruguay. En este sentido, como bien afirma Labandera al referirse al Mercosur, la integración económica y social no es para el Estado “sólo una aspiración basada en reiterados compromisos políticos del Poder Ejecutivo [...], ni supone tampoco, únicamente, el cumplimiento de una obligación internacional que deriva del Tratado de Asunción, sino que es, además y fundamentalmente, un objetivo de acción fijado por la Constitución”³²⁰.

A los fines de ordenar de manera más adecuada el presente estudio cabe iniciar esta sección con el comentario del párrafo segundo (A) del art. 6º, para luego pasar a la parte primera (B). La interpretación de ambos apartados podrá contribuir a dar respuesta a una cuestión íntimamente ligada a los procesos de integración, esto es si, en términos generales, la cláusula de habilitación permite la delegación de atribuciones propias de las instituciones nacionales a organismos ubicados fuera de la estructura constitucional. En otras palabras, si esta norma permite la ratificación de acuerdos internacionales que instituyan *órganos supranacionales* (C)³²¹. Paralelamente, este ejercicio hermenéutico posibilitará enunciar algunas respuestas a otro punto relacionado con la integración de los Estados, a saber el alcance y valor del ordenamiento

³¹⁸ Para Korzeniak la naturaleza programática de la norma “no significa que la disposición no produzca algunos efectos jurídicos, en la medida en que establece para la República, un deber de procurar esa integración latinoamericana, deber fundamentalmente dirigido al Poder Ejecutivo” (KORZENIAK, José, “Curso de Derecho...”, cit., pág. 65).

³¹⁹ En contra Paolillo, quien sostiene que el carácter programático de este artículo impide que se deriven “obligaciones inmediatas para los órganos del Estado”, o se originen “derechos subjetivos que puedan hacerse valer a su amparo” (PAOLILLO, Felipe, op. cit., pág. 200, ver también págs. 198 y 199).

³²⁰ LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración”, RDM 1998-4, 69; *del mismo autor*, “Régimen infraccional en el Código Aduanero del Mercosur”, Anales del Foro - Boletín Informativo Jurídico, segunda época, N° 124, mayo - junio 1996, Montevideo, págs. 39 a 40; *ibidem*, “Régimen infraccional en el Código Aduanero del Mercosur. Análisis comparado con nuestra legislación vigente”, Revista de Comercio Exterior y Aduanas N° 5, 1998, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pág. 11. Con razón ha sostenido Delpiazzo que la programaticidad de la norma en cuestión no impide que pueda “ser utilizada como fundamento jurídico de todas las obligaciones asumidas por la República dentro del orden comunitario” bajo reserva de que “éstas no impliquen una violación patente de otras disposiciones constitucionales concretas” [DELPIAZZO, Carlos, “Armonización e incorporación...”, cit., pág. 611; *del mismo autor*, “Integración”, conferencia en el marco de las “Jornadas de Derecho Administrativo en los Países del Mercosur”, 10 al 12 de septiembre de 1997, Facultad de Derecho (Universidad Austral), Buenos Aires; *ibidem*, “Alcances y límites del Derecho de la integración”, Revista de Derecho Público N° 13, 1998, Montevideo, pág. 47; “El Derecho de la integración frente a la Constitución Uruguaya”, Revista Actualidad en Derecho Público N° 9, año 5º, enero - abril 1999, ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, págs. 110 y 113].

³²¹ Sobre los requisitos que debe tener un organismo para ser catalogado de supranacional, ver *supra* [El Derecho constitucional brasileño: §4.a).iii)].

jurídico que se origina a partir de sus instituciones. Esto último cobra interés puesto que se encuentra en discusión en la doctrina uruguaya si la carta política, en su actual redacción, permite la existencia de un verdadero *derecho comunitario*, con sus tres efectos mencionados (D).

— Artículo 6º, párrafos primero y segundo

(A) El sujeto obligado por esta disposición es “*La República*” (i), lo cual significa que los tres poderes que conforman el Estado se encuentran sujetos a la prescripción de la norma, que no resulta otra que la de procurar la integración con los Estados latinoamericanos. Tanto el ejecutivo como el legislativo y el judicial deben enderezar sus acciones hacia la consecución de la integración de Uruguay, y a la vez no dificultar con sus actos la profundización de los procesos en marcha. Esto último puede traducirse en obligaciones positivas o negativas, en tanto se trate de un hacer, es decir adoptar –en el marco de sus atribuciones propias– todas las medidas necesarias para la concreción de la integración del Estado, o de un no hacer, esto es el deber de abstenerse de dictar normas o sancionar disposición que de alguna manera impidan o dificulten aquel fin.

En segundo lugar, la redacción de la norma, no obstante su aparente flexibilidad, traduce un mandato constitucional (ii), desde que no resulta –sólo– una alternativa para los poderes constituidos apoyar la participación del Estado en procesos de integración³²². La constitución ordena a los órganos constituidos “*procurar*” la intervención de la nación en los proyectos regionales que tengan en vista la integración social y económica, lo cual exige una actitud activa en la esfera internacional. El deber constitucional descrito se halla dotado de una finalidad precisa y determinada, a saber la obligación que tienen los poderes del Estado de acomodar la actividad internacional de la República Oriental hacia la integración de Uru-

³²² Así lo expuso también el senador Brause –en el marco de la aprobación del TA– al considerar que “en la actual Constitución de nuestro país que rige desde la reforma de 1966, existe una disposición en la cual se obliga a que la República procurará la integración social y económica de los Estados latinoamericanos” (ver DS.C.SS. N° 87, tomo 338, 15.05.91, págs. 75 ss.). Para Korzeniak por el art. 6º constitucional “[e]s un deber del país procurar la integración social y económica de los estados latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas” (ver DS.C.SS. N° 89, tomo 338, 22.05.91, págs. 146 y 156). Por su parte, Gros Espiell define la integración, en el sentido del art. 6º, como “un objetivo de acción fijado por la constitución” (GROS ESPIELL, “La integración económica...”, cit., pág. 37). En sentido coincidente, acerca de la naturaleza de “mandato constitucional” contenido en la disposición del art. 6º, ver CORREA FREITAS, Rubén, “El Mercosur ante...”, cit., punto VI; *del mismo autor*, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 120 a 121; *ibidem*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 14, §22 y 23, §29; GROS ESPIELL, Héctor, “El Uruguay y el Mercosur: Proceso que condujo al Tratado de Asunción”, en “El Derecho de la integración del Mercosur” (AA.VV.), ed. Universidad de Montevideo - Facultad de Derecho, Montevideo, 1999, pág. 31; LANDONI SOSA, Angel, “Solución de conflictos en el Mercosur”, Revista del Colegio de Abogados de La Plata N° 54, marzo - junio 1994, año XXXIV, La Plata, pág. 333; PAOLILLO, Felipe, op. cit., pág. 200.

guay con el resto de los países Latinoamericanos³²³. La solución verbal (procurar) utilizada por el constituyente no se encuentra condicionada a un acto de elección voluntaria de los órganos de gobierno, no cabe a éstos decidir si la intervención de Uruguay en los procesos de integración debe o no tener lugar, pues esta opción ya fue prescripta por el legislador primario, la única resolución que ha sido puesta en cabeza de aquéllos es determinar el momento oportuno para ejecutarla, considerando los intereses generales del Estado nacional.

El artículo en cuestión define también los tipos de integración permitidos al Estado uruguayo, a saber en los ámbitos “social” y “económico” (iii). La presente delimitación, que acota los alcances de los procesos contemplados por la norma, tiene dos lecturas; de un lado, reconoce que determinados proyectos de integración no estarían autorizados por el art. 6º, así por ejemplo, como sostiene la doctrina, no podría Uruguay –en base a esta disposición– participar en esquemas que persigan la integración política del Estado³²⁴, o en aquellos que diluyan la esencia del país como una República independiente, soberana y autónoma, según se desprende –principalmente– de los arts. 1º, 2º, 4º y 82 de la constitución. Al mismo tiempo cabe una interpretación flexible de los tipos de integración mencionados, a fin de incluir en la disposición aquellos ámbitos que se hallan implícitamente contenidos en la expresión “integración social y económica”; de allí que resulta factible ampliar el proceso de regionalización, entre otros, a los sectores jurídicos, de educación, cultura, ciencia y técnica, etc.

Íntimamente relacionado a lo anterior se encuentra la cuestión de los grados de integración que encuentran cobertura en esta disposición (iv). El cumplimiento del art. 6º exige que los proyectos contemplados tengan como finalidad concreta la integración social y económica; ello se vincula directamente con la *profundidad de los mecanismos*. De esta manera, dentro de la clasificación que suele ensayarse, los procesos de integración en los que Uruguay participe, a los fines de usufructuar del paraguas constitucional del art. 6º, deberán estructurarse superando los estrechos moldes de una zona de libre comercio, toda vez que dicho estadio resulta insuficiente para conseguir el tipo de esquema descrito por la norma. Mínimamente el proceso deberá partir, en su etapa inicial, de una unión aduanera con vistas a lograr un mercado común, que es la etapa asociativa en la cual es posible efectivizar la categoría de integración que la norma ordena procurar a los órganos del Estado. Si los mecanismos a través de los cuales se ha definido el proyecto resultan insuficientes para la concreción de una integración de carácter social y económica –y

³²³ Como señala Landoni Sosa, la integración con los demás Estados, en los términos del párrafo 2º del art. 6º, constituye “un objetivo de acción fijado por la Constitución” (LANDONI SOSA, Angel, op. cit., pág. 325).

³²⁴ BIASCO, Emilio, op. cit., pág. 27, punto V.D.3.b; DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia”, 8 de octubre de 1992, Montevideo, publicado en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, Nº 8, Montevideo, 1993, pág. 31; ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, “Derecho comunitario...”, cit., pág. 77; PAOLILLO, Felipe, op. cit., pág. 203.

eventualmente cultural, jurídica, etc.— no podrán beneficiarse con el régimen de la cláusula de habilitación. En otras palabras, no cualquier acuerdo internacional cabe en el campo de aplicación de esta disposición, sino sólo aquellos que persigan la conformación de bloques regionales dotados de capacidad para armonizar las políticas nacionales en materia económica y social. Al mismo tiempo, el estatuto fundamental otorga especial relevancia a los proyectos regionales en los que se establezca la “*defensa común*” de la producción nacional, lo que se vincula directamente con la formación de un ordenamiento distinto del que rige en la esfera interna, que sea uniforme para todos los países intervinientes. En efecto, resultaría imposible dar cabal cumplimiento a la regla constitucional si no se permite que las materias y atribuciones estatales que dicha defensa común exige, sean transferidas a los órganos que se creen para dar ejecución al proceso de integración. De lo contrario ni “la integración social y económica”, ni “la defensa común” ordenadas por la constitución podrán tener lugar.

La norma identifica como posibles copartícipes del proceso integrativo a los “*Estados Latinoamericanos*” (v). Esta limitación responde presumiblemente a causas históricas³²⁵. Cabe recordar que al momento de sancionarse esta norma (1967) comenzaban los primeros ejemplos de integración entre países de Latinoamérica, como el Tratado de la ALALC (1960), cuya sede se encontraba precisamente en Montevideo. Lo dicho lleva a consultarse acerca de la posibilidad de tratados de integración con Estados no Latinoamericanos. Ciertamente el tenor literal del art. 6º distingue como prioritaria la asociación con los países de la región, a la cual le ha asignado el régimen especial contenido en este artículo. Ahora bien, ello no significa que se encuentre totalmente proscrita la posibilidad de concertación de acuerdos de integración con Estados que no pertenezcan al subcontinente³²⁶; la diferencia será que en este último supuesto la base normativa se halla en las normas generales sobre celebración del resto de los tratados, en especial, en los arts. 85, inc. 7º y 168, inc. 20, con las consecuencias propias derivadas del cambio de asiento constitucional. Ello se encuentra confirmado, además, por la práctica observada por el Estado uruguayo que ha firmado, en el ámbito del Mercosur, Acuerdos con los EE.UU. (Acuerdo 4+1)³²⁷ y con la Comunidad Europea³²⁸.

³²⁵ Vieira critica la expresión “Latinoamericanos” por ser un concepto “estrecho” pues deja de lado otros Estados americanos como Trinidad y Tobago y Jamaica, entre otros (VIEIRA, Manuel, “La integración Latinoamericana”, en “Alcances y aplicación de la nueva Constitución Uruguaya”, ed. IEPAL, Montevideo, 1967, pág. 163).

³²⁶ Así también, MIDÓN, Mario A., “El tratamiento constitucional de la Integración entre los Signatarios del Mercosur”, LL de 24.03.97, pág. 4.

³²⁷ Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos, firmado en Washington, el 19 de junio de 1991; aprobado por ley 16.432, 01.12.93 (DO 07.12.93, N° 23.942).

Lo mismo acontecerá, una vez que se acuerde su texto final, con el Acuerdo sobre Libre Comercio de las Américas (ALCA).

³²⁸ Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, firmado en Madrid, el 15 de diciembre de 1995; aprobado por ley 17.053, 14.12.98 (DO 08.01.99, N° 25.189).

El artículo comentado establece que la búsqueda de la integración deberá tener como uno de sus objetivos principales, aunque no excluyentes, la “*defensa común*” de la producción uruguaya (vi), lo cual resulta completado con otro mandato que la constitución pone en cabeza de los poderes constituidos, al prescribir el art. 50 que “[e]l Estado orientará el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación. La ley promoverá las inversiones destinadas a este fin, y encauzará preferentemente con este destino el ahorro público”. No resulta discutible en la actualidad, a esta altura de los tiempos, el hecho de que la participación de los Estados en el comercio internacional se concreta de forma más efectiva a partir de la asociación con otros Estados, por lo que los procesos de integración resultan el mecanismo más adecuado para concretar la finalidad perseguida por la constitución nacional en las dos normas citadas. En el ámbito del Mercosur, el propio preámbulo del Tratado de Asunción refleja el sentido de las disposiciones constitucionales uruguayas al manifestar, en su párrafo primero, que los Estados miembros “[c]onsideran[...] que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social”. Ello resulta completado con lo dicho en el párrafo tercero del preámbulo, a cuyo tenor los Estados han tenido en cuenta –al momento de suscribir el Acuerdo– “la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países”.

Pasando al examen de la segunda parte de la cláusula de habilitación (B), debe apreciarse que su contenido, en lo que a la materia de la integración se refiere, tiene estrecha relación con un aspecto concreto: el sistema de solución de controversias (a) que podrá ser negociado, desde el punto de vista constitucional, en el marco de un tratado de asociación regional. El origen de esta disposición se encuentra en el art. 81 de la Carta de 1830³²⁹ y su finalidad estaba dirigida, exclusivamente, a evitar la declaración de guerra por “todos los medios” que no conlleven “menoscabo del honor e independencia nacional”. A diferencia de la constitución mencionada, el texto de 1918 identificó entre las vías aceptadas el “arbitraje” (art. 79, inc. 18), aún cuando mantenía su aplicación para supuestos referidos a la conflagración bélica. A partir de la constitución de 1934, el legislador comenzó a distinguir los supuestos citados (conflictos armados), regulados en el art. 158, inc. 17, de aquellos relativos a tratados sobre diversas materias en los cuales la República debía proponer “la cláusula de que todas las diferencias que surjan entre las

³²⁹ GROS ESPIELL, Héctor, “Política Exterior...”, cit., págs. 6 a 8.

partes contratantes, [fueran] decididas por el arbitraje u otros medios pacíficos” (art. 6°). Ambos sistemas continuaron en las constituciones de 1942, arts. 6° y 157, inc. 17, de 1952, arts. 6° y 168, inc. 16 y de 1967, arts. 6° y 168, inc. 16, permaneciendo actualmente en vigor y bajo esta última numeración. Como se ve, la constitución prescribe la necesidad de pactar, en los tratados internacionales de los que participe Uruguay, sistemas de solución de conflictos de carácter “arbitral” u otros “medios pacíficos” de composición³³⁰. En consecuencia, el establecimiento de un tratado conteniendo un mecanismo de arbitraje resulta totalmente conciliable con el texto constitucional.

La cuestión debatible aparece con respecto a lo que debe entenderse contenido en el última parte de la norma. A los fines de la dilucidación de este interrogante debe partirse de la constatación de que los otros “medios pacíficos” de resolución de controversias, lógicamente, han ser diferentes de los de corte arbitral (*b*). La disposición del art. 6° contempla, por lo tanto, dos especies de mecanismos, los arbitrales y los que, sin ser de esta naturaleza, sean también procedimientos pacíficos de solución de las controversias que puedan originarse en los tratados celebrados por el Estado.

Si se deja de lado el arbitraje –por los fundamentos expuestos–, obligado resulta concluir que las otras opciones que permite la constitución en la norma comentada, que deberán ser también vías pacíficas, resultan aquellas de carácter judicial³³¹, al estilo de un Tribunal de Justicia (*c*). Por esta razón será compatible con el contenido de la carta política la celebración de un tratado de integración en cuyo marco se establezca, a los fines de la resolución de los conflictos que puedan surgir, un tribunal judicial al cual queden sujetos los Estados miembros, entre ellos Uruguay.

Lo dicho recientemente debe interpretarse recordando que la parte segunda de la misma norma enuncia el mandato constitucional hacia la integración económica y social del Estado. La hermenéutica de ambos párrafos del art. 6° permite aseverar que en el contexto de un tratado de integración, resulta constitucionalmente ajustado al derecho uruguayo que se instituya un Tribunal de Justicia de carácter supranacional (*d*), encargado de asegurar la vigencia del derecho derivado

³³⁰ En opinión de Korzeniak esta disposición constitucional es una norma preceptiva y no meramente programática, por lo que deviene en una obligación del Estado el “procurar” la inclusión de tales mecanismos en los tratados que negocie, no obstante que ello luego no se logre plasmar en el texto (KORZENIAK, José, “Primer Curso...”, cit., págs. 344 a 345).

³³¹ Parte de la doctrina ha puesto de manifiesto –desde un comienzo– la trascendencia que guarda el párrafo primero del art. 6° constitucional frente a la posibilidad de constituir un tribunal de justicia para el Mercosur (ALEGRÍA, Héctor, “El Mercosur hoy: La realidad, pragmatismo e ideales”, LL Suplemento Aniversario de 15.09.95, pág. 6, con cita de Gros Espiell; DROMI, Roberto-EKMEKDJIAN, Miguel A.-RIVERA, Julio, “Derecho Comunitario”, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, pág. 47).

del tratado y de su aplicación e interpretación de manera uniforme en todo el territorio comunitario. Un tal órgano jurisdiccional, con características similares a las que poseen los Tribunales de Justicia de las Comunidades Andina y Europea, aseguraría la concreción de un proceso de integración como el contemplado por la norma constitucional, garantizando la observancia del derecho y la justicia, y desmarcando la solución de los conflictos de las vías de negociación diplomática que –por lo demás– no siempre resuelven la cuestión desde un punto de vista estrictamente ajustado al ordenamiento regional, puesto que en muchas oportunidades responden a arreglos de orden político entre los Estados en controversia. La institucionalización de un poder judicial supranacional, especializado en los asuntos jurídicos que surgen en el devenir de un proceso regional, además de ser compatible con el ordenamiento constitucional uruguayo, se erige en un elemento adicional de singular importancia, en procura de un verdadero proceso de integración económica y social, en los términos del art. 6° de la Carta.

Esta última conclusión resulta confirmada por el tenor literal de ambos párrafo de la disposición. En efecto, el art. 6° puede ser leído, a los fines de habilitar una jurisdicción permanente y supranacional, de la siguiente manera (e): la República *procurará* la integración social y económica con los Estados de Latinoamérica, *proponiendo* en los tratados correspondientes los mecanismos que garanticen que *todas* las diferencias que surjan entre las partes contratantes sean resueltas a través de *arbitraje* u otros medios pacíficos, entre ellos un tribunal de justicia supranacional y permanente que asegure la vigencia, aplicación e interpretación uniforme del derecho resultante de aquellos tratados en todo el territorio integrado. La opción por procedimientos de tal naturaleza no sólo puede ser aceptado por la República, sino que –por disposición constitucional–, llegado el caso, deberán ser *propuestos* e impulsados por los funcionarios diplomáticos nacionales encargados de las negociaciones.

Por las razones expuestas a lo largo de este pasaje puede concluirse (C) que, interpretado en forma global, el art. 6° de la constitución uruguaya habilita al Estado a ratificar tratados de integración con instituciones supranacionales, sean éstas de naturaleza legislativa, ejecutiva, administrativa o judicial, no siendo ello incompatible con el texto de la Carta, sino, en cierto sentido, exigida por ella a través de las finalidades para las cuales se ha autorizado la integración del Estado. Adicionalmente, la interpretación combinada de los arts. 72 y 6° constitucionales consolida esta orientación. A tenor del primero, la literalidad del texto de la Carta “no excluye” de su contenido otros “derechos, deberes y garantías” en tanto y en cuanto deriven, además de la personalidad humana, del sistema republicano de gobierno. Ahora bien, como se ha visto antes, el ideario de la integración social y económica –y su ubicación en la Carta lo confirma– constituye uno de los principios sobre los que se asienta “la Repú-

blica”, el cual deberá ser guía y orientación para la actividad de los poderes constituidos. En consecuencia, al poder definirse la integración del Estado como uno de los derechos y deberes que derivan de la concepción de República elaborada por el constituyente³³², ambos artículos amplían la base constitucional para aceptar mecanismos supranacionales, en tanto y en cuanto resulten más apropiados para llegar a la consecución de aquella integración.

— El derecho comunitario

Los mismos argumentos expuestos en los párrafos precedentes permiten – en lo que corresponde– interpretar que nada obstaculiza, desde la óptica constitucional, la aceptación por la República de un ordenamiento jurídico de naturaleza comunitaria, signado por sus notas esenciales –efecto directo, primacía y efecto inmediato– (D). Sin perjuicio de lo anterior, existen otros elementos que confirman esta posibilidad. En primer lugar, el paraguas jurídico (art. 6°) que califica a los tratados de integración y a su derecho derivado, que al tiempo que los distingue del resto de las normas de derecho internacional, les otorga ciertos alcances y ventajas que justifican su tratamiento diferencial, el cual se traduce en permitir la vigencia –a su respecto– de las tres notas señaladas. En efecto, la propia existencia del art. 6° conlleva la autorización especial requerida para que estos efectos puedan ser aplicables en el marco del derecho interno uruguayo.

En segundo lugar, si se analiza cada uno de los efectos mencionados en forma individual puede arribarse a idéntica conclusión. En lo que se refiere al principio de *primacía*, resulta pertinente remitir –*mutatis mutandis*– a las consideraciones en base a las que se ha sostenido la imposibilidad de que una ley, anterior o posterior, pueda afectar la vigencia de una norma de derecho internacional³³³ y a las argumentaciones que serán hechas más adelante, al tratar la relación entre el derecho comunitario y el derecho uruguayo infraconstitucional³³⁴.

En lo que hace a la posibilidad de reconocer la vigencia de las dos restantes notas definitorias de un ordenamiento comunitario (efectos inmediato y directo), las posiciones doctrinarias se hallan divididas en dos corrientes antagónicas.

Antes de ingresar al análisis de los comentaristas cabe hacer un repaso a lo acontecido en el parlamento al momento de la aprobación de los principales tratados del Mercosur.

³³² En su momento, el embajador Oribe, al referirse al art. 6° párrafo segundo, enfatizó que “se sitúa como un principio de la Constitución y reviste la jerarquía que corresponde a uno de los fines del Estado”, agregando que “[l]a fórmula utilizada por el legislador, además, no puede ser más amplia,..., ni el mandato más categórico” (Embajador Emilio ORIBE, su *intervención* del día 8 de febrero de 1967, en el marco de “Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina...”, cit., pág. 123).

³³³ Ver *supra* punto §3.b).ii).

³³⁴ Ver *infra* punto §4.c).ii).

Al elevar la Ley A probatoria del Tratado de Asunción, el presidente consideró en la Exposición de Motivos que “[e]n estricto cumplimiento del artículo 168 inciso 20 de la Constitución de la República, el Poder Ejecutivo someterá a consideración del Poder Legislativo para su aprobación, todos los instrumentos jurídicos elaborados por los órganos del Mercado Común *que requieran dicha aprobación* como requisito previo a la ratificación, de conformidad con el precepto pertinente de la Constitución”³³⁵. El mismo documento reparó en las diferencias que existen entre el acuerdo sometido al congreso y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en particular, en cuanto a que en el primero no “consagra y aplica el principio de la supranacionalidad”, enfatizando que “el Tratado de Mercosur, en consonancia con las realidades actuales de los países que lo integran, no implica la aceptación o aplicación de este principio, por lo menos durante el período de transición”³³⁶.

Durante los debates que se suscitaron durante la aprobación legislativa, el senador Korzeniak –profesor de derecho constitucional– manifestó que la necesidad de la intervención formal del parlamento, en cuanto a los futuros acuerdos que se celebraren en el ámbito del Mercosur, debía tener obligatoria observancia “siempre y cuando no sean meras ejecuciones del [Tratado] que ya se ha firmado”; así por ejemplo, un tratado que instituyera un sistema jurisdiccional de solución de controversias entre los Estados partes, que no podría interpretarse como una mera “ejecución de este Tratado marco, sino de uno nuevo, con un contenido muy específico”, requeriría la aprobación por ambas cámaras³³⁷. En forma similar se expidieron otros legisladores, entre otros, los senadores Batalla, Millor y Ricaldoni³³⁸.

La cuestión volvió a plantearse en ocasión del tratamiento de la Ley Aprobatoria del Protocolo de Ouro Preto. En el mensaje de elevación del proyecto el ejecutivo, no obstante reconocer implícitamente que las expectativas albergadas por el gobierno en pos de la profundización del Mercosur antes de la Cumbre resultaron disminuidas –a tenor del texto del Protocolo–, destacó que “[e]l hecho de que aún deban recorrerse nuevas etapas en el referido proceso, no disminuye la importancia del instrumento a estudio, que permitirá consolidar una *estructura institucional* y un *sistema normativo cualitativamente diferente de sus predecesores*...”³³⁹. En el marco de la discusión, el senador Gargano, respondiendo a la inter-

³³⁵ Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria del Tratado de Asunción, de 1° de abril de 1991, punto V. Análisis del Tratado y de sus Anexos, N° 11 - El Parlamento y la aplicación del Tratado, párr. 2° (DS.C.SS. N° 83, tomo 337, 07.05.91, págs. 191. El resaltado no es del original).

³³⁶ Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria del Tratado de Asunción, cit., punto I. Antecedentes, párr. 12°, ver también punto V. Análisis del Tratado y de sus Anexos, N° 1 - Criterios Generales, párr. 3°.

³³⁷ *Intervención* del senador Korzeniak (DS.C.SS. N° 86, tomo 338, cit., págs. 53 y 54).

³³⁸ *Intervención* de los senadores, Batalla, Millor y Ricaldoni (DS.C.SS. N° 88, tomo 338, 21.05.91, págs. 115 y 117, 116 y 115 y 117, en forma respectiva). Así también, *intervención* del senador Millor en la jornada siguiente (DS.C.SS. N° 89, tomo 338, 22.05.91, págs. 140 y 158).

³³⁹ Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria del Protocolo de Ouro Preto, de 10 de enero de 1995, Carpeta N° 1989/95, Repartido N° 1042/95, punto VIII, párr. 2° (DS.C.SS. N° 370, tomo 365, 01.02.95, págs. 674 ss.).

vención del senador Viera, recordó que “las disposiciones constitucionales obligan al Poder Ejecutivo a remitir para su ratificación todo Convenio internacional en el cual esté implicado el país. El artículo 168, en su apartado 20, así lo dispone expresamente e incluso los artículos 40 y 42 del Protocolo... establecen específicamente que aquellas disposiciones o normas jurídicas aprobadas por los organismos –entre ellos el Consejo del Mercado Común o el Grupo Mercado Común– que requieran la aprobación de la legislación nacional, deberán ser sometidas a las disposiciones vigentes en cada país para su ratificación”³⁴⁰.

En su informe, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, examinó pormenorizadamente el texto del Protocolo en relación a la estructura institucional creada y al alcance del régimen jurídico del bloque, en especial lo relativo a los efectos de las Decs CMC, de las Ress GMC y de las Dirs CCM. No obstante reparar, en cuanto a este derecho derivado, que su “*obligatoriedad* es para todos los Estados partes, lo que da a ello *cierto rango comunitario*”, el documento agregó inmediatamente que “debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 37, «Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes», por lo que cada gobierno “tiene, en consecuencia, un derecho de veto”³⁴¹. En cuanto a la obligación impuesta por el art. 38 POP, la Comisión entendió que “[s]i bien esto no determina la *supranacionalidad* de las *decisiones obligatorias* de estos órganos, ya que será cada Estado el que deberá tomar las medidas necesarias *de acuerdo con su ordenamiento jurídico interno*, para asegurar su cumplimiento en su territorio, se está muy cerca de ello”, sin olvidarse además que el art. 40 “establece un procedimiento muy especial para garantizar la vigencia simultánea de las normas, en cada país”³⁴². En cuanto al segundo aspecto, facultades y competencias de las instituciones, destacó –con particular atención– la nueva naturaleza “**común**” que el Protocolo intentaba conferirles a través de “ciertas expresiones que conllevan actitudes no individuales de los Estados partes sino que tienen *ciertos rasgos comunitarios*. Esas atribuciones implican la consideración del *interés común*, de políticas comunes, o de decisiones o resoluciones o directivas obligatorias para todos, que en consecuencia son comunes para todos”. Lo anterior, continúa el documento, viene confirmado por el art. 34 del POP que al otorgar personalidad jurídica de Derecho Internacional al Mercosur “muestra la existencia de un todo, un **común**, diferente a la individualidad de cada uno de los Estados partes”³⁴³.

³⁴⁰ Intervención del senador Gargano (DS.C.SS. N° 370, tomo 365, 01.02.95, págs. 685 ss.).

³⁴¹ Cámara de Senadores, Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales, Carlos Julio Pereyra (Miembro Informante), Sala de la Comisión, 10 de agosto de 1995, punto IV (DS.C.SS. N° 40, tomo 369, 22.08.95, págs. 115 ss. El agregado no figura en el original).

³⁴² Cámara de Senadores, Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales, cit., punto XII, párr. 3°. Resaltado incorporado.

³⁴³ Cámara de Senadores, Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales, cit., punto VI –ambas negritas constan en el original–. En el mismo apartado el dictamen concluye: “Lo señalado es muy importante porque

— La cuestión en la doctrina

Para algunos autores (*i*), entre ellos Arbuet Vignali, la actual redacción de la ley fundamental impide una interpretación favorable a la recepción de los principios que definen un ordenamiento comunitario, lo cual únicamente puede ser salvado por medio de la reforma de su texto³⁴⁴.

En la misma tendencia se orienta Vignone quien, además de requerir la previa alteración de la Carta “a efectos de hacer viable [la] aplicación inmediata” de las decisiones, resoluciones y directivas de los órganos Mercosur³⁴⁵, rechaza de plano la posición contraria en cuanto se pretenda invocar como argumento sustancial el mecanismo de internalización automática que se viene utilizando para los acuerdos de la ALADI³⁴⁶. Al respecto, mantiene –con apoyo en la opinión de A. Pastori–, por un lado, que si bien es cierto que al aprobar el congreso nacional en 1980 el tratado de aquella Asociación se “delegaron en los poderes ejecutivos la posibilidad de aprobar acuerdos de alcance parcial”, esta “delegación no es transitiva”, es decir que “[n]o es extensible a los órganos que creen esos acuerdos” parciales; y por el otro, que cabe recordar que al momento de registrarse el Tratado de Asunción en la ALADI (ACE-18) se “protocolizó exclusivamente el Programa de Liberación Comercial, [y] no la parte institucional”³⁴⁷, por tal razón los órganos del Mercosur, en relación a la Asociación, “no existen y sus decisiones tampoco”³⁴⁸. Además, aún cuando se sorteara esta última cuestión (aspecto insti-

demuestra que se empieza a actuar en función de intereses y conductas comunes, que convienen a todos y que todos tendrán interés en defender a medida que se desarrolle más y más la integración”.

³⁴⁴ El autor citado sostiene en tal sentido que “[p]ara admitir la incorporación automática del Derecho Comunitario que además se aplicará directamente y sin ninguna otra manifestación de voluntad del Estado, serán necesarias soluciones distintas, tales como una disposición constitucional expresa” (ARBUET VIGNALI, Hebert, “Las relaciones entre el derecho internacional...”, cit., punto 7.b.III; *del mismo autor*, “Derecho Internacional Público...”, cit., pág. 75; en ambos, nota 26).

³⁴⁵ VIGNONE, María José, “¿Cómo se incorpora a la legislación uruguaya una obligación asumida en el ámbito del Mercosur?”, monografía *inédita*, Montevideo, 1996, pág. 7.

³⁴⁶ Según el informe presentado por la representación de Uruguay ante el GMC, el mecanismo de la aplicación inmediata de los acuerdos de la ALADI (en los términos del decreto 663/985) puede sostenerse en relación al TA, el PB y el POP, que han sido –efectivamente– registrados en la Asociación, no así respecto del derecho del Mercosur derivado (en tanto no sea objeto de protocolización), por lo que las decisiones, resoluciones y directivas deberán ser incorporadas al derecho uruguayo (Documento “Incorporación al derecho uruguayo...”, Delegación de Uruguay, XXII^a GMC, cit., págs. 5 a 6).

³⁴⁷ Ver también, GONZÁLEZ, Ariosto, “Normativa del Mercosur...”, cit., págs. 38 a 39.

³⁴⁸ Ello ha sido parcialmente solucionado por la Dec CMC 18/97 que aprueba la designación del GMC “como órgano administrador” del ACE-18, mediante la celebración de un Protocolo Adicional. El instrumento fue registrado en la ALADI como Decimotavo Protocolo Adicional (ACE-18/18), suscrito entre los Estados del Mercosur el 17 de diciembre de 1997 y puesto en vigencia en Uruguay a través del mecanismo del decreto 663/985 (SEC/di 202). En el resto de los Estados fue internalizado del modo siguiente: Argentina: decreto 415/91 (CR/di 274); Brasil: decreto 2.709/98 (CR/di s/d); Paraguay: s/d. A través de dicho Protocolo se ha dado competencias al GMC (ahora protocolizadas en la ALADI) para “[c]omplementar el ACE 18, cuando lo considere conveniente, con aquellos instrumentos que faciliten la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común, conforme al objetivo determinado en el artículo 1 de este Acuerdo de

tucional)³⁴⁹ y se concluyera que las normas dictadas por el CMC, el GMC o la CCM, constituyen meras “modificaciones” del Acuerdo inscripto en la ALADI (ACE-18), queda pendiente otra limitación, a saber que el derecho del Mercosur derivado “no [podría] exceder la materia específica” del ACE-18, es decir “cuestiones arancelarias y barreras no arancelarias”, no obstante, ello ha ocurrido en reiteradas ocasiones. Para concluir, agrega que el argumento según el cual el decreto 663/985 debe considerarse constitucional, pues de lo contrario se “pondría en peligro la seguridad jurídica, dado que [se] dejaría en entredicho los más de cien actos protocolizados^[350], no es de recibo, dado que el error 101 no convalida los cien anteriores”³⁵¹.

Fresnedo de Aguirre expone, a su turno, una de las líneas más resistentes contra esta forma de internalizar normas secundarias del bloque, en particular con relación a lo acontecido con el Acuerdo sobre Transporte Multimodal del Mercosur³⁵². Según su parecer de la lectura del Tratado de la Asociación surge, entre otros tópicos, (a) que ninguno de sus artículos autoriza a regular materias de reserva legal bajo el formato de un decreto del ejecutivo y, por la misma razón,

Complementación Económica”, y en particular para “a) velar por el cumplimiento del ACE 18, sus Protocolos Adicionales y Anexos” y “b) disponer, cuando lo considere pertinente, la protocolización de aquellos instrumentos que faciliten la creación de las condiciones necesarias para el establecimiento del Mercado Común” (cf. ACE-18/18, arts. 1º y 2º). Asimismo, el Protocolo se encarga, de forma implícita, de poner en conocimiento del resto de los signatarios de la ALADI la existencia del resto de los órganos que conforman la estructura institucional del Mercosur (pos POP). En tal sentido, el párrafo cuarto del preámbulo del ACE-18/18 dispone “[q]ue en virtud del Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción se han establecido los órganos de la estructura institucional del Mercosur, y se lo ha dotado de personalidad jurídica”.

³⁴⁹ Para Arbuét Vignali, si bien es cierto que la inscripción del Tratado de Asunción como ACE-18 “permite internalizar, al menos algunas Decisiones, Resoluciones y Directivas, mediante actos del Poder Ejecutivo” bajo el mecanismo de los acuerdos en forma simplificada –en tanto medios de ejecución del Tratado– y con ello lograrse “un procedimiento,... más simple, de incorporar la norma al ámbito interno”, no obstante, tal operación “no produce su ingreso inmediato y directo” al ordenamiento jurídico nacional (ARBUET VIGNALI, Heber, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., pág. 278).

³⁵⁰ Que parecerían no estar comprendidos –estrictamente– en el ámbito de las restricciones arancelarias –RA– y no arancelarias –RNA– (ACE-18/ALADI). Fresnedo de Aguirre identifica como instrumentos que “exceden absolutamente” el rango de meros AAP “y cuyo contenido material es el de verdaderos Tratados”, el Acuerdo de Transporte Internacional Terrestre de 1990, los Acuerdos sobre la Hidrovía Paraguay-Paraná de 1992 y el Acuerdo de Transporte Multimodal Internacional entre los Estados partes del Mercosur de 1994, todos suscriptos bajo el arco del Tratado de la ALADI (FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “El sistema normativo del Mercosur y el uso de los Acuerdos de Alcance Parcial para regular el transporte regional”, JA 1997-III, 850 a 851; *de la misma autora*, “La anulación del Acuerdo sobre transporte multimodal del Mercosur”, RDM 1999-3, 306 a 307; igualmente, AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “Curso de Derecho del Transporte. Transporte Multimodal”, 1ª edición, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999, págs. 103 a 104; *de los mismos autores*, “Curso de Derecho del Transporte. Transporte Terrestre”, 1ª edición, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, págs. 15 a 16). Ver también, ARBUET VIGNALI, Heber, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., pág. 291, nota 27.

³⁵¹ VIGNONE, María José, op. cit., págs. 7 y 3.

³⁵² Esta cuestión será objeto de un tratamiento más profundo al analizarse la jurisprudencia uruguaya en materia de derecho del Mercosur derivado (*infra*, §4.d.iii).

tampoco para utilizar esta vía a los fines de derogar normas de rango legal vigentes en los derechos de los países contratantes, sin el previo paso por el congreso; (b) que sus disposiciones no contienen delegación alguna de las facultades de que dispone el parlamento uruguayo, en los términos del art. 85, inc. 7º, de la Carta, para aprobar convenios internacionales, y que (c) de ninguna manera puede extraerse de su sistema que el legislador haya consentido en autorizar al ejecutivo para abrogar, por medio de un acto administrativo, tratados que contaron en su momento con la aprobación congresional³⁵³. En definitiva, concluye que el intento de “poner en vigencia” convenios internacionales de las características descriptas, mediante el mecanismo de los AAP de la ALADI, constituye, desde el punto de visto del derecho uruguayo, “una flagrante ilegalidad e inconstitucionalidad”³⁵⁴.

En tal asertiva no debe incluirse únicamente a los comentaristas, sino que tal orientación es aún acompañada por algunos parlamentarios. En particular, cabe reseñar la crítica esgrimida en la cámara alta por el senador Mallo³⁵⁵, quien dejó en claro que el sistema de entrada en vigencia de los AAP de la ALADI ha sido utilizado por el poder ejecutivo para “Convenciones que exceden absolutamente al marco de los acuerdos de alcance parcial y cuyo contenido material es de verdaderos tratados, modificando el Derecho Positivo interno e internacional”, lo cual constituye una “práctica... manifiestamente inconstitucional, porque el Tratado de Montevideo de 1980 no autoriza para regular por decreto la materia que es reserva de la ley; si lo autorizara, sería un Tratado inconstitucional”. El recurso al art. 27 de la Convención de Viena, en este supuesto concreto, estaría contradicho –en su opinión– por lo establecido en el art. 46 del mismo cuerpo legal. De cualquier manera cabrá a los tribunales uruguayos, como ya ha acontecido con el TCA, controlar la legitimidad de este mecanismo, el cual, por otro lado, ha ocasionado que se hayan “internalizado” disposiciones del “Mercosur en forma totalmente irregular”³⁵⁶.

Otra parte de la doctrina (*ii*) se expide por la compatibilidad constitucional de ambos caracteres del derecho comunitario.

³⁵³ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “El sistema normativo...”, cit., pág. 851; *de la misma autora*, “La anulación del Acuerdo...”, cit., pág. 309; así también, AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “Curso... Transporte Multimodal”, cit., pág. 105; *de los mismos autores*, “Curso... Transporte Terrestre”, cit., págs. 15 a 16.

³⁵⁴ FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “El sistema normativo...”, cit., págs. 852 a 853.

³⁵⁵ Ver Cámara de Senadores, “Exposición de treinta minutos del señor Senador Luis A. Heber sobre el tema ‘Mercosur su problemática actual y perspectivas’”, Carpeta N° 1028/99 (D.S.C.SS. N° 233, tomo 388, 13.05.98, págs. 82 ss.).

³⁵⁶ *Intervención* del senador Mallo (D.S.C.SS. N° 233, tomo 388, cit., págs. 90 a 91). El legislador recordó en su alegato la misma lista de Acuerdos referida por Fresnedo de Aguirre, en cuanto a los que deben considerarse como una forma abusiva de remitir al mecanismo de vigencia de los instrumentos de la ALADI.

Así por ejemplo, Pérez Otermín –en opinión diametralmente opuesta a la de Vignone– se ocupa de esta problemática, analizando el contexto y las posiciones que los representantes diplomáticos de los Estados del Mercosur llevaron a la reunión de Ouro Preto (1994). Comenta que la orientación del gobierno uruguayo era claramente a favor de establecer en el Protocolo el principio de la incorporación inmediata de las normas Mercosur derivadas a los ordenamientos jurídicos nacionales³⁵⁷; no obstante “[p]ese a los ingentes esfuerzos de la Delegación uruguayo, no se pudo aceptar” tal forma de internalización³⁵⁸ en virtud de la acérrima resistencia ofrecida por la representación brasileña, que hacía valer –políticamente inteligente– los obstáculos constitucionales internos para ratificar un tratado de este tenor, apoyada por la delegación argentina –a pesar, llamativamente, del nuevo texto del inc. 24 del art. 75 de la constitución, incluido hacía muy pocos meses–, y convalidada por la indiferencia de la diplomacia paraguaya³⁵⁹. A pesar del resultado, el autor estudió la base constitucional y legal de la que dispone Uruguay para aceptar la aplicación inmediata del derecho del Mercosur. Su postura (favorable) se apoya, en cuanto a lo primero, en el párrafo 2º del art. 6º de la carta política y en la interpretación que ofrece Paolillo y, en cuanto al segundo aspecto, recuerda los artículos del Tratado de la ALADI que permiten, en particular, la sanción de los AAP y la forma de su puesta en vigencia –directa– en el derecho uruguayo a partir del mecanismo instrumentado por el decreto 663/985, con el agregado de la doctrina nacional sobre la que se basó tal solución normativa (Bluth y E. Jiménez de Aréchaga)³⁶⁰. En resumen, y haciendo un paralelismo entre los AAP de la ALADI y las normas Mercosur derivadas, se pregunta –sutilmente– “¿porqué concluir que éstas [decisiones, resoluciones y directivas] no pueden tener una aplicación inmediata en nuestro orden jurídico interno, si en la forma y en la sustancia no difieren de los AAP? [...] ¿Porqué encontrar impedimentos constitucionales a situaciones similares a otras en las cuales dichos impedimentos no fueron advertidos?”. En cualquier caso, de aceptarse su afirmación, aún resulta exigido como “condición adicional, que la norma de Derecho Internacional sea lo suficientemente clara y precisa como para permitir su ejecución por cualquier autoridad judicial o administrativa. En otros términos, resulta necesario que la norma sea «*self-executing*» y

³⁵⁷ Y ello a pesar de que –resalta el autor– “Uruguay no tiene un texto constitucional que lo habilite *expresamente*, siendo por tanto muy discutido –quizás inaceptable para la mayoría de los constitucionalistas nacionales–, la aplicación inmediata y directa del derecho derivado” del Mercosur (PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 102. La cursiva no es del original).

³⁵⁸ Tal actitud de los negociadores nacionales, explica P. Otermín, se fundaba “en el convencimiento de que ello sería la mejor forma de garantizar la *igualdad entre las partes* y dar *mayor seguridad jurídica* interna y externas al Mercado Común” (PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 106. El resaltado fue agregado).

³⁵⁹ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., págs. 101 y 106.

³⁶⁰ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., págs. 102 a 106.

en este caso no se requiere el cumplimiento de ningún otro acto adicional para que sea efectivamente aplicado en la esfera doméstica”³⁶¹.

Con el mismo recaudo que luego se mencionará respecto de la cuestión de la supranacionalidad, es decir la conveniencia de contar con normas más explícitas y claras, Correa Freitas también se expide por la permisibilidad constitucional para aceptar un orden jurídico comunitario³⁶². Tanto el derecho del Mercosur originario como el derivado resultan “aplicable[s] directa e inmediatamente en el Derecho Interno de cada uno de los Estados partes”; el primero “según las diferentes soluciones constitucionales”, en particular, en el caso del derecho nacional “dado que el Tratado de Asunción y los Protocolos han sido ratificados expresamente por Uruguay”³⁶³, mientras que el segundo también disfruta de la misma característica pero con “elementos diferenciales”³⁶⁴. En efecto, la posibilidad de que tanto las decisiones, como las resoluciones y las directivas puedan “aplicarse en forma directa e inmediata, sin necesidad del dictado de ningún acto jurídico interno correspondiente”, surge en atención al compromiso asumido por los Estados miembros en el Protocolo de Ouro Preto, es decir el deber de “adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (arts. 38 y 40). Y, a mi juicio, la adopción de todas las medidas necesarias no supone obligatoriamente, en todos los casos, el dictado de un acto jurídico-administrativo, sino que el Estado uruguayo, parte de un proceso de integración, puede legítimamente y sin violentarse el orden jurídico interno, aceptarse la aplicación inmediata de una Decisión, una Resolución o una Directiva”³⁶⁵.

Según Delpiazzo cabe autorizar ambos efectos, directo e inmediato, en relación al derecho del Mercosur derivado; el primero, en tanto y cuanto tal ordena-

³⁶¹ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 104, con cita de Bluth.

³⁶² CORREA FREITAS, Rubén, “Las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho comunitario”, LJU tomo LXXXVII, 1983, págs. 86 ss. [copia mimeográfica suministrada por el autor, con autorización para su cita], punto 7; *del mismo autor*, “El Mercosur ante...”, cit., punto V; *ibidem*, “La primacía del Derecho comunitario...”, cit., punto 9; “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 117 a 118, 121 y 135; y, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 11 a 12 y 14, §22, y 23, §29. Así opina el autor a pesar de mantener que en el Estado actual de la integración, en el Mercosur no puede concebirse la existencia de un derecho comunitario –sino de un derecho internacional público– debido a la ausencia, por una parte, de una transferencia de competencias a los órganos de bloque lo cual –sostiene– constituye una exigencia de un ordenamiento de tal naturaleza y, por la otra, de un Tribunal de Justicia que controle la aplicación uniforme y la prevalencia del sistema jurídico (*ibidem*, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 132 a 133, ver también págs. 126, 128 a 130 y 134 a 135; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, pág. 21, §26, ver también págs. 17, 19, 20, §25 y 22 a 23, §29).

³⁶³ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 130 y 132; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 20, §25 y 21, §26.

³⁶⁴ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., pág. 130; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, pág. 20, §25.

³⁶⁵ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., pág. 133; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, pág. 22, §27.

miento es obligatorio y su cumplimiento resulta impuesto por el deber de no frustrar los fines del Tratado de Asunción y sus Protocolos, en los términos del art. 18 de la Convención de Viena. En tal sentido, trayendo en su apoyo la opinión de Freeland López Lecube, enfatiza que tanto las decisiones, como las resoluciones y directivas “crean derechos y obligaciones para los Estados miembros como para sus ciudadanos, que los poderes internos del Estado tienen la obligación de garantizar y hacer cumplir”, siempre y cuando las normas invocadas “sean claras, precisas e incondicionales”³⁶⁶. Respecto del segundo, ello surge a partir de la redacción del Protocolo de Ouro Preto, en particular de su art. 42, cuando dispone que la norma dictado por los órganos Mercosur “sólo necesita ser incorporada ‘cuando sea necesario’, o sea, cuando exige un desarrollo posterior, cuando no es clara y precisa o cuando está sujeta a condiciones”; de manera que, en el supuesto inverso, “no requiere de acto de incorporación alguno”³⁶⁷.

Muy cercana a la anterior posición es la expuesta –sobre el efecto inmediato– por Brito, al ofrecer su interpretación del art. 42 POP. La falta de exigencia de internalización expresa al ordenamiento nacional ha de sostenerse, manifiesta, en las hipótesis en las que las decisiones, resoluciones y directivas (a) “consagren derechos y obligaciones pura y simplemente en condiciones de certeza jurídica en cuanto a su objeto, nacimiento y aplicación en fechas determinadas”; bajo idénticos recaudos (b) “coordinen conductas administrativas para hacer posible un resultado consensuado por los Estados partes” (ejemplo, dado por el autor, la Res GMC 71/97); (c) así también, aquellas que “no supongan o reclamen la intervención de medidas de aplicación de autoridades nacionales”; (d) y, por último, aquellas dotadas de claridad, precisión e incondicionalidad³⁶⁸. El único requisito a tener en cuenta, que marcaría –ahora sí– la transposición de manera imprescindible, es el principio de reserva legal; por ello las normas Mercosur que según el sistema jurídico nacional exigen su tratamiento bajo el formato de ley necesitarán ser internalizadas, puesto que –con cita de F. de Aguirre– las materias constitucional-

³⁶⁶ DELPIAZZO, Carlos, “Alcances...”, cit., pág. 48; *del mismo autor*, “El Derecho de la integración...”, cit., pág. 112; *ibidem*, “Fuentes del Derecho de la integración”, en “El Derecho de la integración...” (AA.VV.), cit., pág. 77.

³⁶⁷ DELPIAZZO, Carlos, “Alcances...”, cit., pág. 48; *del mismo autor*, “El Derecho de la integración...”, cit., pág. 112, con cita de Gamio, agregando a continuación –con E. Jiménez de Aréchaga– que ello no es más que la aplicación de la doctrina sobre las normas *self executing* de las disposiciones dictadas tanto por instituciones supra como intergubernamentales; *ibidem*, “Fuentes del Derecho...”, cit., págs. 77 a 78. Igualmente en conferencia cit.

³⁶⁸ BRITO, Mariano, “Solución de controversias en el Mercosur”, en “El Derecho de la integración...” (AA.VV.), cit., págs. 165 a 166. El autor deja planteado también si “para el ámbito examinado” no se debería “circunscribir la transposición” al ordenamiento interno sólo para aquellos casos en los que “la intervención ulterior del Estado Parte es un complemento indispensable sin el cual no pudiera aplicarse” la norma en cuestión (con cita de Araceli Mangas M.); así podrían eximirse de esta operación jurídica, entre otras, las Res GMC 44, 45, 46 y 71/97 (*ibidem*, págs. 166 a 167).

mente asignadas el congreso “no han sido delegadas” a los órganos del bloque³⁶⁹. Paralelamente, la reserva de ley no incluye los supuestos “de adopción de medidas puramente administrativas de orden interno para la ejecución o aplicación de los actos de los órganos del Mercosur”³⁷⁰.

A su turno Gros Espiell, sin llegar a conceder que el ordenamiento del bloque constituya un derecho comunitario, enfatiza que “[e]l Derecho del Mercosur se aplica directa o inmediatamente en el Derecho Interno”, aunque ello por fuerza de un principio generalmente aceptado de derecho internacional³⁷¹.

— Práctica del Poder ejecutivo

Resulta ilustrativo citar un ejemplo práctico que —como señalan Labandera y Barroeta— traduce la “postura adoptada por una Institución Pública” uruguaya³⁷², como lo es la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). El caso se originó en relación a los alcances de la Dec CMC 26/94³⁷³, sobre normas relativas a la tramitación y aprobación de los dictámenes de clasificación arancelaria de mercaderías

³⁶⁹ BRITO, Mariano, op. cit., págs. 166 y 167.

³⁷⁰ BRITO, Mariano, op. cit., pág. 167. Tales “actos administrativos internos”, que deberán observar “la supremacía constitucional y legal”, caen bajo el control de legalidad de los “órganos competentes de la jurisdicción nacional”, lo cual, a su vez, “llevaría a habilitar el juzgamiento... de la validez” de la norma de derecho del Mercosur derivado, a la que el acto nacional procura dar aplicación “y, eventualmente, a detectar vicios que pudieran afectar de nulidad dicha Decisión, Resolución o Directiva” (*ibidem*, págs. 167 y 168, con cita de la sentencia del TCA N° 1.016/98).

³⁷¹ GROS ESPIELL, Héctor, “Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos”, Anuario Argentino de Derecho Internacional, tomo VII, 1996 - 1997, ed. A.A.D.I, Córdoba, 1997, pág. 144.

³⁷² LABANDERA IPATA, Pablo-BARROETA PIRETTI, Gonzalo, “Internalización de normas comunitarias en nuestro país ¿Correcta aplicación del Protocolo de Ouro Preto?”, Revista de Comercio Exterior y Aduanas N° 4, 1998, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pág. 83.

Los mismos autores agregan otro ejemplo, aunque ahora ofrecido por el sector privado, a saber el dictamen del Asesor Letrado de la Asociación de Despachantes de Aduanas, cursado ante el requerimiento de la Asociación acerca del Estado de vigencia de la Dec CMC 8/94 (sobre normas de aplicación a las zonas francas, zonas de procesamiento de exportaciones y áreas aduaneras especiales).

Esta norma fue protocolizada en la ALADI en el marco del ACE-18 como Decimoprimer Protocolo Adicional (ACE-18/11), suscripto el 30 de diciembre de 1994, y según los registros de la Secretaría General fue internalizada en el derecho uruguayo a través del procedimiento del decreto 663/985 (SEC/di 202). A su vez, en el ámbito del Mercosur, según consta en la SAM, la incorporación de la mentada Dec CMC tuvo lugar en el ordenamiento oriental por aplicación del decreto 663/985 y la emisión de la Orden del Día [OD] de la DNA N° 73/95, de 28 de mayo.

En su opinión técnica, el asesor letrado mantuvo que, no obstante la utilización de un método diferente del instrumentado en el POP para poner en vigencia la norma consultada, debe considerársela vigente y aplicable en el derecho uruguayo. Por su parte, los citados comentaristas se expiden por la posición contraria (LABANDERA IPATA, Pablo-BARROETA PIRETTI, Gonzalo, cit., págs. 84 a 89, respectivamente).

³⁷³ Dec CMC 26/94, normas de tramitación de decisiones, criterios y opiniones de carácter general sobre clasificación arancelaria de mercaderías en la nomenclatura común del Mercosur; en vigor desde el 1 de enero de 1995 (art. 2°).

(DCA) efectuados por las autoridades de los Estados miembros relativos a la nomenclatura común del Mercosur (NCM).

Según dicha normativa, contenida en el anexo de la Dec, las administraciones nacionales competentes podrán elaborar decisiones, criterios y opiniones de carácter general “de acuerdo con sus respectivas legislaciones”, los que deberán ser comunicados dentro de los 15 días a las administraciones de los demás Estados “para su conocimiento y análisis”, por intermedio del Comité Técnico de Nomenclatura y Clasificación de Mercaderías (CT-NCM) de la CCM; vencido el plazo de 30 días, salvo el caso en el que alguno de los Estados hiciera alguna observación, las decisiones, criterios y opiniones, se considerarán “compartidos por las demás administraciones”³⁷⁴. El CT-NCM, una vez logrado el consenso³⁷⁵, emitirá un “Dictamen” que será puesto a “consideración” de la CCM para su aprobación; en este supuesto, las “[d]irectivas sobre clasificación de mercaderías adoptadas por la CCM tendrán validez en el territorio comunitario a partir de la publicación oficial en el ámbito del Mercosur”³⁷⁶, siendo a su vez obligatorias para los Estados miembros³⁷⁷.

La Dec CMC 26/94, según las informaciones que figuran en la SAM, fue puesta en vigencia en el derecho uruguayo por la OD de la DNA N° 94/1995 (de 31 de octubre).

La DNA acostumbra incorporar las Dirs CCM –en esta materia– por ordenes del día, bajo la siguiente cláusula tipo: “La Dirección Nacional de Aduanas, resuelve: Poner en vigencia el Dictamen de Clasificación Arancelaria N° –/–, aprobado por la Comisión de Comercio del Mercosur a través de la Directiva N° –/–, que figura como Anexo a la presente”.

La Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay dirigió a fines de 1995 una consulta al Director de la aduana nacional, relativa al *valor jurídico de las directivas*, en particular, en lo que hace al interrogante de “si los criterios de clasificación que apruebe la Comisión de Comercio [Mercosur] y fueren de conocimiento de la Dirección Nacional de Aduanas son obligatorios para el Organismo, o, simplemente, se les confiere un carácter informativo”³⁷⁸. El Director de aduanas corrió traslado a la Sala de Abogados de la institución para que emitiera el dictamen correspondiente. En dicha opinión técnica, la Sala mantuvo que la orden

³⁷⁴ Dec CMC 26/94, Anexo, puntos 1 a 3. De presentarse alguna observación, la administración del Estado correspondiente la transmitirá –con los fundamentos técnicos y legales que la justifiquen– al CT-NCM de la CCM, que analizará el expediente en su próxima reunión (puntos 4 y 5).

³⁷⁵ En los puntos 7 a 12 se regulan los procedimientos aplicables frente a la falta de consenso en el ámbito del CT-NCM.

³⁷⁶ Dec CMC 26/94, Anexo, puntos 6, 13 y 14.

³⁷⁷ Arts. 2°, 21, 38 y 42, POP.

³⁷⁸ Nota de la Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay, de 7 de diciembre de 1995, dirigida al Director de la Dirección Nacional de Aduanas, Montevideo (*inédito*).

en consideración “da cumplimiento a la Decisión N° 26/94” la cual “*para ser obligatoria* a nivel del Derecho Interno uruguayo y de cada uno de los Estados partes del Mercosur debe conformarse –fundamentalmente– con los Arts. 2, 38, 40 y 41 del Protocolo de Ouro Preto”; en cuanto a las atribuciones de la aduana para sancionar tales disposiciones, agregó que atento a las facultades que le son reconocidas por el código aduanero uruguayo “y al marco normativo actual, nacional y comunitario” la DNA “a través de la Orden del Día de la especie, *puede dar comienzo* al mecanismo de *aplicación de las decisiones* de los órganos del Mercosur previsto en el Art. 2 del Protocolo y según el Art. 38 del mismo”, requiriéndose, además, su publicación en el DO dentro del plazo de los 30 días de recibida la comunicación de la SAM de la que da cuenta el art. 40 del POP. Con respecto al fondo de la consulta, manifestó que la disposición aduanera, en atención a los arts. 40, inc. III y 41 del Protocolo, “*no es meramente informativa*, pues constituye el comienzo del proceso de internalización de la norma que culmina con la referida publicación”; en las presentes actuaciones –concluyó– la aduana ha sancionado la OD N° 94/1995 “*respet[ando]* toda la normativa aplicable del Protocolo, incluido específicamente su Art. 42”³⁷⁹.

Por lo demás, el citado dictamen tiene una importancia adicional, puesto que –como se ha indicado– fue adoptado posteriormente por la repartición aduanera nacional³⁸⁰, la cual ha continuado con esta práctica de aceptar esta clase de directivas de la CCM³⁸¹, como también otras de contenido diferente³⁸².

³⁷⁹ Dictamen de la Sala de Abogados de la Dirección Nacional de Aduanas, contenido en el Acta de 13 de febrero 1996 (*inédito*; párrs. 2° a 4°. Las cursivas fueron agregadas). El texto de la opinión emitida por la Sala puede consultarse en LABANDERA IPATA, Pablo-BARROETA, Gonzalo, op. cit., págs. 83 a 84. Ver también, GONZÁLEZ, Ariosto, “Normativa del Mercosur: su internalización en los derechos respectivos. Las zonas francas”, Revista de Estudios Aduaneros N° 13, año IX, ed. Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Buenos Aires, 1999, pág. 42.

³⁸⁰ Cf. Resolución del Director Nacional de Aduanas, de 21 de marzo de 1996 (*inédito*).

³⁸¹ Cf., entre las últimas, ODs 17/2000 (DCA N° 26/99 al 38/99, Dir CCM 16/99) y 18/2000 (DCA N° 39/99 al 50/99, Dir CCM 2/00), ambas de 29 de mayo; 37/2000 (DCA N° 1 a 34/00, Dirs CCM 7, 8 y 9/00), de 18 de septiembre; 67/2001 (DCA N° 1 al 3/01, Dir CCM 3/01) y 68/2001 (DCA N° 4/01, Dir CCM 5/01), ambas de 14 de agosto, y 118/2002 (DCA N° 1/02, Dir CCM 3/02), de 16 de octubre.

³⁸² Así por ejemplo la OD 14/2001 (relativa a la Dir CCM 4/00, texto consolidado y ordenado del “instructivo para el control de los certificados de origen Mercosur por parte de la administraciones aduaneras” y del “instructivo para las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen”), de 14 de marzo. El ítem 1° de la OD resuelve: “[t]ranscribese la CCM/DIR 4/00 con el Texto Consolidado y Ordenado...” de los instructivos; a su vez, el art. 2° de la Dir CCM 4/00 dispone que “[l]a presente Directiva será incorporada a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados partes, en un plazo de treinta (30) días contados a partir de la entrada en vigencia de la Dec CMC N° 3/00”, lo cual ya ha tenido lugar. La Dec CMC 3/00 fue protocolizada en ALADI –tal como lo exige su art. 8°– como Vigésimocuarto Protocolo Adicional al ACE-18 (ACE-18/24, 20.11.2000), habiéndose incorporado al derecho uruguayo, según los registros de la Secretaría General de la Asociación, en los términos del decreto 663/985 (SEC/di 202).

Otro ejemplo puede verse en la OD 55/2000, de 15 de diciembre, que internaliza la Res GMC 21/99, sobre intercambio postal en frontera.

En la práctica el poder ejecutivo, salvo los casos en los que ha decidido someter al *congreso* la aprobación de normas Mercosur de carácter originario³⁸³, internaliza las disposiciones derivadas en lo que se refiere a las Decs CMC a través de *decretos* (firmados en acuerdo de ministros o sólo por algunos de ellos, conjunta o individualmente)³⁸⁴, las Res GMC son reservadas –por lo general– a *decretos* del ejecutivo³⁸⁵, *resoluciones* y *ordenanzas* ministeriales³⁸⁶ o *disposiciones* del organismo público competente según la materia³⁸⁷; por último, las Dirs CCM resultan receptadas –como antes se vio– por disposiciones adoptadas por la *autoridad aduanera*. También se ha seguido para la incorporación al derecho interno el procedimiento facilitado por el *decreto 663/985*, en particular cuando la propia norma Mercosur prescribe la obligación de los Estados de proceder a su protocolización en la ALADI; en este caso la mecánica puede ser a través de dos vías, la primera por remisión al citado decreto 663/985, lo que significa su internalización automática al ordenamiento nacional³⁸⁸ y la segunda, no obstante el uso del mecanismo anterior (decreto 663/985), a través del dictado de un decreto específico a los fines de “poner en vigencia” la disposición en cuestión³⁸⁹. En

³⁸³ Ejemplos, leyes 16.829, citada (Dec CMC 6/96, Acuerdo Sede-SAM); 16.963, 15.05.98 (DO 01.06.98) y 17.116, 17.12.98 (DO 21.01.99), ambas sobre protocolos en materia educativa (Dec CMC 8 y 9/96); 17.047 (Dec CMC 11/96, Protocolo de Integración Cultural del Mercosur), 14.12.98 (DO 08.01.99); 17.145 (Dec CMC 2/96, Protocolo de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales) 09.08.99 (DO 18.08.99).

³⁸⁴ Entre muchos, decretos 568/994 (Dec CMC 5/94, régimen de adecuación), 29.12.94 (DO 19.01.95, pág. 132); 199/995 (Dec CMC 7/94), 31.05.95 (DO 08.06.95, pág. 341); 484/997 (Dec CMC 15/97, incremento del Arancel Externo Común del Mercosur [AEC]), 29.12.97 (DO 02.01.98, pág. 5); 59/000 (Dec CMC 17/98, Reglamento del Protocolo de Brasilia), 16.02.00 (DO 24.02.00, pág. 806); 60/000 (Dec CMC 1/98, reglamento del uso del nombre Mercosur), 16.02.00 (DO 24.02.00, pág. 809).

³⁸⁵ Ejemplos, decretos 384/000 MSP [Ministerio de Salud Pública] (Res GMC 41/00, Reglamento Técnico Mercosur [RTM] de los niveles de complejidad de los servicios de medicina transfuncional), 26.12.00 (DO 08.01.01, pág. 467); 385/000 MSP (Res GMC 42/00, RTM de medicina transfuncional), 26.12.00 (DO 09.01.01, pág. 490); 392/000 MEF [Ministerio de Economía y Finanzas] (Res GMC 14, 46, 47, 58 y 59/00, modificación del AEC), 27.12.00 (DO 29.12.00, pág. 2819); 79/001 MIEM [Ministerio de Industria, Energía y Minería] (Res GMC 18/00, RTM de termómetros clínicos de mercurio en vidrio), 08.03.01 (DO 16.03.01, pág. 1052).

³⁸⁶ Resoluciones 1095/995 MIEM (Res GMC 13/95, sobre pesos netos de productos cárnicos), 11.10.95 (DO 24.10.95); s/n MEF (Res GMC 44, 45 y 63/97, ajustes a la NCM), 29.12.97 (DO 02.02.98, 19.01.98 y 09.02.98).

Ordenanzas Ministeriales 373/98 MSP (Res GMC 13/96, Guías de buenas practicas de fabricación para productos farmoquimicos), 15.07.98; 385/999 MSP (Res GMC , parámetros de control microbiológico para productos de higiene personal, cosméticos y perfumes), 19.07.99.

³⁸⁷ Ejemplos, resoluciones s/n DGSG/MGAyP [Dirección General de Servicios Agrícolas del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca] (Res GMC 77/96, RTM para control de vacunas contra carbúnculo sintomático, gangrena gasosa, interotoxemia y tétano, inactivas o conservadas bajo refrigeración), 26.05.98 (DO 10.06.98); s/n DGSG/MGAyP (Res GMC 67, 68, 69 y 70/99, requisitos fitosanitarios para determinadas frutas y verduras), 14.08.00 (DO 22.08.00).

³⁸⁸ Ejemplos, Decs CMC 6/94 (régimen de origen; ACE-18/8), 3/96 (Acuerdo Mercosur-Chile; ACE-35), 6/96 (aplicación del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Organización Mundial del Comercio [OMC]; ACE-18/20).

³⁸⁹ Ejemplos, decretos 347/995 (Dec CMC 2/94, Acuerdo sobre transporte de mercancías peligrosas en el Mercosur; ACE-18/21), 19.09.95; 440/995, citado (Dec CMC 10/94, aplicación y utilización de incentivos a

todos los supuestos en los que se dicta una norma que procede —expresamente— a internalizar una regla Mercosur se incluye el texto de esta última a manera de anexo y, por regla, en su formato original.

En relación a los efectos *directo* e *inmediato*, las razones expuestas anteriormente respecto a la vigencia de las normas de derecho internacional en el ordenamiento estatal, así como lo expresado sobre la práctica uruguaya en materia de acuerdos de la ALALC y de la ALADI (decretos 634/973 y 663/985)³⁹⁰, permiten reconocer el ajuste constitucional de tratados de integración que habiliten la recepción automática del derecho regional derivado y la posibilidad de su alegación por los particulares, una vez entrado en vigor según los plazos y condiciones fijados por los tratados fundacionales. No debe olvidarse, además, que el método seguido para la internalización de los acuerdos resultantes de la ALALC y de la ALADI cuenta (desde la década del '60) con varios años de convalidación; a su vez, como se lee en la parte considerativa de los decretos 634/973 y 663/985, la doctrina sobre la recepción automática de las normas de derecho internacional en el derecho interno constituye una práctica ilustrada con ejemplos que datan de principios del siglo XX. Todo ello con el aditamento de la base constitucional *especial* que ampara a los tratados *en materia de integración social y económica*. En tal sentido Gros Espiell, tras recordar que según la tendencia “dominante” en la jurisprudencia, la doctrina y la práctica uruguaya el derecho internacional es “directamente aplicable sin necesidad de una norma de Derecho Interno que lo transforme”, agrega que “[d]e igual modo, y en cierta forma como consecuencia del mismo principio, puede admitirse que las decisiones de un órgano internacional, actuando en virtud de un tratado regular en la forma y en el fondo, son directamente aplicables en el Uruguay”³⁹¹.

Por otro lado, en lo que hace el Mercosur, los arts. 2º, 9º, 15, 21, 38 y 42 del POP, en combinación con el dispositivo instaurado en el numeral 40 del mismo cuerpo legal, permiten sustentar la entrada en vigor de forma automática de las decisiones, resoluciones y directivas, y la posibilidad de su invocación por los particulares³⁹².

Cabe sumar también, en cuanto a la normativa que se halla beneficiada con tales características, a los laudos del Tribunal *Ad Hoc* y del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur; en efecto, estas decisiones cuasi-jurisdiccionales, según

las exportaciones por parte de los países integrantes del Mercosur; ACE-18/13); 126/996, citado (Dec CMC 3/94, restricciones no arancelarias; ACE-18/12); 85/998 (Dec CMC 1/97, Convenio de Cooperación y Asistencia Recíproca entre las Administraciones de Aduanas del Mercosur relativo a la Prevención y Lucha contra los Ilícitos Aduaneros; ACE-18/21), 15.04.98 (DO 22.04.98, pág. 99).

³⁹⁰ Ver *supra* puntos §§1.b.ii) y 4.a).

³⁹¹ GROS ESPIELL, “La integración económica...”, cit., pág. 49.

³⁹² Cf., asimismo, la opinión de GAMIO, José María, op. cit., pág. 80.

surge del texto del Protocolo de Olivos, en particular de sus arts. 1º y 39, 26, 27 y 31 a 34, no requieren de ningún acto de internalización al ordenamiento jurídico nacional para su aplicabilidad. En tal dirección, el art. 26, párrafo segundo, dispone que los laudos son “inapelables” y “obligatorios” desde el momento de su “notificación”, teniendo como corolario “fuerza de cosa juzgada” para los Estados involucrados; el art. 29 complementa la fórmula al prescribir el cumplimiento incondicional de la decisión arbitral por parte del Estado afectado, “dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su notificación”, salvo que el Tribunal dispusiera otra cosa. Todo ello, según los arts. 27, 31 y 32, bajo apercibimiento para el país perdedor de sufrir “medidas compensatorias” de parte del Estado vencedor, tendientes a obtener el cumplimiento de la sentencia. El sólo vencimiento de los plazos ocasiona la vigencia directa del laudo, sin necesidad de ninguna norma interna que proceda a “reconocerlo”, “ejecutarlo” o “internalizarlo” en el ordenamiento del Estado³⁹³. En otras palabras, se impone en esta materia la prescindencia de los procedimientos –típicos de derecho internacional privado– que tienden a nacionalizar las sentencias extranjeras (homologación, reconocimiento, *exequatur*). El laudo obliga y hace cosa juzgada por su exclusiva autoridad, la cual dimana del propio Protocolo (aprobado y ratificado por los cuatro Estados del Mercosur) y, por su intermedio, del Tribunal del caso³⁹⁴. Su falta de observancia por los jueces nacionales³⁹⁵, así como también por los distintos poderes y reparticiones del Estado y, en caso de proceder, por los particulares (ejemplo, casos de defensa de la competencia), conlleva un supuesto de incumplimiento del derecho del Mercosur, que puede ser reconducido a su impugnación ante la justicia nacional o a un nuevo expediente bajo el sistema del Protocolo. Lo último, resulta aplicable también respecto del resto del derecho del Mercosur derivado³⁹⁶.

³⁹³ En igual sentido ver el Documento elaborado por la Secretaría General de la ALADI, “Regímenes de solución de controversias; antecedentes y principales mecanismos vigentes en la región” [Montevideo, 21 agosto 1998 (SEC/di 865/Rev.01); punto B.1).ii “Procedimiento de arbitraje”, párr. 7º], en el cual, al momento de analizarse los alcances del art. 22 PB, se expresa que una vez notificado a los Estados partes en la controversia el laudo “pasa[...] en autoridad de cosa juzgada para los mismos. El laudo no requiere de procedimiento interno alguno para ser exigido, debiendo cumplirse en un plazo máximo de quince días”, salvo el caso en el que sea presentado una solicitud de aclaratoria o interpretación ante el propio Tribunal Arbitral.

³⁹⁴ También a favor del reconocimiento de la eficacia directa e inmediata de los laudos del TAHM, ver la opinión de Pérez Otermín quien al comentar el art. 8º PB, lo define como “la mayor conquista del Protocolo de Brasilia, por cuanto ello quiere decir que dicho fallo [TAHM] no requerirá de procedimiento interno alguno para ser cumplido por el Estado perdedor”; en otras palabras, comenta, “significa el reconocimiento de la aplicación «directa» del fallo arbitral, sin necesidad de trámite alguno de incorporación al ordenamiento jurídico nacional” (PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., págs. 60 y 50, respectivamente).

³⁹⁵ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 46.

³⁹⁶ Una opinión diferente parecería ser enunciada por Biasco cuando afirma –en relación a los tribunales internos– que “[l]os órganos jurisdiccionales de los Estados miembros [del Mercosur] no están específicamente obligados a aplicar las normas comunitarias” del bloque (BIASCO, Emilio, op. cit., pág. 37, punto VII.7). Por el contrario, para Durán Martínez el párrafo primero del art. 6º de la Carta, otorga respaldo constitucional adecuado para sostener, en los términos del art. 8º PB, la obligatoriedad tanto de la jurisdicción del TAHM

El recurso a la interpretación constitucional, en esta ocasión de los arts. 332, 72 y 6º, nuevamente amplía el horizonte de la argumentación. En función del primero, las normas constitucionales que “reconocen derechos a los individuos”, así como también aquellas que “atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas” no tendrán impedida su aplicabilidad bajo el sólo argumento de su “falta de [...] reglamentación respectiva”; en tales circunstancias, por mandato constitucional, el operador jurídico deberá suplir esta laguna con el auxilio de las “leyes análogas”, de los “principios generales de derecho” y aún de las “doctrinas generalmente admitidas”. Por tal razón, recordando a su vez lo dicho *ut supra* acerca de la hermenéutica que cabe deducir de los arts. 72 y 6º de la Carta, puede sostenerse que la mera ausencia de una mayor precisión en la redacción de esta última norma fundamental, aducida por una parte de la doctrina como impeditivo de un derecho comunitario, no resulta suficiente para obstaculizar la vigencia automática (efecto inmediato) en el derecho nacional de aquellas normas del Mercosur, que por su propia estructura normativa³⁹⁷ estén orientadas a generar derechos y obligaciones no sólo para las autoridades públicas sino también –principalmente– para las personas físicas y jurídicas (efecto directo); el intérprete dispone para tal fin de una batería de herramientas jurídicas que la misma constitución lo habilita para utilizar³⁹⁸.

como la de su propia sentencia, puesto que “[s]i la propia Constitución previó el arbitraje no puede sostenerse que el laudo no pueda ser obligatorio” (DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., págs. 36 a 37). En forma similar GROS ESPIELL, Héctor, “Naturaleza jurídica...”, cit., pág. 142, quien a pesar de la ausencia de su mención en el art. 41 POP considera a los laudos como “fuentes del Derecho derivado”. Por su parte, Delpiazzo incluye a los laudos del Tribunal como una de las fuentes jurídicas del derecho del Mercosur (jurisprudencia) que “cabrá considerar”, aún teniendo en cuenta que no constituye un órgano de actuación permanente (DELPIAZZO, Carlos, “Fuentes del Derecho...”, cit., pág. 73).

³⁹⁷ Es decir, que sea factible su autoaplicabilidad, en tanto confiera de manera precisa e incondicional derechos y obligaciones. Por ello resulta necesario que la disposición identifique propiamente a los obligados y beneficiarios, y el derecho/obligación que origina.

³⁹⁸ Sin perjuicio de no estar dirigidas concretamente al derecho comunitario, sino a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, resultan ilustrativas las afirmaciones de Correa Freitas cuando enseña que “[e]n esta enumeración de derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución [art. 72], debemos agregar los tratados, pactos y convenciones internacionales, de carácter universal o regional, aprobados por la legislación uruguaya” (CORREA FREITAS, Rubén, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo XIII, pág. 11, §138 “d”); ver también, capítulo XI, págs. 8 a 9, §117. Con la misma salvedad, puede citarse la opinión de Ermida, quien utiliza la interpretación combinada de los arts. 72 y 332 de la constitución para otorgar efectos directo e inmediato a la DSLM. Para el autor citado, de acuerdo al derecho uruguayo, los principios y derechos contenidos en la DSLM resultan “obligatorios, vinculantes y de eficacia jurídica plena, sea por el propio carácter de la Declaración y la superioridad del ordenamiento internacional, sea porque forme parte del *ius cogens*, esto es, el cuerpo de derechos humanos básicos que constituye el orden público internacional, más allá de todo reconocimiento, ratificación o recepción por los ordenamientos jurídicos nacionales”; la Declaración, agrega, por su art. 20 no sólo vincula a la Comisión Sociolaboral del Mercosur sino que también es de efectos obligatorios para los Estados partes, no pudiendo invocarse su falta de ratificación para negar su aplicabilidad a un caso concreto. Del propio texto de la Declaración se desprende que algunos de sus artículos “admiten una aplicación directa e inmediata por los operadores jurídicos nacionales” (ERMIDA URIARTE, Oscar, op. cit., págs. 307 a 314).

Sea con el sólo recurso de la cláusula de habilitación constitucional obrante en ambos párrafos del art. 6° de la ley fundamental —lo que resulta jurídicamente suficiente—, o con la coadyuvancia de las argumentaciones mencionadas *supra*, cabe la posibilidad de aceptar, por un lado, tratados de integración que establezcan órganos intergubernamentales y *supranacionales* y, por el otro, la asimilación desde el punto de vista del derecho interno uruguayo de un sistema de derecho *comunitario*³⁹⁹, en completo y estricto respeto del ordenamiento estipulado en la Carta de 1967.

ii) Obstáculos constitucionales que se aducen contra la permisibilidad de la delegación de atribuciones

Las afirmaciones expuestas en el apartado anterior no tienen una aceptación pacífica en la doctrina nacional uruguayo y, por el contrario, han despertado acalorados debates que han originado diferentes corrientes, en particular, en cuanto a la permisibilidad constitucional de órganos supranacionales.

— La doctrina nacional

Para algunos autores (a), como Esteva Gallicchio, la norma del art. 6° de la constitución autoriza al Estado a participar de procesos regionales, aunque sólo de aquellos de naturaleza *intergubernamental*. Según esta posición, los poderes ejecutivo y legislativo carecen de facultades para celebrar tratados que establezcan órganos supranacionales, lo cual se desprende de los arts. 2° (independencia del país de todo poder extranjero), 4° (soberanía nacional), 82 (principio de la soberanía popular), 85, incs. 3° y 7° (potestades del congreso en materia legislativa y de aprobación de los tratados), 168, inc. 20 (atribuciones del ejecutivo para celebrar acuerdos internacionales), y 331 (mecanismo rígido de reforma) de la constitución. La norma fundamental, continúa Esteva Gallicchio, otorga a cada órgano del Estado competencias determinadas, y éste no puede delegarlas a otros órganos del Estado o supranacionales, salvo disposición en contrario —la cual no existe en este caso concreto—⁴⁰⁰, por ello resulta necesario la previa reforma de la Carta⁴⁰¹. En

La DSLM (aprobada por el CMC y también por los presidentes de los países miembros) no ha sido aprobada legislativamente ni ratificada (nada lo exigen en su texto) por los Estados del Mercosur; por el contrario, los antecedentes de su sanción [cfr. acta N° 01/1998 de la XXIXª Reunión del GMC (Buenos Aires, 6 y 7 de mayo de 1998; punto 2.1) y acta N° 02/1998 de la XVª Reunión del CMC (Río de Janeiro, 9 y 10 de diciembre de 1998; punto 4)] parecen indicar que dichos procedimientos se han pretendido evitar a través de la denominación de “Declaración” y la inclusión de su art. 25, aunque éste se encuentre relativizado por el art. 20.

³⁹⁹ Para una precisa distinción entre “supranacionalidad” y “derecho comunitario” ver, GAMIO, José María, op. cit., págs. 82 a 83.

⁴⁰⁰ Si tales límites no fueran respetados los tratados que instituyeran tales órganos (supranacionales) serían pasibles de ser declarados inconstitucionales por la SCJ (ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Derecho comunitario...”, cit., págs. 78 a 80; *del mismo autor*, “La justicia constitucional...”, en “La jurisdicción...”,

sentido coincidente también se ha manifestado Korzeniak, para quien el art. 6º no habilita la creación de órganos “extranacionales” a los que se les atribuya potestades “en materia económica y social, que de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, deben ser cumplidas por órganos del Estado uruguayo”⁴⁰².

Lo cierto es que esta orientación fue mantenida por algunos autores durante la vigencia del texto constitucional de 1952. Así por ejemplo, Velázquez mantuvo en su momento que bajo aquella Carta sería materialmente inconstitucional “un tratado que atribuyere la función jurisdiccional a otra autoridad que el Poder Judicial del Estado”⁴⁰³. Otros doctrinarios, como Büsch, también concluyeron, en los primeros años de vigencia de la constitución de 1967, que existía una imposibilidad jurídica de invocar el art. 6º para convalidar una transferencia de competencias hacia organismos externos o la aceptación de “tratados con valor supra-nacional”⁴⁰⁴.

Por la tendencia negatoria se expide asimismo Frugone Schiavone, quien no obstante aceptar la anuencia de la Carta respecto a los mecanismos de integración de corte intergubernamental, sostiene que intentar “tan sólo a partir de la **norma programática** del art. 6º de nuestra Constitución” la creación de “instituciones y ordenamientos jurídicos comunitarios, supraordenados a nuestra Constitución” ubicaría la cuestión en el “peligroso terreno de las *mutaciones constitucionales*, que pueden llevar a procesos de *falseamiento constitucional* [...]”⁴⁰⁵.

Para Biasco, la disposición constitucional permite la integración intergubernamental o de otro tipo, siempre y cuando “no implique lesión de la titularidad o del ejercicio directo o indirecto de la soberanía”, por lo que cabe rechazar –en su

cit., págs. 925 a 926). Según la misma fuente, “toda opinión” que concluya en una lectura del art. 6º, párr. 2º, constitucional que habilite la intervención de la República en tratados que instituyan instituciones supranacionales “realiza una interpretación que colide con las resultancias de la aplicación del método lógico sistemático teleológico” (ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “La cuestión constitucional...”, cit., págs. 46 y 50).

⁴⁰¹ ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G.-FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “En torno al Tratado de Asunción. Algunas reflexiones desde la perspectiva del derecho constitucional”, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político N° 44, tomo VIII, Montevideo, págs. 101 a 102; ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “La cuestión constitucional...”, cit., págs. 49 a 51.

⁴⁰² KORZENIAK, José, “Curso de Derecho...”, cit., págs. 66 a 67.

⁴⁰³ VELÁZQUEZ, Carlos M., op. cit., pág. 7.

⁴⁰⁴ BÜSCH, Augusto F., op. cit., págs. 88 a 89.

⁴⁰⁵ FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur...”, cit., págs. 69 y 71, respectivamente. La negrita y la cursiva figuran en el original.

En este sentido, Labander, al comentar el art. 6º constitucional, manifiesta que así como el mismo establece para el país “una necesaria e ineludible política en materia social y económica y determina una posición muy especial de la República frente al Tratado de la ALADI y del MERCOSUR, entre otros”, al mismo tiempo “obliga a especiales conclusiones interpretativas cuando se estudia la cuestión constitucional en el Uruguay frente al problema de la integración de la América Latina” (LABANDERA IPATA, Pablo, “Régimen infraccional...”, cit., pág. 40; *del mismo autor*, “Régimen infraccional en el Código Aduanero del Mercosur. Análisis...”, cit., pág. 11).

parecer— los procesos de integración dotados de supranacionalidad⁴⁰⁶; la Carta no habilita la transferencia de competencias que han sido asignadas expresamente por la constitución a cualquier órgano del Estado⁴⁰⁷. Para Aguirre Ramírez, el silencio del estatuto fundamental en materia de cesión de atribuciones impide delegar en órganos supranacionales “competencias constitucionales inherentes a los poderes de soberanía”⁴⁰⁸.

Para otros doctrinarios, como Labandera Ipata, los obstáculos constitucionales a una integración mayor en el Mercosur, que incluya la creación de instituciones supranacionales, obedecen a una combinación de factores, entre los que menciona: la imposibilidad de ceder o transferir porciones soberanía, en concreto competencias o jurisdicción “expresamente asignadas por la Constitución a uno cualquiera de los órganos estatales” —con apoyo en los comentarios de G. Espiell y Korzeniak—; la jurisprudencia de la SCJ que habilita la derogación de un tratado por una ley que le suceda; y la ausencia de normas que presenta la Carta de 1967, en cuanto a “otras fuentes del Derecho Internacional” distintas de los tratados, toda vez que sólo respecto de estos últimos “ha establecido un proceso complejo” que exige la intervención tanto del ejecutivo como del legislativo “para poder obligar internacionalmente al Estado”⁴⁰⁹.

En la misma tendencia —contraria a la alternativa constitucional de la delegación de atribuciones— puede incluirse, entre otros, a Bastos, Capolupo, Deisy Freitas, Pizzolo, Reis, Ruiz Díaz Labrano⁴¹⁰; en el ámbito parlamentario, los senadores Mallo y Ricaldoni⁴¹¹. A su turno, Arbuet Vignali si bien no proclama explícitamente esta orientación, sus afirmaciones parecen apuntar en tal sentido⁴¹².

⁴⁰⁶ BIASCO, Emilio, op. cit., pág. 28, puntos V.D.7 y 8 (nota 130).

⁴⁰⁷ BIASCO, Emilio, op. cit., págs. 29, punto V.D.12, y 31, punto V.E.g).3. En tal sentido, el art. 4º constitucional, al no permitir la delegación de soberanía, constituye un obstáculo para sistemas avanzados de integración (*ibidem*, págs. 28 a 29, punto V.D.9).

⁴⁰⁸ AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo, “Integración: nueva realidad regional...”, cit., pág. 23.

⁴⁰⁹ LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales...”, cit., págs. 64 y 69 a 70.

⁴¹⁰ BASTOS, Carlos E. Caputo, op. cit., págs. 16 y 22; CAPOLUPO DE DURANO Y VEDIA, Ana M., “Régimen jurídico del Mercosur”, en Conclusiones del Congreso Internacional de Derecho Comunitario y del Mercosur (Salta, septiembre, 1998), tomo II, ed. Escuela de la Magistratura - Poder Judicial de Salta, Salta, 1999, pág. 736; PIZZOLO, Calogero, “La relación constitución – globalización. Una visión desde el derecho constitucional Iberoamericano”, en “VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional” (AA.VV.), 15 al 17 de abril de 1998, Bogotá, Colombia, ed. I.E.C.C.R.P. – UNAM – I.I.D.C y Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 1998, pág. 1710 (donde manifiesta que el dispositivo del art. 4º constitucional “excluye” la posibilidad tanto de aceptar un derecho comunitario como de participar de un mecanismo que suponga la transferencia de competencias estatales); REIS, Márcio Monteiro, “Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais”, ed. Renovar, Río de Janeiro, 2001, págs. 272 a 275; RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto, op. cit., pág. 517; VENTURA, Deisy de Freitas Lima, “A ordem jurídica do Mercosul”, ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1996, pág. 75 (nota 79).

⁴¹¹ Ver la *intervención* de los senadores Mallo y Ricaldoni, en particular, con respecto a la institucionalización de una Corte de Justicia para el Mercosur y la imprescindible necesidad de una previa reforma de la Carta de 1967 (DS.C.SS. N° 233, tomo 388, cit., págs. 89 y 93 a 94, respectivamente).

⁴¹² En uno de sus comentarios, el profesor uruguayo declara coincidir con la argumentación de Esteva Gallicchio cuando manifiesta que, a pesar de que el art. 6º ofrece “criterios de interpretación al texto constitucional” que

Para otra corriente doctrinaria (b), con origen en el mismo año de la sanción de la constitución de 1967, la cláusula de habilitación autoriza bloques regionales tanto intergubernamentales como supranacionales. En tal sentido, Paolillo sostiene que “el art. 6 no especifica qué forma ni qué grado de integración económica y social debe postular el país. Ello significa que el Uruguay debe participar en todo intento de integración económica y social, cualquiera sea su naturaleza e intensidad”; dicha norma, no obstante fijar claramente su “objetivo final” (la integración económica y social), deja librado a los órganos del Estado “elegir las vías” para su consecución, bien sea a través de una zona de libre comercio, de una unión aduanera o de una unión económica, bien a través de la integración de vastos sectores de la economía o sólo de algunas ramas, “en todo caso cualquiera de estas formas deberán ser consideradas y eventualmente adoptadas por el país de acuerdo con la norma de conducta contenida en el art. 6”. En resumen, bajo su perspectiva, “dentro de la expresión ‘integración económica y social’ [art. 6º, constitución] caben, como se ha dicho, todas las formas institucionales que puede adoptar la integración, desde aquéllas que se basan sobre esquemas predominantemente intergubernamentales, hasta la forma más avanzada de supranacionalidad”⁴¹³.

Por su parte, Oribe consideró, tempranamente, que “los términos amplios e imperativos de esta norma [art. 6º, párr. 2º],..., permitirá[n] salvar los obstáculos teóricos que se opongan a las posibles transferencias de competencias que requiera, cuando llegue el momento, la creación de la comunidad interamericana”⁴¹⁴.

Uno de los autores que ha defendido más vehemente esta orientación doctrinal ha sido el constitucionalista Correa Freitas⁴¹⁵. Según su parecer, no obstante la conveniencia de contar con una prescripción constitucional más “clara y precisa”, el dispositivo del art. 6º, párrafo 2º, de la carta política “impone un deber a las autoridades públicas”, a saber “el de procurar la integración económica y social, y

autorizan la intervención del Estado en mecanismo de “naturaleza intergubernamental”, al mismo tiempo “deja[...] un evidente y grave vacío en cuanto a la posibilidad de integrarse a organizaciones supranacionales”; agrega inmediatamente que dicha circunstancia resulta “aún más dificultosa si se tienen en cuenta los proyectos de reforma constitucional y los fallidos intentos de incluir en ellos disposiciones similares a las de las Cartas de Argentina y Paraguay” (ARBUET VIGNALI, Heber, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., pág. 287; *del mismo autor*, documento/CARI, cit., pág. 54).

⁴¹³ PAOLILLO, Felipe, op. cit., págs. 202 a 203.

⁴¹⁴ Embajador Emilio ORIBE, su *intervención* del día 8 de febrero de 1967, cit., págs. 123 a 124. Las conclusiones a las que arribó la Mesa Redonda de Bogotá fueron rechazadas por algunos autores uruguayos, entre ellos, ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Derecho comunitario...”, cit., pág. 80; GROS ESPIELL, Héctor, “La integración económica...”, cit., págs. 35 a 36 y 46 a 48.

⁴¹⁵ Uno de sus primeros escritos data de 1983: “En efecto, el [...] art. No. 6 inciso segundo de la mencionada ‘*Lex Fundamentalis*’ [...], es indudable que permite la existencia de un Derecho Comunitario, ya que habilita a los órganos públicos internos del Estado para que comprometan al Uruguay como miembro de un organismo ‘supranacional’, es decir de la Comunidad Latinoamericana” (CORREA FREITAS, Rubén, “Las relaciones...”, cit., punto 7).

ese deber impuesto por la voluntad del constituyente se cumple cabalmente con cualquiera de las modalidades de integración regional, sea una entidad intergubernamental, sea una comunidad supranacional”; ello así, en particular, debido a que “[e]l Estado uruguayo no pierde soberanía por el hecho de pertenecer a una entidad intergubernamental o a una comunidad supranacional [...]. Por el contrario, considero que el Uruguay se habrá de proyectar al mundo con mayores perspectivas en el marco de un proceso de integración regional”⁴¹⁶. Tal afirmación resulta apuntalada por otras normas de la ley mayor; en efecto, aquella cláusula de habilitación está “permitiendo que los órganos públicos internos del Estado, es decir el Poder Ejecutivo que tiene la competencia de suscribir tratados (Constitución, art. 168 ordinal 20) y el Poder Legislativo que tiene la potestad de ratificar los tratados (Constitución, art. 85 ordinal 7o.), puedan comprometer al Uruguay como miembro de un organismo ‘supranacional’, en este caso del ‘Mercado Común del Sur’ (Mercosur)”⁴¹⁷.

A su turno, Durán Martínez interpreta que los arts. 85, inc. 7º y 168, inc. 20, de la constitución habilitan “una cierta autolimitación en el ejercicio de las potestades soberanas” del Estado, al tiempo que el párrafo 2º del art. 6º del mismo texto, al no hacer distinciones, admite las formas más variadas de integración regional, salvo la de carácter político. Esta última disposición, afirma, “prescribe un mandato al Estado en materia de política exterior que éste debe ineludiblemente procurar cumplir a través de sus órganos”, por tal razón “[n]o es lógico entonces suponer que el constituyente no admita los instrumentos jurídicos necesarios para tal integración”⁴¹⁸.

⁴¹⁶ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 120 a 121 y 135; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 14, §22 y 23, §29; ver también, “El Mercosur ante...”, cit., punto V; y, “La primacía del Derecho comunitario...”, cit., punto 8. Labandera comparte –parcialmente– la presente afirmación al concebir que en esta cuestión “no se está ante un problema de ‘delegación de soberanías’, sino más bien, de afirmación de ellas...” (LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales...”, cit., págs. 74 y 77).

⁴¹⁷ CORREA FREITAS, Rubén, “El Mercosur ante...”, cit., punto V; *del mismo autor*, “La primacía del Derecho comunitario...”, cit., punto 8; *ibidem*, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 117 a 118; y, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, pág. 14, §22.

⁴¹⁸ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., págs. 31 a 32. Posteriormente, este autor limitó su interpretación de la cláusula constitucional, manteniendo que la habilitación en la redacción actual permite, cuanto más, institucionalizar un Tribunal de Justicia permanente, “pero no admite las formas más avanzadas de supranacionalidad” [*del mismo autor*, conferencia “Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos estatales en los procesos de integración. El caso Mercosur”, 12 de septiembre de 1996, cit., págs. 67 a 68].

A su turno, Pérez Otermán también se pregunta “¿cómo es posible que el constituyente ordene una acción, una camino a seguir, y luego se pueda considerar que el propio texto constitucional no lo permite o incluso prohíbe?” (PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 102).

Delpiazzo también asigna a la cláusula un sentido positivo en cuanto a la ratificación de convenios contentivos de organismos supranacionales, citando en su apoyo el Tratado de Asunción y el Protocolo de Brasilia, que en su opinión conllevan “un embrión de supranacionalidad, sin llegar a conformarlo”, y “[e]llo no resulta incompatible con nuestra Constitución, ni lesivo a nuestra soberanía”⁴¹⁹; agrega a continuación que “en el marco del sistema creado [por aquellos tratados] sólo se dan transferencias de sectores de actividad que, del ámbito de la jurisdicción exclusiva nacional en que se decidían aisladamente por cada Estado miembro, pasan al ámbito de la decisión del conjunto de Estados partes, los que se obligan a actuar coordinadamente en el sentido de los objetivos del Tratado”⁴²⁰, todo ello en coincidencia con el ideario de la constitución de 1967. Por lo demás, en tanto que la naturaleza del art. 6º es la de un verdadero mandato constitucional para el Estado en cuestiones de relaciones exteriores, Delpiazzo –recordando a D. Martínez– enfatiza que constituye un contrasentido interpretar que el mismo constituyente entendió prohibidos aquellos institutos jurídicos adecuados para la finalidad perseguida por aquella disposición⁴²¹.

Landoni Sosa apoya su postura en la hermenéutica de las distintas prescripciones constitucionales involucradas; en tal sentido, entiende que “una interpretación evolutiva, lógica y por otra parte ceñida a los textos de la Carta (arts. 6, inc. 2º, 50 y 332) nos lleva a sostener la tesis de que el Uruguay está habilitado por sus textos constitucionales para integrar una comunidad de Estados latinoamericanos, con órganos supranacionales cuyas decisiones se apliquen en forma directa e inmediata en la esfera interna de nuestro país, así como la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno”⁴²².

Por su parte, Pérez Otermín se identifica con la doctrina que acepta la viabilidad de ambos extremos, derecho comunitario y transferencia de atribuciones, a pesar de la falta de claridad en el texto de la ley fundamental⁴²³; sin embargo, a los fines de disipar toda clase de “duda” sobre la cuestión, manifiesta también que “será necesaria una nueva redacción” del texto del art. 6º⁴²⁴.

Rodríguez Olivera cita la orientación de la doctrina uruguaya (Correa Freitas) que apoya la validez constitucional de tratados que instituyan órganos

⁴¹⁹ DELPIAZZO, Carlos, “Armonización e incorporación...”, cit., págs. 610 a 611, con cita de Paolillo, Correa Freitas y Durán Martínez, y Arbuét Vignali, respectivamente.

⁴²⁰ DELPIAZZO, Carlos, “Armonización e incorporación...”, cit., pág. 611.

⁴²¹ DELPIAZZO, Carlos, “Alcances...”, cit., pág. 47; *del mismo autor*, “El Derecho de la integración...”, cit., pág. 110.

⁴²² LANDONI SOSA, Angel, op. cit., págs. 332 a 333.

⁴²³ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., págs. 102 a 103 y 111, principalmente apoyado en las palabras de Paolillo.

⁴²⁴ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, “El Mercado Común...”, cit., pág. 111.

supranacionales, cuanto que originen un derecho comunitario; no obstante, sin dejar de resaltar las dificultades que conlleva un proceso de reforma de la Carta, agrega que “es indudable la conveniencia” de adoptar en la constitución normas que clarifiquen la cuestión⁴²⁵.

Vieira también se ha expido a favor de la constitucionalidad de los tratados que instituyan órganos supranacionales en materia de integración económica, en los términos del art. 6º constitucional⁴²⁶.

A su vez es posible encontrar una tercera corriente de interpretación (c), la cual se presenta claramente más *cauta* y tiene en cuenta dos aspectos a los cuales relaciona de forma recíproca. En primer lugar, señala Gros Espiell (1968), según el art. 6º, párrafo 2º, “en cuanto la integración puede exigir la existencia de órganos para dictar las normas bajo las cuales se va a cumplir el proceso integracionista, así como la actuación de autoridades ejecutivas y jurisdiccionales para aplicarlas, y resolver los problemas relacionados con su evolución”, ello conduce a reconocer que “la Constitución está admitiendo, de manera implícita, la posibilidad de existencia de estos órganos. Ellos, sin embargo, no podrán sustituir a las autoridades expresamente previstas por la Constitución, en el ejercicio de competencias que se refieren estrictamente a cuestiones internas, no vinculadas con una situación internacional. Pero en cambio,..., nada impide, constitucionalmente, que estas autoridades internacionales o supra nacionales puedan actuar en la forma directa e inmediata antes señalada, frente a las cuestiones relativas a la integración económica, cuestiones que por su naturaleza, implican, directa o indirectamente, una relación internacional”; las decisiones así adoptadas por los órganos regionales podrán tener “efecto, *erga omnes*, en forma directa”⁴²⁷. En segundo término, continúa el mismo autor, la composición de las instituciones del proceso de integración constituye un punto constitucionalmente relevante puesto que si sus “integrantes... no representan al Gobierno de la República, y en sus decisiones actuaran sólo por sí, se crearía una situación inadmisibles”, solucionable únicamente a través de una reforma constitucional; mientras se asegure aquella representación no existen obstáculos jurídicos en aceptar que los órganos en consideración decidan por unanimidad o mayoría, aún cuando el representante nacional haya votado en contra⁴²⁸. Tras la ratificación del Tratado de Asunción, Gros Espiell ha definido su opinión como “una posición [...] matizada, eventualmente favorable a la compatibilidad” de las instituciones supranacionales con el sistema de la carta política⁴²⁹.

⁴²⁵ RODRÍGUEZ OLIVERA, Nuri, “Mercosur como instrumento para la creación de un Derecho comunitario”, Revista de la Facultad de Derecho N° 2, 1992, ed. Universidad de la República, Montevideo, págs. 46 a 47.

⁴²⁶ VIEIRA, Manuel, op. cit., pág. 164.

⁴²⁷ GROS ESPIELL, Héctor, “La integración económica...”, cit., págs. 43 a 45 y 49 a 50.

⁴²⁸ GROS ESPIELL, Héctor, “La integración económica...”, cit., págs. 45 a 46 y 49 a 50.

⁴²⁹ GROS ESPIELL, Héctor, “Naturaleza jurídica...”, cit., pág. 143, nota 19.

— *Supranacionalidad y principio de la soberanía nacional*

Como se ha visto, uno de los *obstáculos* que más se reiteran hace relación al principio de la soberanía nacional, el cual impediría, en atención al claro tenor del texto constitucional, la delegación de soberanía en poderes externos o distintos de los órganos establecidos en la propia constitución. La norma que enuncia dicho principio es el art. 4º de la Carta, el cual prescribe que “[l]a soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes, del modo que más adelante se expresará”.

Este razonamiento, sin embargo, se apoya en una premisa altamente discutible. En efecto, en los procesos de integración no existe —en sentido técnico— traspaso alguno de soberanía, la cual, por lo demás, como atributo esencial del Estado, no es susceptible de dividirse en partes o sectores.

Lo que se opera en un proceso de integración es, en realidad, una transferencia de competencias las que, no obstante desprenderse del poder soberano del Estado, no conllevan un desmembramiento de la soberanía propiamente dicha⁴³⁰. En otras palabras, la transmisión de facultades que tiene lugar en el marco de un esquema de integración no ocasiona la partición de la soberanía, que continúa “como un todo” en poder del Estado, en tanto y en cuanto es la Nación quien tiene la posibilidad de consentir —por propia voluntad— dicha transferencia hacia órganos extranacionales, como así también marcar su alcance a través de la redacción que se dé al tratado constitutivo y, en última instancia, recuperar las atribuciones cedidas en el momento que lo crea oportuno por medio de su retiro del proceso (denuncia)⁴³¹. Todas estas alternativas marcan que la soberanía, en tanto poder de autodeterminación del Estado sigue permaneciendo incólume en cabeza de aquel a pesar de su membresía en un mecanismo de integración, sea éste meramente intergubernamental o aún supranacional.

⁴³⁰ No obstante, aún cuando se sostuviera que la incorporación del Estado a un proceso de integración de nivel avanzado, ocasiona en los hechos una partición de la soberanía, ello no sería contrario a la disposición constitucional. En efecto, como enseña Landoni Sosa al referirse al art. 4º, esta norma permite una autolimitación de los poderes estatales, lo que modernamente puede extenderse, en el marco de un mecanismo de integración, a la idea de la divisibilidad de la soberanía (LANDONI SOSA, Angel, op. cit., págs. 327 a 329).

⁴³¹ Así también Arbuét Vignali cuando afirma que, con excepción del *jus tratatum*, del *jus legationum* y de la capacidad de secesión, “[t]odas las demás facultades, poderes, competencias o jurisdicciones pueden ser retenidas por el Estado independiente dentro de la esfera de sus decisiones particulares y discrecionales, o si es conveniente para afirmar su soberanía, transferirlas a la esfera de las decisiones tomadas en común y bajo reglas, y cuando haga esto, *por más que ceda, no afectará su soberanía* mientras retenga los derechos de denuncia y secesión” (ARBUET VIGNALI, Hebert, “Las relaciones entre el derecho internacional...”, cit., punto 6.b; del mismo autor, “Derecho Internacional Público...”, cit., pág. 72. La cursiva dentro de la cita fue agregada).

A los fines de una mejor comprensión resulta aplicable la teoría que distingue –dentro del concepto amplio de soberanía– entre su “titularidad” y su “ejercicio”. La titularidad, que hace al sujeto en quien descansa el señorío y los poderes de disposición, no es susceptible de delegación en cualquier otro sujeto, pues de lo contrario el delegante perdería por completo su calidad de “soberano”. Jurídicamente, en tanto la titularidad de la soberanía y con ello el atributo de la autodeterminación permanezcan en el Estado, nada impide que aquellos atributos ajenos a su núcleo existencial (que la complementen) puedan ser transferidos, respecto de áreas individualizadas y bajo condiciones, a organismos de integración constituidos de forma autónoma a las autoridades del gobierno de la República.

Dentro del conjunto de facultades de que dispone el Estado, en cuanto depositario exclusivo del título de soberanía, se halla la de delegar a un tercero, independiente y autónomo en su actuación, el mero “ejercicio” de determinadas competencias, otrora bajo su imperio absoluto. En otras palabras, la nación mantiene para sí el derecho supremo de decidir todo lo atinente a la titularidad de su soberanía, sin perjuicio de lo cual puede a su vez, si sus intereses y conveniencia lo aconsejan, transferir a organismos creados por tratados de integración la administración práctica de ciertos campos de actividad, en particular aquellos relativos a sectores económicos, sociales, jurídicos, culturales, etc.; lo cual incluye, necesariamente, la autorización para su ejercicio desde el punto de vista legislativo, ejecutivo, administrativo y jurisdiccional. Por lo general, en los procesos de verdadera integración tal cesión se efectiviza en cabeza de la Comunidad regional, en particular en beneficios de órganos de dos clases: por un lado, intergubernamentales, en los que el interés de cada Estado resulta esencial y determinante, aunque restringido en caso de que se haya establecido un sistema de adopción de normas por mayorías, en cuya hipótesis los países –individualmente considerados– no tendrán garantizado su poder de veto; por el otro, supranacionales, en los que el interés y la conveniencia que se tiene en cuenta es el de la “Comunidad” en su conjunto.

Esta doctrina sobre la diferenciación entre titularidad y ejercicio de la soberanía tuvo su origen en las ideas desarrolladas por el Consejo de Estado de Luxemburgo, en su dictamen de julio de 1965, elaborado en oportunidad de la reforma constitucional que introdujo al art. 49 *bis* a la carta política⁴³². En aquella ocasión se distinguió entre (i) el ejercicio de la soberanía (o de los poderes del Estado), el cual podía ser renunciado en forma provisional y (ii) la soberanía propiamente dicha, cualidad única de la Nación y del todo irrenunciable. En este sentido, una atribución temporal a organismos de integración conllevaría para el Estado una

⁴³² Disposición incluida en la constitución luxemburguesa con la finalidad de establecer la cláusula de habilitación para la participación del Estado en el proceso de integración europea.

restricción en el ejercicio de competencias legislativas, ejecutivas y judiciales pero no una pérdida o cercenamiento “de la soberanía nacional que en cuanto tal, y por tratarse de una decisión libre y voluntariamente asumida, restaría incólume en manos del Estado”⁴³³.

Puede argumentarse, adicionalmente, que siendo “la autolimitación de la soberanía considerada en derecho internacional público como un ejercicio característico de la soberanía”⁴³⁴, por ello dicho atributo, en palabras de E. Jiménez de Aréchaga, en tanto y en cuanto se defina como “independiente es susceptible de ampliaciones o de restricciones”⁴³⁵.

Aplicando lo anterior al caso uruguayo puede sostenerse, válidamente desde el punto de vista constitucional y en atención al art. 4º, que la titularidad de la soberanía –atributo en sí indivisible– pertenece a quien se constituye como su asiento natural: la Nación (“*la soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación*”); mientras que el ejercicio de competencias determinadas, por el contrario, puede residir en aquellos sujetos a quienes el propio titular, en forma voluntaria (“*a la que compete el derecho exclusivo*”), otorgó (“*de establecer*”) la capacidad para su administración (“*sus leyes*”), lo que se traduce en materia de tratados de integración en la transferencia de tales funciones a órganos encargados de llevar a cabo la directiva constitucional (“*del modo que más adelante se expresará*”) consagrada en el art. 6º⁴³⁶. Lo anterior se completa con el mandato del art. 50 de la carta fundamental, en tanto el modelo de integración facilite el deber del Estado de orientar “*el comercio exterior de la República protegiendo las actividades productivas cuyo destino sea la exportación o que reemplacen bienes de importación*”.

⁴³³ Doctrina citada en LÓPEZ CASTILLO, Antonio, “La caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución: unas consideraciones introductorias”, *Revista de Estudios Políticos* N° 90, nueva época, octubre - diciembre 1995, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 184 a 185.

Por su parte, autores como Louis no comparten tal distinción (LOUIS, Jean-Victor, “El ordenamiento jurídico comunitario”, 5ª edición, ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1995, págs. 14 ss., en especial págs. 17 a 18).

⁴³⁴ Cf. ZACKLIN, Ralph, “Implicancias jurídicas e institucionales del ingreso de Gran Bretaña en el Mercado Común Europeo”, *Revista Derecho de la Integración* N° 13, vol. VI, 1973, ed. INTAL, Buenos Aires, pág. 110.

⁴³⁵ Reproducido por DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., pág. 31.

⁴³⁶ Como bien señala Arbuét Vignali, en su comentario del art. 4º constitucional, la prescripción alude a la circunstancia de que es la Nación la que “establecerá todas las normas que vinculan al país y las que rigen en el país, tanto aquellas que él hace solo porque se aplican únicamente en el ámbito interno en el cual ejerce su derecho inminente de soberanía territorial” como así también “aquellas que establece junto con los demás soberanos en el ámbito internacional, en el cual, siendo independiente, debe actuar junto con sus iguales” (ARBUET VIGNALI, Hebert, “Las relaciones entre el derecho internacional...”, cit., punto 8.c.I; *del mismo autor*, “Derecho Internacional Público...”, cit., pág. 79).

Al mismo tiempo, el art. 4° de la Carta –ubicado antes del art. 6°– debe interpretarse de forma compatible con el mandato constitucional de procurar la integración social y económica de Uruguay, puesto en cabeza de los órganos de Estado. En tal sentido, asiste la razón a Gros Espiell cuando afirma que lo prescripto en el numeral 4° debe ser entendido en combinación con el art. 6°, es decir admitiendo “implícitamente una concepción de la soberanía nacional”, en cuanto competencias de ejercicio estatal, susceptible de sufrir limitaciones en virtud de las exigencias de los procesos de integración⁴³⁷.

Lo que se ha manifestado antes (distinción entre titularidad y ejercicio de la soberanía) resulta confirmado, por otro lado, por lo prescripto en el art. 82 de la ley fundamental, el cual completa el contenido del mencionado art. 4°. Aquella disposición fija que la Nación ejerce su soberanía directamente, a través de la participación del electorado en los mecanismos de elección, iniciativa y referéndum, e “indirectamente” por intermedio de los “Poderes representativos que establece esta Constitución”, agregando a continuación que todo ello será “conforme a las reglas expresadas en la misma”. De ello se sigue que la posibilidad de transferencia del ejercicio de ciertas atribuciones de competencias estatales es un expediente habilitado por el propio texto constitucional; lo esencial será que la carta política sea la que *establezca* que *poderes* podrán quedar investidos de tales prerrogativas. Si se acepta por un momento que no existe en todo el articulado constitucional una norma explícita que prohíba que estos poderes sean instituido a partir de tratado de integración económica y social, no parece reñido con el sistema jurídico uruguayo que órganos creados a partir de estos acuerdos, que por lo demás sí tienen reconocimiento constitucional (art. 6°), sean autorizados para desarrollar competencias voluntariamente cedidas por el Estado.

Por esta razón, al menos desde la óptica del art. 4°, nada impide al Estado uruguayo la celebración de tratados de integración por los que se institucionalicen órganos de naturaleza supranacional⁴³⁸.

Por otro lado, también convalida esta afirmación la vigencia del efecto útil de las normas. En este sentido, no está de más destacar que la propia constitución distingue los tratados de integración –a los cuales les asigna un régimen especial (art. 6°)– de los demás tratados (arts. 85, inc. 7° y 168, inc. 20). No obstante que ambas clases de tratados deben seguir el mismo mecanismo de celebración, a los primeros el texto

⁴³⁷ Referido por DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., págs. 29 a 30.

⁴³⁸ Así Gaudet, al explicar el fenómeno comunitario europeo, argumentó que “no cabe considerar un abandono de soberanía; lo que hay en realidad es búsqueda de modalidades del ejercicio de la soberanía apropiadas al bien común de cada país y del conjunto” (GAUDET, Michel, su *intervención* del día 7 de febrero de 1967, en el marco de “Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina...”, cit., pág. 70).

fundamental les adiciona los beneficios consagrados en la norma del art. 6°; los que, en el contexto de la presente hermenéutica, se traducen en la materia (y alcances) sobre la que pueden versar, que no resulta habilitada respecto de los demás acuerdos internacionales. Los convenios basados en los arts. 85 y 168 son tratados de cooperación, de contenido tradicional en cuestiones de derecho internacional público, concertados en el marco de las relaciones de los Estados entre sí y con Organizaciones Internacionales. Ahora bien, partiendo de esta idea la intención del constituyente al incluir el art. 6° ha sido permitir, además de los acuerdos clásicos, otra categoría de tratados, a saber aquellos que tienen en vista la integración social y económica de Uruguay con otros Estados. Debe concluirse, por lo tanto, que una diferencia importante debió haber justificado el sistema, puesto que si ambas clases de convenios pudiesen legislar –con los mismos alcances– sobre ámbitos idénticos no se explicaría el motivo del art. 6°. La característica que da fundamento a la distinción es que los tratados de integración, reconocidos en el art. 6°, pueden albergar órganos supranacionales y no sólo aquellos de naturaleza intergubernamental –para los que hubiera sido suficiente con los tratados clásicos. En resumen, lo que distingue a los tratados del art. 6° del resto de los tratados internacionales, además de su carácter restringido (sólo en materia de integración), es la posibilidad de crear instituciones supranacionales y no únicamente intergubernamentales.

Por todas las razones anteriormente expuestas resulta factible sostener que, no obstante la disposición del art. 4° de la ley fundamental (principio de la soberanía nacional), es posible y compatible con el ordenamiento constitucional uruguayo la celebración de tratados de integración que contengan órganos tanto intergubernamentales como supranacionales.

Como bien señala Pérez Otermín, “cuando nació la Comunidad Económica Europea...; me parece que ninguno de los países que formaban en ese momento las Comunidades... tenían una Constitución mucho más favorable de lo que tenemos nosotros ahora para integrarnos en un Mercado Común [...]. Por lo tanto, yo creo que la posición nuestra debe ser de tratar de facilitar toda interpretación a favor de la posible integración”⁴³⁹. En efecto, una muestra de ello aconteció con la constitución de Holanda, según la versión anterior a la reforma de 1953, la cual no disponía de cláusula alguna que posibilite la atribución de competencias estatales soberanas a organismos internacionales. Sin embargo, ello *no* significó un *obstáculo* para la aprobación del TCECA en 1952 –sin previa modificación de la constitución–, que sin dudas conlleva evidentes transferencias competenciales, específicamente hacia la ex Alta Autoridad; asimismo, tampoco se puso en duda su validez constitucional⁴⁴⁰. Este ejemplo, junto al

⁴³⁹ PÉREZ OTERMÍN, Jorge, exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur...”, cit., pág. 79; en forma similar, *del mismo autor*, “El Mercado Común...”, cit., pág. 111.

⁴⁴⁰ Ver CONSTANTINESCO, Leontín, “Derecho comunitario y Derecho constitucional Neerlandés”, Revista Derecho de la Integración N° 7, octubre 1970, ed. INTAL, Buenos Aires, pág. 106.

de otras constituciones de países integrantes de las Comunidades Europeas (Bélgica y Luxemburgo⁴⁴¹), “ha demostrado claramente por primera vez en el campo de la integración económica, que la reforma constitucional formal no es una condición ineludible ni insustituible para que el Estado pueda participar en organismos de esa índole [supranacionales]”⁴⁴².

Lo mismo cabe considerar con relación a la experiencia constitucional vivida en varios de los países miembros de la CAN. El caso más destacado es el de *Bolivia*, cuya constitución vigente en la actualidad nada dispone sobre integración económica y menos aún sobre la posibilidad de delegar atribuciones a entes internacionales⁴⁴³.

Por su parte, tanto *Ecuador*⁴⁴⁴ como *Perú*⁴⁴⁵ disponen en sus respectivas constituciones de cláusulas de habilitación muy similares a la que contiene la Carta uruguaya. En la misma situación se mantuvo *Venezuela* hasta 1999⁴⁴⁶. Sin em-

⁴⁴¹ Ver Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, “Derecho de la integración Latinoamericana”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1969, págs. 1108 a 1109; KOVAR, Robert, “Relaciones entre el derecho comunitario y los derechos nacionales”, en “Treinta años de Derecho comunitario”, capítulo VI (AA.VV.), ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1984, pág. 134.

⁴⁴² PAOLILLO, Felipe, op. cit., pág. 209, con cita de la opinión del Departamento de Asuntos Jurídicos de la Unión Panamericana.

⁴⁴³ Constitución de Bolivia de 1967, reformada por Ley N° 1.585, de Reforma a la Constitución Política del Estado, de 12 de agosto de 1994, y por Ley N° 1.615, de Adecuaciones y Concordancias de la Constitución Política del Estado, de 6 de febrero de 1995. Las únicas disposiciones son las tradicionales en materias de celebración de tratados: firma y ratificación por el poder ejecutivo (art. 96, incs. 2° y 3°) y aprobación por el congreso (art. 59, inc. 12). Por otro lado, en los términos del art. 120, inc. 9°, el Tribunal Constitucional tiene entre sus atribuciones la de “conocer y resolver: [...] La constitucionalidad de tratados o convenios con gobiernos extranjeros u organismos internacionales”.

⁴⁴⁴ La Constitución Política de Ecuador, de 10 de agosto de 1979, aún con su reforma de 1984, nada establecía acerca de la integración del Estado, sólo disponía de las disposiciones clásicas sobre el poder de celebrar tratados internacionales (Congreso Nacional, art. 59 inc. “h”; Presidente, art. 78 inc. “f”). Luego de la modificación instrumentada en 1996 se incluyó en su texto una cláusula programática (art. 3° “[e]l Estado Ecuatoriano [...] Propugna también la comunidad internacional, así como la estabilidad y fortalecimiento de sus organismos y, dentro de ello, la integración iberoamericana, como sistema eficaz para alcanzar el desarrollo de la comunidad de pueblos unidos por vínculos de solidaridad nacidos de la identidad de origen y cultura. El Ecuador podrá formar, con uno o más Estados, asociaciones para la promoción y defensa de los intereses nacionales y comunitarios”). Sólo a partir de la reforma constitucional de junio de 1998 se incorporaron formalmente disposiciones que autorizan, de forma explícita, la transferencia de atribuciones estatales (art. 4° “[e]l Ecuador en sus relaciones con la comunidad internacional: 5. Propugna la integración, de manera especial la andina y latinoamericana”; art. 161 “[e]l Congreso Nacional aprobará o improbará los siguientes tratados y convenios internacionales: 3. Los que comprometan al país en acuerdos de integración; 4. Los que atribuyan a un organismo internacional o supranacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución o la ley”).

⁴⁴⁵ Según el art. 44 de la Constitución Peruana de 1993, es deber del Estado “establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior”.

⁴⁴⁶ La Constitución de Venezuela de 1961, reformada en 1983 (vigente hasta 1999), disponía en su art. 108 que “[l]a 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”. Como se ve no existen grandes diferencias con la disposición del art. 6°, párr. 2°, de la constitución de Uruguay.

bargo, tal circunstancia no ha impedido a los gobiernos de Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela ratificar sin reservas tratados de integración de neto contenido supranacional, a través de los cuales se produjo una verdadera delegación de competencias desde el ámbito interno al marco comunitario, en particular a la Junta (hoy Secretaría General), al Tribunal de Justicia y, en determinadas hipótesis, a la Comisión. Entre los tratados más importantes que pueden definirse como institutivos de un sistema de integración con notas de supranacionalidad, pueden mencionarse el Acuerdo de Cartagena (1969), el Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (1979), el Protocolo de Trujillo (1996) y el Protocolo de Cochabamba (1997)⁴⁴⁷.

El único Estado con cláusulas constitucionales claramente habilitantes de los tratados de integración supranacionales fue –desde un comienzo– Colombia⁴⁴⁸.

En 1999 fue sancionada una nueva Constitución (aprobada por referéndum de 15 de diciembre y publicada en las Gacetas Oficiales de 30 de diciembre y de 24 de marzo de 2000), en la que se introdujo una norma más explícita que su antecesora en materia de tratados de integración. El art. 153 prescribe que “[l]a 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 regularidad 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 nuestra 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”.

⁴⁴⁷ Sobre la cuestión constitucional en los países miembros de la CAN puede verse BUENO MARTÍNEZ, Patricio, “El valor jurídico del ordenamiento Comunitario Andino derivado”, RDIM 2002-4, 103 a 108; SALAZAR MANRIQUE, Roberto, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, documento informativo SG/di 283, de 16 de noviembre de 2000, ed. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2000, págs. 11 a 18.

⁴⁴⁸ Al momento de ratificar el Acuerdo de Cartagena, la constitución de Colombia ofrecía la siguiente base normativa: art. 76 “[c]orresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: 18) Aprobar o improbar los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”.

En la actual Constitución Política de 1991 (promulgada en la Gaceta Constitucional N° 114, de 7 de julio de 1991 y reformada a través de diversos Actos Legislativos de los años 1993, 1995, 1996, 1999, 2000 y de 2001), la cláusula de habilitación resulta de los arts. 150 (que autoriza al Congreso, en el inc. 16, para aprobar tratados por los cuales se fije “transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”) y 227 (a cuyo tenor corresponde al Estado “promover la integración 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, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”).

— *Tribunal de Justicia. Práctica internacional*

En lo que se refiere específicamente a la institucionalización de un tribunal de justicia supranacional para el Mercosur, resulta ilustrativo repasar la práctica uruguaya en materia de jurisdicción internacional⁴⁴⁹.

En primer lugar, Uruguay participó del Pacto de la Sociedad de las Naciones, adhiriendo también al Estatuto de la (1) **Corte Permanente de Justicia Internacional** (CPJI)⁴⁵⁰ y al Protocolo adicional⁴⁵¹. En los términos del art. 36 del Estatuto y concordante con lo establecido en el Protocolo Anexo, el país depositó la “Cláusula Opcional y Declaración de Aceptación de la Jurisdicción Obligatoria de la Corte” el 27 de septiembre de 1921, haciéndolo, *por tiempo indefinido*, con el siguiente tenor:

“En representación del Gobierno de Uruguay, reconozco, en relación a cualquier Miembros o Estados que acepte la misma obligación, es decir, bajo la sola condición de reciprocidad, la jurisdicción de la Corte como obligatoria, *ipso facto* y sin necesidad de convención especial.
[Firmado] B. Fernández y Medina”.

Posteriormente, en 1945 la Sociedad de las Naciones fue reemplazada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya Carta constitutiva fue también ratificada por Uruguay conjuntamente con el Estatuto de la (2) **Corte Internacional de Justicia** (CIJ)⁴⁵².

Los incisos 2º y 3º del art. 36 del Estatuto de la Corte permiten a los Estados miembros depositar, por instrumento separado, una “declaración” por la cual aceptan, bajo determinadas condiciones, la jurisdicción obligatoria del Tribunal. A su

⁴⁴⁹ En lo relativo a los antecedentes, origen y atribuciones tanto de la CPJI como de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se da por reproducido *–mutatis mutandis–* lo expuesto bajo el capítulo dedicado el derecho constitucional brasileño (ver *supra*, capítulo I, §4.b.i).

⁴⁵⁰ Se ha consultado, en cuanto a los textos y fechas utilizados, a HUDSON, Manley, “The Permanent Court of International Justice”, ed. Macmillan Company, New York, 1934, págs. 577 ss.; *del mismo autor*, “The World Court 1921-1938”, 5ª edición, ed. World Peace Foundation, Boston, 1938, págs. 13 ss.; así también del propio tribunal “Sixteenth Report of The Permanent Court of International Justice” (june 15th, 1939-diciembre 31st, 1945), serie E, N° 16, ed. PCIJ-A. W. Sijthoff’s Publishing Company, Leyden; y folleto “El Tribunal Permanente de Justicia Internacional”, 1ª edición, ed. PCIJ-A. W. Sijthoff’s Publishing Company, Leyden, 1939.

⁴⁵¹ El Protocolo del Estatuto de la Corte Permanente –suscripto el 16 de diciembre de 1920– fue firmado por Uruguay antes del 28 de enero de 1921 y su ratificación fue depositada el 27 de septiembre de 1921. La modificación del Estatuto, llevada a cabo por el Anexo del Protocolo de Revisión del 14 de septiembre de 1929, fue firmada por el gobierno uruguayo el 16 de septiembre, depositándose el instrumento de ratificación el 19 de septiembre 1933.

⁴⁵² Carta de la Organización de las Naciones Unidas, firmada San Francisco, el 26 de junio de 1945. Aprobación: ley 10.683 (15.12.1945); ratificación y depósito: 18 de diciembre de 1945.

vez, el inciso 5º del mismo artículo, a fin de mantener la continuidad del sistema judicial iniciado con la CPJI, fija que las correspondientes declaraciones que se hubieran efectuado con respecto a este último tribunal continuarán vigentes –en los mismos términos– con respecto a la CIJ. Por esta razón, Uruguay aceptó también la cláusula facultativa de jurisdicción obligatoria de la Corte, declaración que se mantiene vigente en la actualidad⁴⁵³.

Ninguna de estas dos sumisiones a la jurisdicción vinculante de sendos tribunales internacionales ha motivo hasta ahora su censura por infringir el texto constitucional, aún cuando ha sido mantenida a lo largo de las cartas fundamentales de 1934, 1942, 1952 y 1967.

En el ámbito Latinoamericano, Uruguay es parte originaria de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), la cual fue también ratificada y rige en consecuencia para el Estado. La Convención instituye en su capítulo VIII (arts. 52 a 69) la (3) **Corte Interamericana de Derechos Humanos**.

El art. 62 de la Convención contiene –en forma similar a los casos de la CPJI y de la CIJ– la alternativa para que los países reconozcan por declaración expresa la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana.

La ley 15.737, que aprueba la Convención, establece en su art. 16:

“Reconócese la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, bajo condición de reciprocidad”.

A su vez, al depositar el instrumento ratificatorio, el gobierno uruguayo hizo la siguiente declaración sobre la jurisdicción de la Corte⁴⁵⁴:

“[Uruguay. Reserva hecha al ratificar la Convención]

Reconocimiento de Competencia:

En el instrumento de ratificación de fecha 26 de marzo de 1985, depositado el 19 de abril de 1985 en la Secretaría General de la OEA, el gobierno de la República Oriental del Uruguay declara que reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido y de la Corte

⁴⁵³ Datos extraídos del sitio de la Corte Internacional de Justicia: <http://www.icj-cij.org/> : “Déclarations d’acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour” -visitado el 15.07.02.

⁴⁵⁴ Datos extraídos del sitio de la OEA (Organización de Estados Americanos), Secretaría Técnica de Mecanismos de Cooperación Jurídica: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados.html> : “Estado de firmas y ratificaciones” -visitado el 15.07.02.

Interamericana de Derechos Humanos sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención, bajo condición de reciprocidad, de acuerdo a lo establecido en sus artículos cuarenta y cinco párrafo tres, y sesenta y dos, párrafo dos”.

Tampoco en este caso se levantaron voces que mantuvieran la incompatibilidad constitucional de este sistema jurisdiccional internacional del cual forma parte Uruguay. También resulta ilustrativo revisar los antecedentes de la Convención y su régimen judicial, tal como han sido analizados por la doctrina nacional.

En su IV^a reunión el Consejo Interamericano de Jurisconsultos elaboró en Santiago de Chile el proyecto de Convención sobre Derechos Humanos⁴⁵⁵. Ello motivó la organización de un Seminario por parte de la Universidad de la República a fin de revisar el proyecto, de él participaron académicos de derecho administrativo, constitucional e internacional. Si bien el ámbito de la Convención se circunscribía a la salvaguarda de los derechos humanos, no pierde por ello su valor como antecedente a considerar en el marco de la presente investigación.

En oportunidad de su intervención el prof. Gros Espiell opinó que la ratificación de un mecanismo de protección de los derechos individuales, tal como el que institucionaliza el proyecto de Convención, no resultaba violatorio del ordenamiento constitucional nacional, puesto que la Carta uruguaya no crea tales derechos sino que los reafirma en su existencia, elaborando un sistema de garantías para los supuestos en que ellos sean infringidos. Por ello, agregó, la introducción en el orden interno de otro régimen de protección –ahora internacional– no vulnera la constitución⁴⁵⁶.

Siguiendo las ideas expuestas por G. Espiell, el seminario en pleno aprobó que en lo que hace a los derechos fundamentales la “[...] protección internacional no significa otra cosa que la previsión normativa de que también el orden jurídico internacional, al igual que el interno, se dirige a la defensa de la persona humana, que es la base y el fundamento de todo sistema jurídico. Y es por ello que un sistema internacional de protección de los derechos del hombre, libremente consentido por los Estados, no puede considerarse, por razón de su materia, contrario a una Constitución que se fundamente en una concepción democrática del Estado”⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ Su texto puede consultarse en “Simposio sobre el Proyecto de Convención de Derechos Humanos de Santiago de Chile”, ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1959, págs. 209 a 247.

⁴⁵⁶ GROS ESPIELL, Héctor, su intervención en “Simposio sobre el Proyecto de Convención...”, cit., págs. 25 a 26.

⁴⁵⁷ Ver “Simposio sobre el Proyecto de Convención...”, cit., pág. 27. Más adelante, al considerarse el proyecto en particular, luego de discutirse la redacción del art. 72 (competencia obligatoria de la Corte) “[I]os participantes se pronunciaron decididamente a favor de la competencia obligatoria de la Corte de derechos humanos, es decir, a favor de la variante C propuesta en los arts. 72 y 74”. Según la variante C “[I]a Corte tendrá competencia obligatoria para entender en todos los asuntos relativos a la interpretación y aplicación de la Parte I,

Si se repara en que la constitución de un tribunal de justicia supranacional, dentro de un proceso de integración como el Mercosur, tiene en vista, precisamente, asegurar el derecho fundamental de *acceso a la jurisdicción* de los particulares, además de garantizar la uniformidad en la interpretación y aplicación del derecho comunitario y con ello consolidar una base de *seguridad jurídica* que beneficia – principalmente – a los individuos, en tanto son ellos quienes en mayor medida actúan en el interior de la Comunidad –poniendo en práctica las libertades de circulación de personas, mercaderías, capitales y servicios, etc.–, no resulta difícil coincidir en que las anteriores declaraciones del Seminario bien podrían ser invocadas también respecto de un tratado que cree una jurisdicción del tipo indicado para el bloque sudamericano.

En forma coincidente, en la Exposición de Motivos que acompañó la Ley Aprobatoria del TA se expresa que, en cuanto al sistema definitivo de solución de controversias, Uruguay “ya ha adelantado su firme preferencia por una Corte o Tribunal independiente, al que tendrán *acceso* los Estados y los *particulares*, a semejanza del *Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*, con sede en Luxemburgo”⁴⁵⁸.

No está de más resaltar que durante la Cumbre de Presidentes del Mercosur de Ouro Preto (17 de diciembre de 1994), en el marco de la cual se debía establecer la estructura institucional definitiva para el bloque, la delegación uruguaya presentó un Proyecto de Creación de un Tribunal de Justicia para el Mercosur. El documento fue elaborado, estando vigente la actual constitución, por la Comisión Nacional de Juristas⁴⁵⁹, y dotaba al Tribunal de caracteres muy similares a los que se observan en los tribunales supranacionales instituidos en las Comunidades Andina y Europeas; más aún, la propuesta tomó dichos sistemas jurisdiccionales como modelos de referencia. Como se sabe, la iniciativa no logró vencer la resistencia de los demás gobiernos, principalmente el de Brasil.

En conclusión, no sólo que la norma habilitante (art. 6º) permite la ratificación de tratados de contenido supranacional sino que, además, tal circunstancia es efectivamente tenida en cuenta y procurada por ella.

Capítulo I de la presente Convención que los Estados partes o la Comisión le sometan, en las condiciones previstas en el Artículo 74” (*ibidem*, págs. 182 a 183).

⁴⁵⁸ Exposición de Motivos de la Ley Aprobatoria del Tratado de Asunción, cit., punto V. Análisis del Tratado y de sus Anexos, N° 12 - Los Anexos, C - Solución de Controversias, párr. 3º. El resaltado fue agregado. Ver también, Cámara de Senadores, Informe de la Comisión Especial, de 30 de abril de 1991, anexo III, párr. 4º (DS.C.SS. N° 83, tomo 337, cit., págs. 220 a 229).

⁴⁵⁹ Ver Comisión Nacional de Juristas, “Bases para la Creación de un Tribunal de Justicia en el Mercosur”, presentado en el Simposio sobre “Un Tribunal de Justicia para el Mercosur”, organizado por el Instituto Artigas del Servicio Exterior, octubre - noviembre de 1991, en “Solución de Controversias en el Mercosur” (Jorge Pérez Otermin, coord.), ed. Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, 1992, págs. 151 a 184.

iii) Su actual aplicabilidad al Mercosur

No cabe dudas que el proceso de integración del Mercosur encuentra su basamento constitucional en el art. 6° de la constitución; así lo demuestra su cita reiterada, por los diputados y senadores, en oportunidad del tratamiento de su ley aprobatoria. A los fines de su celebración el Tratado de Asunción siguió el procedimiento establecido en los arts. 85, inc. 7° y 168, inc. 20 del mismo cuerpo normativo.

El tratado fundacional del Mercosur significa la puesta en práctica de la directiva constitucional de la integración social y económica, contenida en el art. 6°, de allí su natural aplicabilidad al proceso regional. Así también lo ha expuesto Gros Espiell, para quien el Tratado de Asunción “constituye una forma concreto de dar cumplimiento a dos normas constitucionales: los arts. 6°, párr. 2 y 50 de la Constitución”. En especial, rescata la disposición del art. 4° del Tratado (prohibición de importación de terceros Estado afectadas por subsidios, dumping y otras medidas de competencia desleal) que patentiza “una forma particular y específica” de poner en práctica el art. 50 de la carta política⁴⁶⁰.

Ello quedó expresamente reconocido en el Informe de la Comisión Especial de la Cámara de Senadores que examinó el TA, la cual expresó –en lo que aquí interesa– que “el Tratado que se eleva a consideración del Cuerpo no constituye un apartamiento del compromiso político y jurídico que el país debe asumir en el campo de la integración”, agregando también que “[e]n especial, cabe resaltar la compatibilidad de estas normas con lo dispuesto por la Constitución de la República en su artículo 6, en la medida de que el objeto que se persigue tiene rango constitucional a partir de la Reforma de la Carta Magna de 1967”⁴⁶¹.

d) *El derecho comunitario frente al derecho nacional uruguayo*

i) *Relación con las disposiciones y los principios constitucionales*

Considerado en abstracto, la existencia de un derecho comunitario es compatible con la idea de integración que el legislador constituyente ha plasmado en la norma del art. 6°.

Sin perjuicio de ello, no cabe descartar totalmente la posibilidad de un conflicto entre el ordenamiento constitucional y el derecho de la integración.

⁴⁶⁰ GROS ESPIELL, Héctor, “El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea”, ED 144, 914 a 915 [1991]; *del mismo autor*, “Naturaleza jurídica...”, cit., pág. 135. Ver también, Documento “Incorporación al derecho uruguayo...”, Delegación de Uruguay, XXII^o GMC, cit., pág. 2.

⁴⁶¹ Cámara de Senadores, Informe de la Comisión Especial, cit., anexo V, párr. 3°.

En principio, como se ha constatado en el apartado dedicado a la relación entre el derecho internacional y el derecho interno, la constitución ocupa en el marco del sistema jurídico nacional la estatura jerárquica de mayor importancia, lo cual puede ser invocado aún frente al derecho de la integración⁴⁶², sea originario o derivado⁴⁶³.

Así por ejemplo, en el mensaje de elevación del Proyecto de Reforma Constitucional de 1993 —antes referido— se deja expresa constancia, en diferentes apartados, que la preeminencia asegurada a las normas de los tratados de integración y a su derecho derivado se reconoce con relación a la ley interna y demás disposiciones de jerarquía menor. Por ello, la constitución nacional, aún cuando se hubiera llevado a cabo la reforma, mantendría el escalón superior del ordenamiento aplicable en Uruguay, debiendo ser observada no sólo por las leyes del congreso sino también por el derecho proveniente de los acuerdos de integración. Tal solución se fundamentó en el derecho comparado, en especial en el ejemplo suministrado por los países de las Comunidades Europeas, recordándose los casos de Alemania, España, Francia, Grecia, Holanda y Portugal, estados que ante la necesidad de adecuar sus cartas constitucionales “tuvieron que proceder a la reforma de sus textos, asegurando la primacía de los tratados y de su derecho derivado, *respecto de la ley interna*”⁴⁶⁴.

En cuanto a la separación de competencias entre los Estados miembros y los órganos de la Comunidad, los sistemas de integración se explican sobre la base de una delegación del ejercicio de atribuciones desde los primeros hacia estos últimos. Por tal razón, los conflictos que pueden presentarse no deben llevarse —inmediatamente— al nivel de lo irreductible, puesto que en no pocas oportunidades surgen por sanción de una norma en ámbitos que pertenecen a la otra esfera de actuación. De allí que la primera investigación a realizar, ante un eventual conflicto internormativo, es determinar quien estaba jurídicamente investido del poder competencial en el caso concreto.

⁴⁶² ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G., “Derecho comunitario...”, cit., pág. 80. Delpiazzo, basado en la posición doctrinaria mayoritaria en el derecho uruguayo que habilita el control de constitucionalidad de los tratados internacionales clásicos, mantiene que así también podría sostenerse —dicho examen jurisdiccional— en relación al derecho del Mercosur originario (DELPIAZZO, Carlos, conferencia cit.).

⁴⁶³ En contra, la opinión de Correa Freitas que mantiene que “[e]l Derecho Comunitario tiene primacía jerárquica sobre el Derecho Constitucional de cada Estado miembro de la Comunidad, siendo de aplicación no sólo a los Estados, sino también a las personas físicas y jurídicas” (CORREA FREITAS, Rubén, “Las relaciones...”, cit., punto 9 “c”, ver también punto 5; *del mismo autor*, “El Mercosur ante...”, cit., punto III; *ibidem*, “La primacía del Derecho comunitario...”, cit., punto 7; y, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, pág. 11, §21).

⁴⁶⁴ Cf. Exposición de Motivos de la Ley de Reforma Constitucional, punto VII - La cuestión de los tratados..., párrs. 5º a 8º, cit. El resultado no es del original.

Siempre que la actividad comunitaria encuentre respaldo en los tratados constitutivos, y por ello dentro de los sectores cuyo ejercicio el Estado ha decidido transferir, en principio, no podría ofender el ordenamiento constitucional, puesto que –en definitiva– la integración constituye una directiva enunciada en la Parte Dogmática de la carta primera.

En este sentido, como bien enseña Korzeniak, “todos los países que integran el Mercosur tendrán que interpretar el Tratado, pero en la interpretación que haga el Uruguay, nuestra Constitución será el documento jurídico básico de orientación, procurando que este análisis no se contradiga con ese principio de buena fe que marca el mismo Tratado”⁴⁶⁵.

Resulta aplicable a esta cuestión la doctrina del máximo tribunal oriental en materia de declaración de inconstitucionalidad como *ultima ratio*. En efecto, en tales extremos la Corporación ha sostenido –tal como ya se citó *ut supra*– «*que el planteo de inconstitucionalidad de una ley (tanto por vía de acción como excepción) sólo es procedente cuando la ley impugnada admite una sola, única y clara interpretación, estando impedida de pronunciarse sobre alcances normativos de diferente interpretación (Cfe. Sent. 24/99)*»⁴⁶⁶.

ii) Relación con las normas infraconstitucionales

El derecho del Mercosur originario (tratados y protocolos modificatorios y complementarios), tal como ha ocurrido con los demás socios comunitarios, ha seguido el procedimiento de celebración constitucional, en los términos de los arts. 168, inc. 20 y 85, inc. 7º, de la constitución; es decir que cada uno de los tratados ha sido objeto de aprobación por el congreso nacional en forma previa al depósito del correspondiente instrumento de ratificación.

Los derechos y obligaciones que resultan de tales instrumentos para las autoridades públicas y para los particulares, tienen vigencia inmediata en el marco del ordenamiento nacional, como normas de derecho internacional. Por tal motivo, su observancia y aplicación constituye una obligación que se impone a los poderes del Estado uruguayo, en particular al judicial.

La cuestión debatible ha sido la vinculada a la vigencia –y a partir de qué momento– del derecho del Mercosur derivado, esto es de las decisiones, resoluciones y directivas.

La mayoría de los autores reconocen que el ordenamiento normativo del Mercosur no constituye un orden “comunitario” en su sentido técnico, es decir

⁴⁶⁵ Intervención del senador Korzeniak (DS.C.SS. Nº 86, tomo 338, cit., pág. 48).

⁴⁶⁶ SCJ sentencia Nº 74/02, cit. (§II, párr. 3º).

dotado de sus notas diferenciales⁴⁶⁷. Desde esta posición, Gros Espiell, no obstante aceptar la existencia de un “Derecho del Mercosur”⁴⁶⁸, ha definido a las fuentes jurídicas identificadas en el art. 41 POP como “actos internacionales unilaterales que el Tratado de Asunción autoriza a dictar a los órganos instituidos”⁴⁶⁹.

En cuanto a la jerarquía que debe otorgarse al derecho del Mercosur derivado frente a las normas internas de rango legislativo, también aquí las tendencias doctrinarias se encuentran enfrentadas. Para la primera corriente (a), antes reseñada, la ausencia de naturaleza comunitaria de la normativa del bloque debería llevar, en consecuencia, a la negación del principio de la primacía.

En opinión de Paolillo el art. 6° de la constitución, por su carácter programático, dificulta la posibilidad de su invocación contra normas nacionales de las que se deriven obligaciones concretas e inmediatas; por tal razón, ante un eventual conflicto entre esta última (por ejemplo, una ley) y una disposición del derecho regional –derivada de un tratado de integración–, el problema no resulta subsanable con la sola alegación de aquella regla constitucional. Agrega no obstante, que dicha disposición sí “puede ser utilizada como fundamento jurídico de todas aquellas obligaciones asumidas por la República dentro del orden comunitario, siempre que ésta no implique la violación patente de otras disposiciones constitucionales concretas”⁴⁷⁰.

Paralelamente, otros autores, como por ejemplo Pastori, en tanto respaldan la necesidad de la previa incorporación de las reglas jurídicas del Mercosur al ordenamiento interno⁴⁷¹, concluyen que esta operación de transposición “equivale

⁴⁶⁷ AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo, “Integración: nueva realidad regional...”, cit., págs. 36 a 38; ARBUET VIGNALI, Heber, “Solución de controversias en el Mercosur, después del Protocolo de Ouro Preto”, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales N° 123 (Mercosur), 1995, ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, pág. 211; *del mismo autor*, “Las relaciones entre el sistema...”, cit., págs. 275 ss.; DELPIAZZO, Carlos, “Alcances...”, cit., pág. 48; *del mismo autor*, “El Derecho de la integración...”, cit., pág. 111; *ibidem*, “Fuentes del Derecho...”, cit., pág. 67 (no obstante afirma que el sistema de derecho del Mercosur constituye un ordenamiento jurídico nuevo); “Fuentes del Derecho...”, cit., págs. 67 y 75 a 76; GATTI, Graciela, “Inserción de las normas comunitarias en los derechos nacionales”, Revista La Judicatura N° 38, diciembre 1997, Montevideo, págs. 80 a 81; LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales...”, cit., págs. 72 a 73 y 77; OPERTTI BADÁN, Didier, “La aplicación de las normas del Mercosur por el juez nacional”, Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado N° 3, 1998, Montevideo, págs. 66 y 71; SANGUINETTI, Julio Luis, “Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo”, Revista Integración Latinoamericana N° 201, 1994, ed. INTAL, Buenos Aires, pág. 6.

⁴⁶⁸ GROS ESPIELL, Héctor, “Naturaleza jurídica...”, cit., pág. 141.

⁴⁶⁹ GROS ESPIELL, Héctor, “Naturaleza jurídica...”, cit., págs. 142 y 143.

⁴⁷⁰ PAOLILLO, Felipe, op. cit., pág. 212.

⁴⁷¹ Para este autor, la circunstancia de que el POP establezca –en varias oportunidades– que las normas de los órganos decisorios tendrán carácter obligatorio “no significa necesariamente que tales decisiones generen derechos y obligaciones en forma directa para los Estados y para los particulares”, puesto que el mismo Protocolo, por un lado, exige su “incorporación, cuando ésta sea necesaria, de acuerdo a lo que dispongan los ordenamientos jurídicos nacionales al respecto” y, por el otro, regula “un procedimiento específico para proveer a la entrada en vigor simultánea de la normativa Mercosur en el territorio de los cuatro países”

a vaciar de autonomía a la normativa del Mercosur, la que sólo cobrará fuerza vinculante cuando haya cumplido con el proceso requerido para su entrada en vigor como norma de derecho interno, o sea cuando haya sido retomada textualmente por un decreto o una ley internas⁴⁷². Similares resultan las afirmaciones de Labandera⁴⁷³. Esta conclusión podría conducir a interpretar que el derecho del Mercosur internalizado en el orden interno se contamina de la jerarquía de la norma nacional que ejecuta tal recepción, con lo que otra posterior de igual naturaleza tendría virtualidad para afectar su vigencia.

Otro sector de los comentaristas (*b*) afirma la prevalencia del derecho mercosureño. En este sentido, algunos autores prefieren deducir la prevalencia del derecho del Mercosur de la cláusula de habilitación contenida en el art. 6° de la constitución. Así Durán Martínez enfatiza que, a pesar de su carácter programático, una vez iniciada la integración o sancionando una disposición bajo el paraguas de esta disposición constitucional, no puede dictarse una norma interna contraria; en virtud de ello “luego de la entrada en vigor del Tratado de Asunción todo acto jurídico estatal que obstaculice la integración allí prevista, resulta inconstitucional por colidir con el mencionado artículo 6°⁴⁷⁴. En definitiva, al quedar el derecho del Mercosur, tanto originario como el derivado, bajo el amparo del art. 6° “las normas internas que [lo] contravengan u obstaculicen” resultan susceptibles de ser declaradas “inconstitucionales”⁴⁷⁵; solución acompañada también por Delpiazzo⁴⁷⁶.

Por su parte, Correa Freitas reconoce la preeminencia del derecho del bloque, en lo que respecta al de naturaleza originaria, en base a los argumentos que utiliza también para mantener la superioridad normativa de los tratados sobre las leyes nacionales posteriores, esto es (a) las diferencias que existen entre ambos en cuanto los procedimientos de aprobación, entrada en vigencia y modos de extinción, reforma y nulidad; (b) el mandato del art. 27 de la Convención de Viena, (c) y la eventual responsabilidad internacional del⁴⁷⁷. En lo que respecta a las normas

(PASTORI, Alejandro, “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: La mala *praxis* en materia de incorporación de la normativa en el Mercosur”, Revista de la Facultad de Derecho (Universidad de la República) N° 20, junio 2002, ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo [copia mimeográfica suministrada por el autor, con autorización para su mención], págs. 2 a 3).

⁴⁷² PASTORI, Alejandro, op. cit., pág. 3.

⁴⁷³ Para quien las normas Mercosur, al ser incorporadas por los Estados miembros, adquieren la “condición de normas del Derecho Interno de cada uno de ellos” (LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales...”, cit., pág. 73).

⁴⁷⁴ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., pág. 32.

⁴⁷⁵ DURÁN MARTÍNEZ, Augusto, op. cit., págs. 35 a 36.

⁴⁷⁶ DELPIAZZO, Carlos, “Alcances...”, cit., pág. 47; *del mismo autor*, “El Derecho de la integración...”, cit., págs. 110 a 111.

⁴⁷⁷ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., págs. 131 a 132; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 20 a 21, §26.

de derecho derivado, concluye que el “valor [que] tienen en nuestro derecho interno” dependerá de si resulta de aplicación inmediata o, en el caso contrario, “como consecuencia de un acto jurídico dictado por las autoridades competentes en el Uruguay”; en el último supuesto “ello habrá de depender de la forma de internación de la norma jurídica internacional de la integración, si se hace por ley sancionada por el Poder Legislativo o por decreto del Poder Ejecutivo. Pero, en principio, parecería que la jerarquía es similar al acto administrativo”⁴⁷⁸. Cabe hacer aquí las mismas observaciones críticas antes mencionadas sobre la doctrina de la “contaminación”.

Finalmente, para Vignone esta cuestión no puede ser respondida en términos de jerarquía sino por el principio de especialidad, puesto que “[n]inguna disposición de los tratados le otorga al Derecho Regional [derecho del Mercosur] superioridad sobre el Interno de los estados”; por tal razón, en los supuestos en los que las autoridades de los países partes aplican las disposiciones del derecho del Mercosur “no se presenta un problema de superioridad de unas normas sobre otras, sino de aplicación de un ordenamiento especial a un sector determinado”⁴⁷⁹.

No resulta ocioso resaltar que según la doctrina del TAHM, sentada en el fallo “IMESI” que –por cierto– fue dictado contra Uruguay, las normas del Mercosur deben tener en el derecho interno, cuanto menos, el rango asignado a una ley⁴⁸⁰.

Además de ser aplicables en la presente cuestión los fundamentos invocados con referencia a los conflictos entre los tratados y las leyes posteriores⁴⁸¹, que se dan aquí por reproducidos en lo que corresponda, el texto mismo de la Carta

⁴⁷⁸ CORREA FREITAS, Rubén, “La Constitución Uruguaya...”, cit., pág. 133; *del mismo autor*, “Derecho constitucional...”, cit., capítulo III, págs. 21 a 22, §27.

⁴⁷⁹ VIGNONE, María José, op. cit., pág. 3.

⁴⁸⁰ En efecto, al entender de la reclamación incoada por el gobierno de Paraguay contra el gobierno uruguayo, por razón de discriminación tributaria en materia de cigarrillos importados, el Tribunal Arbitral sentenció que las normas Mercosur, tanto derivadas como originarias, al ser incorporadas al ordenamiento jurídico nacional adquieren en su ámbito, al menos una jerarquía igual a la de las leyes nacionales. Concretamente, el Tribunal afirmó en dicha resolución que «*las normas originarias del Tratado de Asunción, así como las normas subsiguientes del Mercosur se integran al derecho interno de los países miembros del Mercosur según los procedimientos de las respectivas constituciones. Una vez integradas, adquieren vigencia en el orden interno. También producen efectos en el orden internacional*», agregando a continuación que «[e]n el orden interno, tienen por lo menos el rango de la ley, y si hubiera antinomias entre las leyes y las normas del Tratado, se pondrían en marcha los procedimientos aplicables en caso de conflicto temporal de cada uno de los derechos internos, según sea el caso, y teniendo en cuenta la existencia de obligaciones internacionales» [TAHM, laudo de 21 de mayo de 2002, Aplicación del “IMESI” (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos, BOM N° 22, 2002 (considerandos párrs. 5° y 7°)].

⁴⁸¹ Así también Aguirre Ramírez, para quien las normas del derecho del Mercosur originario –por los mismos argumentos que confirman la superioridad de los tratados sobre las leyes– priman sobre la legislación interna, y además resultan “directamente ejecutables” en el derecho nacional (AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo, “Integración: nueva realidad regional...”, cit., pág. 38).

ofrece una base adicional, en atención a la particularidad de la regulación constitucional dedicada a la integración del Estado.

En primer término, deviene lógico el recurso al art. 6° de la ley mayor. Como se afirmó *ut supra*, esta disposición encarna un mandato del primer legislador dirigido a todas las autoridades del Estado, consiguientemente los poderes nacionales (lo cual incluye al congreso) se encuentran obligados a dar ejecución al fin constitucional de la “integración social y económica” de la República. Se impone así a las autoridades constituidas, por un lado, de manera positiva el deber de “procurar” el proceso regional de forma tal de completar el interés del constituyente en la integración y, por el otro, de carácter negativo la prohibición de emitir, sancionar, adoptar o aplicar todo acto o medida interna, aún las leyes, susceptibles de afectar u obstaculizar la ejecución de aquel mandato constitucional.

El lado inverso del mandato referido beneficia directamente a los particulares, quienes –en base al texto del art. 6°– podrán recurrir ante los tribunales nacionales y exigir el amparo de la justicia contra normas del Estado que resulten incompatibles con las normas Mercosur, originarias y derivadas, en tanto y en cuanto estas últimas les confieran derechos y obligaciones. Siendo las personas físicas y jurídicas, los principales sujetos que participan y actúan en el interior del espacio ampliado (Mercosur), la cláusula constitucional se erige en la fuente primera y fundamental para que aquellas puedan alegar ante la judicatura oriental la observancia del derecho del Mercosur y, consecuentemente, del art. 6° constitucional.

La existencia misma de la disposición atribuye –por voluntad constituyente– un *status* diferenciado y superior a los tratados de integración y a su derecho derivado, en relación a las leyes, sean éstas anteriores o posteriores. El reconocimiento de los procesos de integración en un capítulo autónomo dentro de la Parte Dogmática (la cual enuncia los principios del orden constitucional) es demostrativo de la verdadera trascendencia que el poder constituyente ha tenido en mente otorgarle; trascendencia que no puede ser menguada o debilitada por los órganos gubernamentales. En definitiva, los tratados fundacionales de un proceso de integración, y obviamente el ordenamiento jurídico que de ellos resulta, no configura un elemento extraño al sistema constitucional uruguayo sino, todo lo contrario, uno de los axiomas primeros que la Carta impone en materia de relaciones exteriores.

La defensa que el art. 6° hace de la integración social y económica conlleva una protección constitucional para el derecho originado a partir de un tratado de integración; en virtud de ello, sin llegar a incluirse tal ordenamiento en el bloque de constitucionalidad, permite otorgarle una jerarquía superior a las normas internas, en particular a las leyes que le sucedan en el tiempo y se presenten incompatibles con áquel. Garantizar la inmunidad legal del derecho regional es una forma concreta de “procurar” la integración social y económica requerida por la ley fundamental.

En segundo término, cabe tener en cuenta, otros artículos del plexo constitucional. Así por ejemplo la disposición del art. 50 que completa los alcances de la cláusula habilitante. La argumentación que se viene exponiendo resulta confirmada a su vez por los deberes que el art. 72 pone en cabeza de los poderes del Estado —que derivan de la concepción de República adoptada por el constituyente y de la personalidad humana—, en combinación con el art. 6°.

Coincidentemente, puede citarse, en forma adicional, la prescripción del inc. 3° del art. 85 de la Carta que habilita al congreso nacional para “[e]xpedir leyes” que, entre otras finalidades, estén destinadas al “fomento de la..., *agricultura, industria, comercio interior y exterior*”⁴⁸². De allí que el dictado de una ley que controvierta lo dispuesto en un tratado de integración, o en su derecho derivado, infringe, en definitiva, esta obligación parlamentaria de rango constitucional, puesto que una de las principales finalidades de aquellos tratados es lograr el aumento del comercio recíproco entre las partes (a través, principalmente, del logro de las cuatro libertades básicas: de personas, bienes, capitales y servicios) y la mejor inserción del Estado en el comercio internacional⁴⁸³.

El deber de asegurar la observancia del derecho del Mercosur se impone, en último término, a los órganos del poder judicial y, eventualmente, al fuero contencioso administrativo en tanto garantes de la vigencia del ordenamiento jurídico aplicable en Uruguay.

Por lo demás, el propio derecho mercosureño, tal como fue interpretado en la oportunidad dedicada al capítulo brasileño, ofrece base legal suficiente para asegurar, en el ámbito del derecho interno, su aplicación prevalente ante las leyes que dispongan en contrario; en particular los arts. 9°, 10, 13 y 22 TA, 2°, 9°, 15, 20, 38, 40 y 42 POP, y 1°, 33, 27, 31, 32 y 39 PO⁴⁸⁴.

En resumen, y por los fundamentos anteriores, es posible deducir que el sistema jurídico uruguayo, principalmente el de rango constitucional, garantiza al derecho del Mercosur (originario y derivado) un estatuto superior respecto de las normas de rango legislativo e inferiores, al tiempo que, por un lado, los particulares pueden invocar los derechos y obligaciones que les confiera el ordenamiento regional ante las distintas autoridades del Estado y, por el otro, que aquella primacía debe ser asegurada, última instancia, tanto por los órganos del poder judicial como de la jurisdicción en lo contencioso administrativo, según corresponda.

⁴⁸² Cursiva agregada.

⁴⁸³ Preámbulo y art. 1° del Tratado de Asunción.

⁴⁸⁴ Ver capítulo I §4.c.ii) (Brasil).

iii) El Mercosur en la jurisprudencia de los tribunales de Uruguay

La resolución más importante en la materia ha sido dictada por el *Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, en un expediente en el que se impugnó el ajuste a derecho de la forma seguida por el gobierno uruguayo para poner en vigencia el “**Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del Mercosur**”. Adicionalmente, la sentencia presenta un valor agregado puesto que, al tratar esta cuestión, el tribunal analizó los límites constitucionales que deben respetar los acuerdos suscriptos en ALADI a los fines de su incorporación simplificada al derecho nacional por medio del sistema instaurado por el decreto 663/985.

El CMC aprobó el Acuerdo a nivel Mercosur por Dec 15/94 (art. 1°), acompañando su texto como anexo a la misma⁴⁸⁵. En el párrafo segundo de los considerandos de la decisión se aclara que en la sanción del instrumento se tuvo en mira que “el establecimiento de normas armonizadas en esta materia traerá mayor dinamismo y abaratamiento de los costos operacionales en el transporte entre los Estados partes”.

Asimismo, el art. 2° dispone que el Acuerdo sea protocolizado en la ALADI, por lo cual se solicitó a los gobiernos de los Estados miembros que instruyeran a sus respectivas representaciones ante la Asociación, a los fines pertinentes.

En la introducción del Acuerdo se declara que su elaboración tuvo en miras “la necesidad de adoptar una normativa común sobre Transportes Multimodal, teniendo en cuenta los principios esenciales del Tratado de Asunción”. Por lo demás, fue del convencimiento de las Partes que el Acuerdo “tenderá a un aprovechamiento más eficaz de la infraestructura de transporte de los Estados partes, contribuyendo a la reducción de los costos operacionales de transporte en la región”.

En el capítulo I del Acuerdo se define, entre otros, lo que se entenderá por transporte multimodal de mercancías⁴⁸⁶, contrato de transporte multimodal, documento o conocimiento de transporte multimodal y operador de transporte multimodal; en el capítulo II se determina su ámbito de aplicación; en el capítulo

⁴⁸⁵ Acerca de la gestación, negociación y posiciones de las Partes en al redacción del Acuerdo ver AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “Curso... Transporte Multimodal”, cit., págs. 95 a 100.

⁴⁸⁶ A saber, es “[e]l porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte, por lo menos, en virtud de un Contrato de Transporte Multimodal, desde un lugar situado en un Estado Parte en que un Operador de Transporte Multimodal toma las mercancías bajo su custodia hasta otro lugar designado para su entrega situado en otro Estado Parte, comprendiendo además del transporte en sí, los servicios de recolección, unitarización o desunitarización de carga por destino, almacenaje, manipulación y entrega de la carga al destinatario, abarcando los servicios que fueran contratados entre origen y destino, inclusive los de consolidación y desconsolidación de las cargas” (art. 1°.a).

III lo relativo al conocimiento de transporte multimodal; en los capítulos IV y V las cuestiones sobre la responsabilidad (y sus límites) del operador de transporte multimodal⁴⁸⁷ y del expedidor⁴⁸⁸; en el capítulo VI el régimen de los avisos, reclamaciones, acciones y prescripciones⁴⁸⁹; en el capítulo VII la solución de controversias, pudiendo llegarse –en último término– a la aplicación del Protocolo de Brasilia –Protocolo de Olivos– (arts. 23 y 24); en el capítulo VIII la inscripción en el registro nacional –de cada Estado– de los operadores de transporte multimodal, los requisitos necesarios para tal fin y su vigencia, y el valor del registro en los demás Estados partes; finalmente, en el capítulo IX figuran las disposiciones complementarias⁴⁹⁰.

En cuanto a la limitación de la responsabilidad del operador estipulada en el art. 13 del Acuerdo, el gobierno uruguayo fijó como tope el equivalente a 666,67 DES (derechos especiales de giro/Fondo Monetario Internacional) por volumen o unidad de carga, 2 DES por kilo de peso bruto de las mercancías perdidas o dañificadas, si este valor fuera superior (anexo I.4).

⁴⁸⁷ El art. 13 dispone que, con la salvedad de los casos en que la naturaleza y el valor de las mercancías hayan sido declarados por el expedidor y que hayan sido consignados en el documento de transporte, el operador no será responsable “en ningún caso” de la pérdida o el daño de las mercancías “por una suma que exceda del límite de responsabilidad que establezca cada Estado Parte conforme la declaración formulada por cada uno de ellos en el Anexo I”; no obstante, tales límites podrán ser objeto de modificación por cada Estado, comunicándolo al resto de los países. Por su parte, el art. 16 prescribe que la responsabilidad del operador por los perjuicios que se deriven del “retraso en la entrega [mercadería] o de cualquier pérdida o daños indirectos”, no podrá exceder de una suma equivalente al flete del transporte. En los términos del art. 17, la cuantía de la “responsabilidad acumulada del Operador” no podrá superar “los límites de responsabilidad por la pérdida total de las mercancías”. Las excepciones a la limitación de la responsabilidad se hayan reguladas en los arts. 15 (en los casos en los que la pérdida o el daño de las mercancías se produjera “en una fase determinada” del transporte respecto de la cual “un Convenio Internacional aplicable o una Ley imperativa en ese país” fijaren un límite diferente, la responsabilidad del operador se determinará en función de tales normas) y 18 (excepto para los supuestos en los que se probare que la pérdida, el daño o el retraso en la entrega de la mercadería responde a “una acción u omisión [del] Operador..., con dolo o culpa grave”). Cuando la pérdida, daño o retraso se hubiera producido “en un tramo del transporte claramente identificado, quien opere en dicho tramo será solidariamente responsable con el Operador”, sin perjuicio del respectivo derecho de repetición (art. 19). Finalmente, se permite al operador “con consentimiento del expedidor”, aumentar su “responsabilidad y las obligaciones que le incumben en virtud de las disposiciones del presente Acuerdo” (art. 32, párr. 2°).

⁴⁸⁸ A tenor del art. 20 el expedidor resultará responsable (con la consiguiente obligación de indemnización) frente al operador por los perjuicios derivados de la “inexactitud o insuficiencia” de los datos que le suministre, entre otros, acerca de la naturaleza general de las mercancías, sus marcas, número, peso, volumen, cantidad y su carácter peligroso. Esta responsabilidad continúa en la persona del expedidor “aún cuando haya transferido” el conocimiento de transporte.

⁴⁸⁹ Toda acción o reclamación en torno a la responsabilidad por transporte multimodal se entiende prescripta –salvo acuerdo de partes– a los doce meses, contados a partir del día de la entrega de la carga en destino (art. 22).

⁴⁹⁰ El art. 32 declara la nulidad de pleno derecho de toda “estipulación contenida en el documento o conocimiento de transporte multimodal” que resultare opuesta “directa o indirectamente a las disposiciones del presente Acuerdo y en especial si se estipularen en perjuicio del expedidor y del consignatario o del destinatario”

A los fines establecidos en el art. 2º de la Dec CMC 15/94 los Estados miembros del Mercosur suscribieron, el 30 de diciembre de 1994, en el marco del art. 13 del Tratado de la ALADI⁴⁹¹ un Acuerdo de Alcance Parcial para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías, registrado como AAP.PC-8.

En agosto de 1995 el poder ejecutivo sancionó el decreto 299/995, entendiéndose que “correspond[ía] incorporar al derecho interno y publicitar el texto del Acuerdo... para su vigencia” (considerando IV), en atención a lo actuado por la representación uruguaya ante la ALADI y “a lo dictaminado por las Asesoría de Política Comercial y Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, y por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas”. El art. 1º del decreto procede a dar por aprobado el Acuerdo en los términos del Tratado de Montevideo (TM 80), incluyéndose su texto como anexo. El art. 3º ordena dar cuenta del decreto a la Asamblea General.

Cabe destacar que mientras en la ALADI el Acuerdo figura como suscripto bajo el art. 13 del Tratado, en el decreto 299/995 se declara que “ha sido inscripto al amparo de lo dispuesto por el artículo 14” del TM 80⁴⁹².

La incorporación del instrumento al ordenamiento uruguayo provocó la reacción de las compañías aseguradoras pues, según entendían, alteraba sustancialmente la relación de responsabilidad, trasladando la que corresponde al operador a las empresas de seguros.

En tanto que lo censurable era la puesta en vigencia por un decreto del poder ejecutivo nacional, las empresas incoaron una demanda ante la suprema jurisdicción de lo contencioso administrativo. La presentación estuvo acompañada de un pedido de suspensión provisional del decreto hasta tanto el tribunal se expidiera sobre el fondo, justificado, principalmente, en virtud de que dicho acto de la Administración procuraba sancionar *«un régimen especial para el Contrato de Transporte Multimodal que conduce a modificar grandes principios como el de la plena responsabilidad de los Operadores Multimodales por los contratos que deben cumplirse en Uruguay (estableciendo un sistema de responsabilidad limitada que, ..., conlleva prácticamente a un régimen de irresponsabilidad de los Operadores Multimodales...) y la responsabilidad solidaria de los transportadores efectivos*

⁴⁹¹ Tratado de Montevideo, art. 13 “[l]os acuerdos de promoción del comercio estarán referidos a materias no arancelarias y tenderán a promover las corrientes de comercio intrarregionales. Se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto”.

⁴⁹² Cfr. decreto 299/995 MRE, MEF y MTOP, 08.08.95 (DO 29.08.95, pág. 366; considerando II). Tratado de Montevideo, art. 14 “[l]os países miembros podrán establecer, mediante las reglamentaciones correspondientes, normas específicas para la concertación de otras modalidades de acuerdos de alcance parcial. A ese efecto, tomarán en consideración, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente”.

*con aquéllos”, provocando, en consecuencia, “daños irreparables y enormes a todo el comercio exterior del país y pérdidas evidentes a importadores, exportadores y aseguradores»*⁴⁹³.

El TCA consideró (al momento de acoger la solicitud de suspensión) que lo relevante en el presente estadio procesal «*es que la modificación de las reglas de responsabilidad de los transportistas (responsabilidad no plena o integral sino limitada o relativa; responsabilidad no solidaria,...), puede determinar verosímilmente un grave perjuicio actual a las compañías aseguradoras con respecto al comercio exterior (...) y, aún a importadores y exportadores nacionales, con las connotaciones que todo ello proyecta o puede irrogar al interés nacional*»; a continuación agregó que la protección jurisdiccional cautelar contra «*actuaciones arbitrarias o antijurídicas de la Administración [...] puede desplegarse cuando, como se estima en el caso, los daños que pueda sufrir el particular superen o puedan razonablemente sobrepasar los que la suspensión pudiere ocasionar a la organización y funcionamiento del órgano involucrado*»⁴⁹⁴.

Parte de la doctrina ha criticado la causal invocada por el tribunal a los fines de dar por acreditados los extremos que habilitan una pretensión cautelar como la de autos. En esta dirección, Lorenzo Idiarte manifiesta que “[e]n definitiva no se encuentran elementos de hecho lo suficientemente concretos que sustenten el argumento del ‘grave perjuicio’ sostenido por los actores, y que justifiquen de esa forma la suspensión de la ejecución del decreto 299/95”; en su opinión, la resolución debió haberse fundado en la causal restante, esto es la “manifiesta ilegalidad” que afectaría al acto de la administración y que se configuraría por “la imposibilidad de internalizar un tratado internacional por la vía de decreto, aún cuando fuera hecho como forma de Acuerdo de Alcance Parcial”⁴⁹⁵.

Los actores argumentaron en cuanto al fondo (*nullidad* del decreto cuestionado): (i) que resulta enfrentado al ordenamiento jurídico uruguayo la aprobación de convenios o tratados internacionales por medio de simples decretos, toda vez que ello es una materia de reserva legal, según el art. 85, inc. 7º, constitucional; (ii) que el acto censurado altera disposiciones de rango legislativo en temas de responsabilidad solidaria del transportista, como los arts. 163 a 180 (transportes terres-

⁴⁹³ Tribunal de lo Contencioso Administrativo, “Alianza da Bahía Compañía de Seguros y otras c/Estado. Poder Ejecutivo. Suspensión de Ejecución”, ficha N° 210/96, sentencia N° 237/97, 02.04.97 (*inédito*); §I, párr. 2º). Para un mayor detalle de los argumentos de ambas partes, ver LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., págs. 141 a 142.

⁴⁹⁴ TCA sentencia N° 237/97, cit. (§II, párrs. 2º y 3º, respectivamente). La sentencia contiene un elemento particular, y es que la propia Administración, en este supuesto el Ministerio de Economía y Finanzas, en el informe de su Asesoría Jurídica, aconsejó hacer a lugar la suspensión peticionada, en los términos del art. 150 del decreto 500/991 (*ibidem*, §II, párr. 4º).

⁴⁹⁵ LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., págs. 138 ss., en especial pág. 140.

tres) y 1.030 a 1.326 (transportes marítimos) del código de comercio y 137 a 150 (transportes aéreos) del código aeronáutico y, de forma adicional, modifica la responsabilidad conjunta y solidaria de todos los sujetos que participan en el contrato de transporte multimodal; (iii) que al reformar normas legales relativas a la limitación de responsabilidad afecta también el derecho a la reparación integral del daño, infringiendo, en consecuencia, el principio constitucional de igualdad ante las cargas públicas; (iv) finalmente, que altera disposiciones vigentes en materia de jurisdicción. Estos fundamentos coinciden sustancialmente con los expresados por Fresnedo de Aguirre al analizar el Acuerdo de transporte multimodal y su puesta en vigencia por el sistema de los AAP.

Por su parte el demandado (*Estado*) respondió, en cuanto al decreto impugnado, que «no hace más que cumplir la disposición constitucional del art. 6, inc. 2^o»; y, en cuanto al Acuerdo propiamente dicho, que en atención al decreto 663/985 los AAP de la ALADI «*tienen en nuestro país aplicación plena a partir de la fecha que se haya establecido en los respectivos protocolos*»⁴⁹⁶, por lo que el instrumento «*entró en vigor en la República como Acuerdo de Alcance Parcial, mediante la protocolización en ALADI (de 30/12/94), en base a los arts. 2, 8 y 14 del Tratado de Montevideo de 1980*», no resultando alterada tal afirmación por el dictado del decreto 299/995 que «*sólo dio publicidad a ese acuerdo*». Por otro lado, no obstante aceptar que «*el acto complejo por el cual se incorpora un instrumento internacional al ámbito interno de validez*» requiere la sanción de un «*acto legislativo*», destacó que este último tuvo lugar con la emisión del decreto-ley 15.071 que aprobó el Tratado de Montevideo, y su convalidación por la ley del congreso 15.738⁴⁹⁷.

A su turno, el *Procurador* del Estado en lo Contencioso Administrativo, dictaminó a favor de los demandantes, sugiriendo la nulificación del decreto.

En su sentencia el tribunal acotó el objeto del litigio a la cuestión de si, como lo había hecho valer la Administración, el decreto era ajustado a derecho en tanto el Acuerdo objetado abarcaba materias contenidas en los arts. 2^o, 4^o y 7^o a 14 del TM 80, estando habilitado, en consecuencia, su regulación bajo el formato de un AAP, respetándose, por lo demás, el principio de reserva legal al haber sido aprobado oportunamente el Tratado (ALADI) por ley del congreso nacional (decreto-ley 15.071, en concordancia con la ley 15.738). De resultar equivocada la tesis del Estado, enfatizó el tribunal, «*la nulidad del acto residenciado (Decreto 299/95) deviene inexcusable, ya que dicha normativa ingresaría a regular indebidamente MATERIA DE RESERVA LEGISLATIVA*»⁴⁹⁸.

⁴⁹⁶ Cabe destacar que el Acuerdo de Transporte Multimodal (AAP.PC-8) no contiene una norma específica en cuanto a su entrada en vigencia.

⁴⁹⁷ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (resultandos II).

⁴⁹⁸ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§II, párr. 4°).

A su vez, el tribunal no dejó inmune de análisis al Acuerdo propiamente dicho, pues aceptó la teoría según la cual los vicios y defectos que pueden afectar la legalidad del acto nacional pueden también *contaminar* el Acuerdo y, por ello, colocarlo bajo el poder invalidante de la jurisdicción interna. En efecto, al emitir el decreto encausado que pone en vigencia el Acuerdo y, consecuentemente, «publicitarlo el Poder Ejecutivo habilita a los titulares de un derecho subjetivo o de un interés directo, personal y legítimo violado o lesionado por dicho acto (arts. 309 de la Constitución y 38 y 49 D.L. 15.524) a cuestionar lo que no es más que “...un acto de aplicación del Acuerdo”, permitiendo juzgar la validez de éste (el Acuerdo) y, eventualmente, detectar vicios que puedan inficionar de nulidad a dicho Acuerdo (vicios constatados en el acto de aplicación o ejecución del Acuerdo, que es el Decreto 299/95). De modo que los vicios que se comprobaren en este acto de aplicación (Decreto 299/95) podrían afectar de nulidad al referido Acuerdo de Alcance Parcial, que es el ACTO JURÍDICO BÁSICO Y VINCULANTE»⁴⁹⁹.

Por otro lado, la resolución desechó cualquier injerencia del tribunal en el análisis de la constitucionalidad de la ley aprobatoria del Tratado de Montevideo⁵⁰⁰ –cuestión, por lo demás, ajena a su competencia–, de lo que se trata sí, es «de *interpretar su alcance*»; en tal entendimiento «no se discute que los acuerdos negociados en el marco de la A.L.A.D.I. (“Acuerdos de Alcance Parcial”) se incorporan “*ipso iure*” o automáticamente al Derecho Interno sin necesidad de acto jurídico alguno (especialmente acto de “*aprobación*” legislativa), porque así resulta del propio Tratado –que aprobara el DL 15.071– y del Decreto No. 663/985, de 27/XI/985, sobre vigencia plena de los multicitados “Acuerdos de Alcance Parcial”»⁵⁰¹. Es oportuno poner de resalto que para el tribunal la automaticidad del ingreso de los acuerdos adoptados al amparo de la ALADI viene impuesta por el propio Tratado fundacional y también por el decreto 663/985.

Con este marco hermenéutico, el tribunal concluyó que de los arts. 2º y 4º a 14 del Tratado, en concordancia con su norma aprobatoria (decreto-ley 15.071), no resulta la existencia de «una “*norma en blanco*” susceptible de ser llenada con cualquier contenido sin ninguna injerencia del Parlamento, porque ello implica violentar la “*Lex Fundamentalis*” (arts. 85, núm. 7; y 168, núm. 20)»⁵⁰²; razona-

⁴⁹⁹ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§III, párr. 10º).

⁵⁰⁰ Tal prevención llevará, posteriormente, al tribunal a desestimar la tesis esgrimida por el Procurador, en el sentido de considerar que los «Acuerdos de Alcance Parcial son verdaderos “reglamentos de ejecución” o de aplicación del Tratado de Montevideo de 1980», puesto que, de ser ello recepcionado «el problema podría conducir a una cuestión de eventual INCONSTITUCIONALIDAD DEL DL 15.071 que aprobó dicho Tratado» [cf. TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§IV, párrs. 6º y 7º)].

⁵⁰¹ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§III, párr. 8º). El subrayado pertenece al original.

⁵⁰² TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§III, párr. 7º). El subrayado es del original.

miento que –estimó– encuentra plasmación expresa en el articulado del Tratado, en particular, puesto que de su tenor «*no surge que el Estado pueda celebrar cualquier acuerdo sin el correspondiente contralor legislativo*». En tal sentido, apoyó su entendimiento, por una parte, en la disposición del art. 46 de aquel instrumento, en virtud del cual los países miembros se obligan a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad de trato en materia fiscal “de conformidad con sus respectivas Constituciones Nacionales” y, por la otra, en el art. 59, que protege la vigencia de “los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos por cualquiera de los países signatarios con anterioridad a [la] entrada en vigor” del Tratado. En resumen, «*los Acuerdos de referencia no pueden sustraerse a las exigencias impuestas por las Constituciones de los países miembros. En tanto que las disposiciones del Tratado, como es obvio, no afectan o cancelan los derechos y obligaciones derivados de convenios suscritos anteriormente por los países signatarios*»⁵⁰³.

Al aplicar tales consideraciones al *sub judice* el TCA encontró que el «*contenido*» del Acuerdo «*afecta*»: (i) diversos tratados anteriores aprobados por el congreso y ratificados por el ejecutivo, entre ellos, los arts. 14 a 16 del Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de Montevideo de 1940 y la Convención de Varsovia sobre responsabilidad del transportista aéreo, aprobada por decreto-ley 14.289; (ii) las disposiciones de los códigos de comercio y aeronáutico invocadas por los actores; elimina (iii) la responsabilidad solidaria, indivisible y plena de los transportadores efectivos en cada sector del transporte multimodal; y (iv) conculca el principio de la reparación integral del perjuicio, implícito en el art. 72 de la Carta (con cita de Real), bien a través de la limitación de los topes indemnizatorios, bien por la regulación de límites irrisorios que acarrear, de hecho, a la irresponsabilidad del operador⁵⁰⁴. Por ello dictaminó que «*el Acuerdo en examen ha invadido zonas reservadas a la ley..., entrando en severa colisión con la preceptiva constitucional, todo lo cual lo convierte en violatorio de la “regla de derecho”*», en particular «*se ha vulnerado la importante previsión del art. 85, núm. 7, de la Constitución, que hace preceptiva la ratificación parlamentaria de un Acuerdo de Alcance Parcial que, como el involucrado en esta causa, incursiona decididamente en esfera reservada a la LEY*»⁵⁰⁵, y por ello también ha puesto «*en*

⁵⁰³ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§IV, párrs. 1° a 3°). Ambos subrayados son de la decisión.

⁵⁰⁴ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§IV, párrs. 4° y 5°); todo ello «*produce graves consecuencias..., en cuanto causa perjuicios a los importadores y exportadores nacionales y a las compañías aseguradoras que operan en el país (en este caso, por la dificultad o verdadera imposibilidad de concretar el “recupero”), en beneficio de empresas extranjeras (las operadoras efectivas en el transporte multimodal) y en perjuicio de aquéllas, las nacionales, lo que se traduce en una ilegítima transferencia de recursos de un sector a otro, alterando las reglas del comercio nacional e internacional, etc.*». Ver también párrs. 19° y 20° del mismo considerando.

⁵⁰⁵ Lorenzo Idiarte rechaza –en abstracto– esta afirmación, al menos si lo censurable es que dicha alteración se haya efectuado por un AAP y no por ley del congreso, pues si se acepta –sólo *in arguendo*– que el Acuerdo

juego el sagrado principio de separación de poderes que traduce una característica del Estado de Derecho»⁵⁰⁶.

Por estos motivos la alta jurisdicción en lo contencioso administrativo rechazó el argumento principal alegado por el gobierno al desestimar que «*de los arts. 7, 8 y 14 del Tratado*» resulte que «*el Estado, en tanto que país miembro de la A.L.A.D.I., pueda celebrar CUALQUIER ACUERDO DE ALCANCE PARCIAL sobre cualquiera de las “materias” aludidas en los arts. 8 y 14, SIN OBSERVAR LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE APROBACIÓN DE TRATADOS*»⁵⁰⁷.

Para concluir, el tribunal también acogió el agravio de los demandantes en el sentido de que «*se afectan los criterios establecidos por el país en materia de JURISDICCIÓN, atributo o expresión de la soberanía nacional (arts. 2399/2401, Apéndice del Código Civil; arts. 14/16, Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional de 1940, ya citado), lo que implica, dada la “irritante desigualdad” que se suscitara respecto de quienes no impugnaron el Decreto 299/95 que se procesa, la necesidad de acordar a este pronunciamiento efectos generales y absolutos, “erga omnes”*»⁵⁰⁸.

El tribunal entendió de tal magnitud los vicios del acto en causa que, utilizando la facultad –excepcionalísima en la práctica– que le otorga el párrafo 2° del art. 311 constitucional, falló «*declarando la nulidad del acto impugnado con efectos generales y absolutos, en interés de la regla de derecho y/o de la buena administración*».

La resolución comentada, si bien por un lado confirma el *pleno efecto inmediato* de los Acuerdos ALADI en el derecho interno, por el otro coloca una gran *incertidumbre jurídica* sobre la cuestión de si, en el caso concreto, éstos entran o no dentro de la *zona de reserva* legal, en cuyo supuesto serán susceptibles de ser anulados por esta jurisdicción, lo cual en definitiva contribuye a sembrar imprevisibilidad en el Mercosur, afectando sustancialmente su consolidación y fortalecimiento normativo⁵⁰⁹.

censurado cabe dentro de aquellos cuya aprobación convalidó el parlamento al aprobar el TM 80, se da por cumplido el requisito de la “ley”, no afectándose –consecuentemente– el principio de la reserva legal (LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., pág. 144, nota 17).

⁵⁰⁶ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§IV, párrs. 9° a 11° y 15°). Para una más amplia exposición de las normas afectadas por el Acuerdo, ver FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “El sistema normativo...”, cit., págs. 850 a 853; *de la misma autora*, “La anulación del Acuerdo...”, cit., págs. 310 a 316; igualmente, AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “Curso... Transporte Multimodal”, cit., págs. 100, 103 y 106 a 111; *de los mismos autores*, “Curso... Transporte Terrestre”, cit., pág. 17.

⁵⁰⁷ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§IV, párr. 12°).

⁵⁰⁸ TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (§§IV, párr. 16°, y V).

⁵⁰⁹ La sentencia del tribunal ha recibido elogiosos comentarios de parte de la doctrina. En tal sentido, Fresnedo de Aguirre la calificó como una decisión que “implica una revisión de los procedimientos de puesta en

El planteamiento del litigio como una contradicción entre un decreto del ejecutivo y leyes del congreso o tratados con aprobación parlamentaria, sin dudas que constituye una estrategia muy convincente; no obstante, en sentido estricto, el conflicto internormativo no ha tenido lugar en los términos expuesto. La contradicción jurídica existiría, eventualmente, entre el Acuerdo y las leyes y tratados; la única finalidad del decreto denunciado fue servir de “continente” del convenio de transporte multimodal, a los fines de su publicidad en Uruguay, tal como lo explicó la defensa del Estado. Por ello, colocar la controversia de aquella manera desdibuja el problema técnico de la cuestión. Se reitera, la incompatibilidad se configuraría entre un acuerdo internacional y la legislación y los tratados anteriores; precisión que –ciertamente– altera el contenido del asunto. En resumen, la alegada modificación de leyes o tratados no fue por obra, o en virtud, del decreto 299/995 sino –precisamente– de un acuerdo concertado bajo el amparo del Tratado de la ALADI. Desde esta perspectiva, el argumento de la infracción al principio de reserva legal logra ser salvado (por la aprobación que el parlamento prestó al TM 80, incluyendo la posibilidad de los AAP), o al menos no ha tenido lugar con el alcance pretendido por los accionantes y avalado por el tribunal⁵¹⁰.

Además, la decisión incurre en una errónea interpretación del art. 46 del TM 80. En efecto, al pretender fundar la supremacía de la constitución uruguaya en la prescripción contenida en el párrafo 2º de dicha disposición, en cuanto exige que los Estados miembros deberán adoptar las medidas que correspondan “de conformidad con sus respectivas Constituciones Nacionales”, a pesar de la transcripción completa del artículo en la sentencia, el tribunal no reparó en que la “conformidad” constitucional mencionada no incluye, en los términos del art. 46 citado, todos los acuerdos que se suscriban sino aquellas “providencias que,...., sean nece-

vigencia de la normativa del Mercosur y una muy saludable llamada de atención sobre el abuso de las vías de los ‘acuerdos de alcance parcial’ para aprobar mediante acuerdos intergubernamentales, verdaderos tratados que pretenden modificar el derecho positivo interno e internacional vigente sin intervención de los Parlamentos. Se trata de una compartible reivindicación del principio de ‘reserva de la ley’ y de las competencias constitucionales del Poder Legislativo que por cierto no han sido delegadas en los órganos intergubernamentales del Mercosur” (FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “La anulación del Acuerdo...”, cit., pág. 304, ver también pág. 320). En igual sentido, AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “Curso... Transporte Multimodal”, cit., págs. 101 a 102 y 112; *de los mismos autores*, “Curso... Transporte Terrestre”, cit., pág. 19.

⁵¹⁰ En contra, FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia, “La anulación del Acuerdo...”, cit., págs. 310 a 311. Lorenzo Idiarte también sostiene que el argumento de la reserva legal es desechable, puesto que la necesidad de regular determinadas materias por “ley” se haya observado, en su parecer, a través de la ley aprobatoria del TM 80; agrega, no obstante, que lo trascendental en el caso *sub examine* es determinar si el Acuerdo atacado cabe dentro de los alcances con los que los define aquel Tratado o, por el contrario, constituye un *nuevo* tratado. Únicamente en esta última hipótesis la intervención del congreso nacional “resulta esencial” y su ausencia impediría completar “la voluntad estatal” y en consecuencia obligar al Estado frente a las otras Partes (con cita de Justino Jiménez de Aréchaga) y frente a los particulares (LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., pág. 141).

sarias para dar cumplimiento a la disposición [del párrafo] precedente”, es decir respecto de las que se requieran para que “[e]n materia de impuestos, tasas y otros gravámenes internos, los productos originarios del territorio de un país miembro go[cen] en el territorio de los demás países miembros de un tratamiento no menos favorable al que se aplique a productos similares nacionales”.

El tribunal no tomó en cuenta, como tampoco lo hizo la representación del Estado, que las disposiciones del TM 80 que versan sobre la concertación de las distintas categorías de acuerdos, deben ser interpretadas a la luz de una norma fundamental, que en varias oportunidades queda olvidada, esto es el artículo 1°. En efecto, dicha disposición es la norma fundante de todo el sistema que nace del Tratado, en otras palabras su contenido es lo que explica íntegramente la razón de ser de la ALADI, como así también la finalidad que deben perseguir todos los instrumentos jurídicos que se deriven de su tratado constitutivo. A tenor de su texto, los Estados que participan de la ALADI “prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico–social, armónico y equilibrado de la región”, el cual “tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un *mercado común* latinoamericano” (art. 1°, párrs. 1° y 2°). Desde esta perspectiva, los acuerdos, regionales o de alcance parcial, se justifican y validan en atención a si ellos acercan la integración de los Estados al objetivo del mercado común. Por ello, la piedra de toque, a la hora de averiguar si un acuerdo –por las competencias que regula– cae bajo las previsiones del Tratado, es la idea del “mercado común”; si la disposición cabe en el marco de un tal mercado –que se define a partir de la consecución de las cuatro libertades básicas: personas, bienes, capitales y servicios– podrá justificarse en atención a las materias reguladas por el instrumento constitutivo de la ALADI. Los distintos tipos de acuerdos son habilitados por el TM 80 sólo en tanto y en cuanto medios para llegar al mercado común (art. 1°), completándose el sistema con las funciones básicas asignadas a la Asociación (arts. 2° y 4°). En casos como el analizado por el TCA es el concepto de “mercado común” el punto de inflexión para definir si un acuerdo es o no ajustado al Tratado.

Algunos autores que anotaron la primera de las sentencias del TCA parecieron acercarse a esta solución. Así por ejemplo, Lorenzo Idiarte opinó que el razonamiento según el cual los AAP están permitidos únicamente cuando versaren sobre algunas de las materias a las que se refiere el TM 80, no asegura un resultado conveniente en atención a que el art. 14 al referirse a “otras modalidades de acuerdos de alcance parcial” lo debilita por su indeterminación; por ello “el único criterio rector para fijar límites es el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Montevideo”. No obstante, quedó a mitad de camino al mantener que, en vista a que aquellos objetivos “no parece ser un límite muy preciso”, lo acertado –sin perjuicio de dejar la cuestión bajo reserva de “nuevos estudios”– será considerar

que podrán ponerse en vigencia AAP en aquellos ámbitos cubiertos por el Tratado “siempre y cuando no se contravengan normas legales anteriores”⁵¹¹. Basó su parecer en los alcances que el legislador tuvo en mente al aprobar el Tratado de la ALADI en lo que hace a la facultad para concertar este tipo de acuerdos, y de ello resulta que el parlamento sólo ha pretendido permitir su celebración para “regular cuestiones dentro de los límites de las leyes vigentes en el país, y cuestiones no reguladas por leyes anteriores”⁵¹².

Este criterio (intención legislativa) resulta difícil de objetivizar en la práctica. Además, la estructura sustancialmente dinámica y cambiante de los procesos de integración económica impide analizar desde la perspectiva histórica la voluntad del legislador. Si esta investigación se hubiera llevado a cabo en la Europa comunitaria de los primeros años, el resultado demostraría –con seguridad– que los parlamentos nacionales ni siquiera imaginaron el *modus vivendi* que se instauró en el marco institucional de las Comunidades, especialmente en lo referido al sistema intergubernamental de elaboración de normas. En efecto, debe recordarse que (al menos hasta el Tratado de la Unión) los temas de mayor trascendencia y la legislación comunitaria de base fue obra de los representantes de los poderes ejecutivos reunidos en el seno del Consejo; legislación que por otro lado si imponía e impone a toda norma interna (anterior o posterior), cualquiera sea su naturaleza, según las palabras del Tribunal de Justicia.

A su vez, volviendo al ámbito del Mercosur, cabe acotar, de una parte, que no es posible averiguar la intención legislativa de los parlamentos de once Estados (doce, luego del ingreso de Cuba), que fueron los que aprobaron (o convalidaron) el Tratado de la ALADI. Y por la otra, podría caerse en resultados muy disímiles: para poner un ejemplo en materia judicial, la interpretación ofrecida por esta resolución (TCA, Uruguay) o la firmada por el Supremo Tribunal Federal de Brasil (sobre el Protocolo de Medidas Cautelares) o, eventualmente, la jurisprudencia venezolana (respecto a la ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena), frente a doctrinas –colocadas en el otro extremo del abanico interpretativo– como las sentadas por las Supremas Cortes de Justicia de Argentina (casos “Cocchia”, “La Virginia”, “Dotti”, “Mercedes Benz” y “Autolatina”) o de Colombia (sobre la ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena). O para ilustrarlo con expedientes legislativos: la aprobación de las normas Mercosur originarias (TA, POP, PO) por el congreso federal

⁵¹¹ LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., págs. 143 y 144.

⁵¹² LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., op. cit., págs. 143 y 144. El autor concluyó que si bien la temática del Acuerdo de Transporte Multimodal era susceptible de ser regulada por medio de un AAP (ALADI), y ser por ello –en principio– ajustado a la constitución (art. 6º, párr. 2º), no obstante, en este caso concreto el Acuerdo resulta censurable al infringir el límite implícito de la existencia de normas legales anteriores sobre la misma materia (*ibidem*, pág. 145).

de Brasil, con la acostumbrada “coletilla” (*parágrafo único*) y la misma operación hecha sin ninguna condición por los parlamentos de Argentina, Paraguay y Uruguay.

Queda por apuntar la existencia de un elemento adicional. Ambos pasajes considerativos, tanto del Acuerdo de Transporte Multimodal como del decreto cuestionado, remiten explícitamente a los principios del Tratado de Asunción. Esto conlleva una ventaja aún mayor sobre lo dicho en el párrafo precedente, puesto que el instrumento constitutivo del Mercosur, a diferencia del TM 80, define de forma precisa su objetivo final del “mercado común”, y lo hace con una claridad meridiana a partir de su primer artículo. Como se ha visto, ni el tribunal ni la defensa del Estado repararon en tamaña cuestión⁵¹³.

Resulta por demás llamativo que el tribunal en *ninguno* de los pasajes de la parte *considerativa* haya reparado en la cláusula del art. 6º, párrafo 2º, de la Carta (sic!), ello a pesar de que la propia defensa del Estado lo recordó en su memorial según consta en la decisión⁵¹⁴, mientras que sí recordó el tribunal, en varias oportunidades, el resto del articulado constitucional⁵¹⁵. El rechazo implícito del art. 6º puede ser leído desde dos planos diferentes. Por un lado, tal vez ha respondido a los límites que tiene el supremo juez de la legalidad administrativa en materia de hermenéutica constitucional, puesto que tal función descansa en su plenitud en la SCJ⁵¹⁶ o, por el contrario, su invocación no habría modificado el resultado final del asunto. Como quiera que sea, la arista positiva aparece si se constata que la interpretación judicial del párrafo 2º del art. 6º de la constitución aún continúa inhóspita, y tal vez ello ha sido el mayor acierto de la sentencia comentada.

Finalmente, un extremo que no resulta menor es definir que efectos ha podido tener –en la práctica– la sentencia del TCA. No obstante que el poder ejecutivo estableció en el art. 1º del decreto 299/995 que se daba por aprobado el Acuerdo, al presentar su defensa en el *sub examine* sostuvo que en atención al sistema de celebración de los convenios de la ALADI y a la mecánica permitida por el decreto 663/985, aquél había entrado en vigencia en el derecho interno a partir de su

⁵¹³ Para citar ejemplos sobre la utilización de la noción de mercado común a los fines de establecer la competencia de las instituciones de la Comunidad, cabe remitir al TJCE, en particular a su sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, asunto C-376/98, Rec. I-8419. Cfr. también, dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, sobre competencias de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, Rec. I-5267 (§104).

⁵¹⁴ Como resulta de la mención hecha por el tribunal, al resumir los alegatos de las partes en el proceso [cf. TCA sentencia N° 1.016/98, cit. (resultando II, párr. 2º)].

⁵¹⁵ Sólo para reseñar algunos ejemplos: arts. 72 (§IV, párrs. 5º y 10º); 85, inc. 7º (§§III, párr. 7º y IV, párrs. 10º y 12º); 168, inc. 20º (§§III, párr. 7º y IV, párr. 12º); 256 (§IV, párr. 10º); 309 (§§III, párr. 10º y IV, párr. 11º), y 311, párr. 2º (§V, párr. 3º) todos de la constitución y dentro de la TCA sentencia N° 1.016/98, citada.

⁵¹⁶ Por lo demás, relativizados (límites) en algunos pasajes de la sentencia.

protocolización en la Secretaría de la Asociación (30.12.94), por lo que la finalidad del decreto era otorgarle publicidad. Por su parte, el tribunal aceptó que los acuerdos de la ALADI se incorporan automáticamente al derecho uruguayo en el momento identificado por el gobierno⁵¹⁷. Si ha ello se le agrega que el juez nacional –incluido el TCA– no puede *técnicamente* invalidar el Acuerdo propiamente dicho⁵¹⁸, sino que dicha sanción sólo puede ser determinada con relación al decreto 299/995, la conclusión que surge es que el Acuerdo en sí –al formar parte del ordenamiento uruguayo inmediatamente a continuación de su registro en la Asociación– se halla plenamente vigente y es derecho aplicable en el Estado; cuanto menos, los particulares podrán invocarlo frente a las autoridades públicas, las que no tendrían posibilidad de excusarse de su cumplimiento por la falta de publicidad que ha ocasionado la anulación del decreto⁵¹⁹.

En cuanto al resto de la jurisprudencia uruguaya cabe destacar que no han existido demasiadas sentencias en materia de Derecho del Mercosur.

Puede citarse el **dictamen 232/97 de la Fiscalía de Gobierno de 1º turno**⁵²⁰, en el cual se analizó la vigencia de la Res GMC 80/94, por la que se aprobó el RTM sobre “Identidad y Calidad de Leche fluida a granel de uso industrial” (art. 1º).

⁵¹⁷ Para Rotondo, el tribunal adhirió a la teoría de la vigencia inmediata de los AAP de la ALADI en el derecho uruguayo pero “en tanto no se contradiga [ninguna] norma constitucional o legal” [ROTONDO, Felipe, “Responsabilidad en el Mercosur”, en “El Derecho de la integración...” (AA.VV.), cit., pág. 159].

⁵¹⁸ Diferente parecería ser la opinión de Brito quien, luego de recordar la sentencia N° 1.016/98 del TCA, concluye que “[c]uando afirmamos la competencia de los órganos de la jurisdicción nacional para juzgar la legalidad de los actos administrativos de aplicación o ejecución [del derecho del Mercosur], no descontamos su aptitud para juzgar también los propios actos de los órganos del Mercosur que actúen su capacidad decisoria para verificar si ellos han sido dictados en arreglo a la competencia atribuida por el Tratado de Asunción, Acuerdos complementarios y Protocolos aplicables” (BRITO, Mariano, op. cit., págs. 167 a 168). Así también Operti, quien pone como ejemplo las Dirs CCM como actos impugnables ante el TCA (OPERTI BADÁN, Didier, conferencia “Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos estatales en los procesos de integración. El caso Mercosur”, 12 de septiembre de 1996, cit., pág. 44).

Por su parte, en el Informe elaborado por la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado con motivo de la aprobación del Protocolo de Brasilia, puede leerse que “[n]aturalmente, dado el orden jurídico instituido por el Tratado de Asunción, no puede pensarse que un Estado Parte realice un contralor de la legalidad de los actos de los órganos del Tratado (como sucede en organismos dotados de poderes supranacionales), pues aquí las decisiones de dichos órganos se toman por consenso y por tanto su voluntad jurídica se forma –indefectiblemente– junto con la del Estado Parte o de lo contrario no se forma. El Particular podría en cierta forma realizar ese control, pero para ello debe esperar que la decisión del órgano del Tratado se convierta en disposición de derecho nacional y atacada por violatoria del Tratado original, si encuadra dentro de lo previsto por el Art. 25 del Protocolo” [Cámara de Senadores, Informe de la Comisión de Asuntos Internacionales, Miembro Informante: Sergio Abreu, Sala de la Comisión, 30 de abril de 1992; Carpeta N° 735/92, Repartido N° 400/92; punto 2 (2), párr. 4º (DS.C.SS. N° 178, tomo 348, 19.05.92, págs. 131 a 134)].

⁵¹⁹ Ello parecería estar confirmado por dos hechos. En primer término, el gobierno uruguayo no ha notificado a la fecha a la Secretaría General de la ALADI ninguna norma diferente del decreto 299/995 como disposición que internalice el Acuerdo de Transporte Multimodal en el derecho nacional. Además, en el registro que lleva dicha Secretaría el citado decreto figura como norma que pone en vigencia el Acuerdo en el ordenamiento uruguayo.

⁵²⁰ Fiscalía de Gobierno de 1º turno, CONAPROLE, dictamen N° 232/97, expte. N° 195/97, 22.07.97 (RDM 1998-5, 253 a 255).

Según el art. 2º de la Res GMC los Estados debían adoptar las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas “necesarias para el cumplimiento de la... Resolución”, en el caso uruguayo, a través de los Ministerios de Salud Pública, de Industria, Energía y Minería (Laboratorio Tecnológico del Uruguay: LATU), y de Ganadería, Agricultura y Pesca. Según el art. 3º la Res GMC “entrará en vigor el día 1º de enero de 1995”.

El RTM fue elaborado, según el párrafo segundo de sus considerandos, teniendo en vista la necesidad de eliminar los “obstáculos” provocados por la asimetría entre los distintos reglamentos técnicos nacionales, “dando así cumplimiento a lo establecido por el Tratado de Asunción”; y tenía por finalidad establecer “la identidad y los requisitos mínimos de calidad” exigidos para la “leche fluida a granel de uso industrial”⁵²¹, quedando excluida la “leche” en su sentido lato (punto 1.1)⁵²². Sería aplicable “exclusivamente” al tipo de leche indicada que fuera “a ser comercializada *entre* los países del Mercosur” (punto 1.2), es decir cuando tuviera como destino la exportación hacia algunos de los Estados miembros, puesto que su objetivo, como se observó, era suprimir los “obstáculos” que las distintas reglamentaciones estatales oponían al flujo comercial intracomunitario.

En cuanto a los requisitos específicos, el RTM fijó: la prohibición de cualquier tipo de aditivo o coadyuvante de elaboración, cantidades límites de contaminantes orgánicos e inorgánicos, la aplicación de normas técnicas internacionales en materia de higiene para el tratamiento y el transporte y la eliminación de cualquier tipo de impurezas o elementos extraños (puntos 5, 6, 7.1 y 7.3). En cuanto al *tratamiento* del producto se reguló que la leche con destino de comercialización como leche a granel de uso industrial en establecimientos industrializadores de productos lácteos, debían estar sometida a enfriamiento y mantenimiento a determinada temperatura, a higienización por métodos mecánicos adecuados y, facultativamente, a termización, pasterización y estandarización (materia grasa); asimismo, se estableció que el *transporte* del producto fluido a granel debía realizarse en tanques isotérmicos a temperatura determinada (siempre no superior a 5°C) (puntos 7.2.1. y 7.2.2.).

El trámite interno se inició a partir de la presentación hecha por la empresa CONAPROLE (Cooperativa Nacional de Productores de Leche) ante el Ministerio de Agricultura, en la cual formalizó su oposición a las autorizaciones de expor-

⁵²¹ “Se entiende por ‘Leche fluida a granel de uso industrial’ la leche higienizada, enfriada y mantenida a 5° C, sometida opcionalmente a terminación, pasterización y/o estandarización de materia grasa, transportada en volumen de un establecimiento industrializador de productos lácteos a otro, a ser procesada y que no sea destinada directamente al consumidor final” (RTM, punto 2.1.2).

⁵²² “Se entiende por leche, sin especificar la especie animal de la que se obtiene, el producto del ordeño completo, ininterrumpido, en condiciones de higiene, de vacas lecheras sanas, bien alimentadas y en reposo. La leche de otros animales debe denominarse según la especie de la que proceda” (RTM, punto 2.1.1).

tación emitidas por este organismo a favor de productores (tamberos) de leche. Los embarques –según adujo– se expedían sin industrializar el producto, como “leche fluida a granel”, no cumpliéndose los requisitos mínimos de calidad requeridos por el RTM, por lo que la autoridad estaría violando la Res GMC 80/94. Alegó también que los tratados y normas resultantes deben ser observados de forma directa e inmediata por las autoridades nacionales, siempre que por su contenido puedan ser calificadas como normas “self-executing”, es decir que no requieran un desarrollo posterior por el Estado, bastando su propia estructura normativa para ser tenidas como derecho aplicable a un supuesto de hecho; ello –concluyó– resulta confirmado por el art. 42 POP que no exige la incorporación de las normas Mercosur que cumplan las condiciones mencionadas.

El fiscal entendió que «*detrás del planteo jurídico existe una defensa de determinados intereses contra otros*», toda vez que resulta «*paradojal*» la interpretación del presentante si se tiene en cuenta que –justamente– uno de los principios que surgen del Tratado de Asunción es la libre circulación de mercaderías, principalmente a través de la eliminación de los «*posible controles y trabas al libre comercio entre los contratantes*»⁵²³; por ello elaboró una hermenéutica de la normativa nacional compatible con aquella regla del Tratado. En tal sentido, consideró, de una parte, que lo prohibido según el derecho nacional –arts. 1° y 4° del decreto–ley 15.694⁵²⁴– era la venta y distribución directa en el territorio uruguayo de leche cruda al público y, de la otra, que el producto *sub examine*, no se ajusta a la definición de “leche fluida a granel de uso industrial” que da el RTM, sino a la de “leche” propiamente dicha, por lo que la norma Mercosur no resulta aplicable al caso concreto⁵²⁵. Por otro lado, el art. 11 del decreto 90/995 (Sistema Nacional de Calidad de la Leche)⁵²⁶, que exige el registro previo en el Ministerio de Industria para la emisión de certificados de calidad e higiene para la exportación de lácteos, se refiere únicamente a las empresas industrializadoras o pasteurizadoras, además de su texto se deduce que la leche fluida a granel «*no puede*» categorizarse como «*producto lácteo*»⁵²⁷. Por último, el decreto 450/978 –que obliga a los exportadores de lácteos a contar con el certificado de calidad expedido por el LATU– resulta aplicable únicamente a las «*plantas industrializadoras que cumplan las “normas” que el mismo fija*», no así para el resto de los productores⁵²⁸.

⁵²³ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párrs. 7° y 8°).

⁵²⁴ Decreto-ley 15.640, sobre régimen de abastecimiento de leche pasteurizada en todo el territorio nacional, 04.10.1984 (DO 07.11.84, N° 21.846).

⁵²⁵ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párrs. 10° a 14°).

⁵²⁶ Decreto 90/995, por el que se instituye el Sistema Nacional de Calidad de la Leche, 21.02.95 (DO 15.03.95, pág. 392).

⁵²⁷ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párrs. 15° a 19°).

⁵²⁸ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párr. 20°).

Por ello, toda vez que las exportaciones denunciadas se ajustan a «*la autorización dada por este Ministerio*» y a los requisitos sanitarios, «*nada hay que impida su realización*»⁵²⁹.

Para despejar cualquier duda, la fiscalía concluyó sosteniendo que «*comparte la posición del doctor Gandelman con respecto al valor de la pretendida exigencia impuesta por el Reglamento Técnico Mercosur, en cuanto que –...– en tanto la legislación interna (...) no la ha “internalizado”, no es obligatoria*»⁵³⁰.

Un punto que cabe resaltar es que el principio de la libre circulación de mercaderías, ampliamente definido y defendido por el Tratado de Asunción (anexo I), no impide que se adopten medidas para la protección de la salud de las personas, los animales y los vegetales, a condición de que se cumplan las condiciones exigidas a tal fin⁵³¹.

Resulta destacable, por lo demás, el intento hermenéutico realizado por el fiscal a fin de llegar, en la primera parte del dictamen, a un resultado compatible con el principio de la libre circulación de mercaderías en el Mercosur, en los términos del TA.

No obstante, el contenido propio del RTM apunta, precisamente, a que la exportación de leche a granel, a los fines de su ingreso en el mercado de otro Estado, cumpla ciertas condiciones técnicas de sanidad e higiene que no parecen ser en un todo observadas por las autoridades, según se desprende de la queja presentada por la empresa.

El caso plantea un interés especial, puesto que quien invoca la norma Mercosur no es un particular impedido de exportar a otro Estado miembro por el incumplimiento de una Res GMC por parte de las autoridades de dicho Estado; por el contrario, el requerimiento del peticionario apunta a que los organismos de su gobierno, al no observar aquella disposición regional estarían infringiendo el ordenamiento jurídico del Tratado y, además, ello le afecta directamente. En otras palabras, es el Estado exportador quien violaría el RTM, que –paradójicamente– es una disposición dirigida –principalmente– a restringir la arbitrariedad de los

⁵²⁹ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párr. 21°).

⁵³⁰ Fiscalía de Gobierno, dictamen N° 232/97, cit. (párr. 22°).

⁵³¹ Arts. 1° y 5° TA, su Anexo I, en especial art. 2, inc. “b”, y art. 50 TM 80. Sobre tales extremos ver, TAHM, laudos de 28 de abril de 1999, Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al comercio recíproco, BOM N° 9, junio, 1999 [§81, ver también §85 (vii)]; de 9 de enero de 2002, Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados (Remolded) Procedentes de Uruguay (RDIM 2002-2, 155 a 178; §II-B.1.c y B.2.b, párr. 16° punto 2°); de 19 de abril de 2002, Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el Mercosur, BOM N° 21, 2002 (§9.5, párr. 1°, ver también §§9.4, párr. 2°, 9.6, párrs. 1° y 2° y 9.7, y Decisión IIª).

funcionarios del Estado importador. Por otro lado, el sistema de solución de controversias del Mercosur (PO) no le ofrecería una respuesta adecuada, toda vez que debería presentar el reclamo ante el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay por la violación del derecho del Mercosur en que estaría incurso su propio Estado, y esperar que la cancillería –en forma discrecional– decida sobre la admisibilidad o no de su queja.

Y lo más interesante. El expediente muestra el ejemplo típico de una norma que, además de tener una fecha explícita para su entrada en vigencia (1° de enero de 1995), su contenido es claramente el de una disposición que no requiere que el Estado dicte un acto interno que la desarrolle o ejecute; su estructura es precisa e incondicional, define los sujetos obligados y beneficiados, determina un plazo para el comienzo de su aplicabilidad y las autoridades nacionales encargadas de su observancia. La Res GMC 80/94 y el RTM resultan normas jurídicas perfectamente invocables en el contexto del *sub judice*, en estricto cumplimiento de los arts. 2°, 15, 38 y 42 POP, y ello a pesar de lo manifestado sumariamente por la fiscalía que, por lo demás, no se hizo cargo de los argumentos que en tal dirección hizo valer la empresa peticionaria⁵³².

Podrían citarse también, respecto a la libre circulación de mercaderías, resoluciones de primera instancia que convalidaron la posibilidad de supresión de errores en los certificados de origen de bienes provenientes del bloque. En esta dirección, el *Juzgado Letrado de Aduanas de 1° turno* aceptó que la entidad emitente del certificado (Cámara de Exportadores de Argentina) subsanará, a través de una nueva certificación, los errores formales que presentaban los documentos originales⁵³³. En otra controversia el mismo tribunal aplicó dicha doctrina, apoyado por la fiscalía y, en consecuencia, desechó la denuncia por infracción al régimen aduanero impulsada por la DNA, respecto de mercaderías de idéntica procedencia que las del caso anterior⁵³⁴.

⁵³² Opertti, al referirse a la cuestión de las normas Mercosur no internalizadas por el Estado y la actitud que podría esperarse de los jueces nacionales, puntualizó que los particulares afectados por dicho retardo –que acrediten “lesión de su interés directo, personal y legítimo”– tendrán la posibilidad de exigir judicialmente la responsabilidad del Estado. Adicionalmente, agregó el citado autor, “no cabría descartar la aplicación por los jueces internos, los que asumirían ellos mismos la condición de intérpretes de la obligación de internar, la que cumplirían ellos mismos” salvo cuando la propia norma Mercosur no incorporada exigiera la aprobación previa por el parlamento o una intervención similar de otra autoridad estatal (OPERTTI BADÁN, Didier, “La aplicación de las normas...”, cit., pág. 72).

⁵³³ Juzgado Letrado de Aduanas de 1° turno, resolución de 26.06.01 (*inédito*).

⁵³⁴ Juzgado Letrado de Aduanas de 1° turno, resolución de 31.07.01, decreto 1625/2001 (*inédito*).

JURISPRUDENCIA

Suprema Corte de Justicia

- “A. Ledoux y M. Timsit – Exposición (Banco Francés)”, 17.01.1941 (LJU caso 523, tomo II, 1941, pág. 312 a 318).
- “M. C. J. C. c/ALALC”, sentencia N° 13/65, 29.12.1965 (JA 1969-3, 981 a 983).
- “Banco de Crédito c/Cotton Hnos. S. A., s/ejecución hipotecaria”, 04.08.1961 (LJU caso 5.464, tomo XLIII, 1961, pág. 223).
- “Botto, Omar c./Echegaray, Miguel A.”, sentencia N° 64/77, 18.04.1977 (Revista Derecho Laboral, tomo XX, pág. 341).
- “Daimler Benz A.G. c/Compañía Mercedes ‘B’ S.A. – Daños y perjuicios – Violación a la ley de marcas - Casación”, sentencia N° 400/85, 23.12.1985 (*inédito*).
- “González Sabio, José/Aceiteras del Uruguay y CIDAC Unidas S.A.–Reinstalación–Casación”, ficha 357/89, sentencia N° 25/90, 20.06.1990 (LJU caso 11.631, tomo CII, 1990, pág. 109).
- “Soria Faversani, Ramón c/Agencia Marítima Elma S.A.–Cobro de horas extras, etc.–Casación”, ficha 469/93, sentencia N° 1.023/94, 21.12.94 (*inédito*).
- “Airaldi Gómez, Roberto c/Cervecería y Maltería Paysandú S.A.. Horas extras y daños y perjuicios. Casación”, ficha 525/93, sentencia N° 171/95, 24.04.95 (*inédito*).
- “Porta Iglesias, Judith Pilar c/CASMU-salarios impagos, horas extras, salario vacacional, aguinaldo, etc.-Casación”, ficha 137/94, sentencia N° 425/95, 02.08.95 (*inédito*).
- “Colina, Hugo y otros c/C.U.T.C.S.A – Salarios impagos – Casación”, ficha 643/93, sentencia N° 737/95, 25.09.95 (*inédito*).
- “M.S. c/V.J.C.; M.Z.M. y C.G.V. – nulidad de legitimación adoptiva – casación”, ficha 429/96, sentencia N° 418/97, 17.12.97 (*inédito*).
- “Villagrán Garay, Ricardo – Extradición – Casación Penal”, ficha 91/98, sentencia N° 154/99, 09.06.99 (*inédito*).
- “HG – Edición, venta y/o reproducción ilícita de una obra literaria (art. 46 ley 9739 del 17/12/37, art. 23 ley 15913) – Excepción de inconstitucionalidad parcial A. 5 Ley 9.739 – Casación penal”, ficha 198/99, sentencia N° 74/02, 22.03.02 (extraído del diario jurídico en internet “El Derecho digital”, año 3, N° 144, edición semanal del 20.09.02 al 27.09.02 -<http://www.elderechodigital.com/>).

Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación

- Resolución N° A/134/02, de 16 de agosto de 2002, dictada en el expediente administrativo caratulado: “Publicación de prensa de supuesta conversación telefónica entre el Dr. Leonardo Costa y el Dr. Jorge Barrera”, ficha N° 134/02, capítulos I a IV, págs. 1 a 54 (disponible en el sitio de la Fiscalía: <http://www.mec.gub.uy/mpf/> -visitado el 03.07.2003).

Tribunal de lo Contencioso Administrativo

- “Piñeiro, Roberto c/Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland-Acción de nulidad”, ficha 868/87, sentencia N° 100/90, 22.03.1990 (*inédito*).

- “Rocca y Cía. S.A. c/Estado. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Acción de nulidad”, ficha 268/90, sentencia N° 798/92, 27.07.92 (LJU caso 12.345, tomo CVII).
- “Aliança da Bahía Compañía de Seguros y otras c/Estado. Poder Ejecutivo. Suspensión de Ejecución”, ficha N° 210/96, sentencia N° 237/97, 02.04.97 (inédito).
- “Aliança da Bahía Compañía de Seguros y otras c/Estado. Poder Ejecutivo. Acción de nulidad”, ficha N° 179/96, sentencia N° 1.016/78, 09.11.98 (RDM 1999-3, 304 a 322).

Tribunal de Apelaciones de Familia

- 2° turno, “TASB y De los SLP. Legitimación adoptiva”, ficha N° 250/00, sentencia N° 102/01, 20.06.01 (extraído del diario jurídico en internet “El Derecho digital”, año 3, N° 125, edición semanal del 03.05.02 al 10.05.02 - <http://www.elderechodigital.com/>).

Tribunal de Apelaciones del Trabajo

- “S. C., R. c/J. C. D. M. T. - Cobro por horas extras y dif. por aguinaldo, salario vacacional, licencia y despido y daños y perjuicios”, ficha 182/981, 10.08.1982 (LJU caso 9.817, tomo LXXXV, 1982, pág. 281).

Tribunal de Apelaciones en lo Civil

- 2° turno, “Oscar de Porciúcula - Sucesión”, 13.03.1937 (LJU caso 984, tomo IV, 1942, pág. 321).
- 3° turno, “S.A., E. c/F. M. s/cobro de pesos”, ficha 191/86, 13.05.1987 (LJU caso 11.030, tomo XCVII, págs. 120 a 127).
- 5° turno, “M.I. c/C.S.A.”, ficha 552 bis/86, 31.05.1988 (LJU caso 11.175, tomo XCVIII, págs. 199 a 203).

Tribunal de Apelaciones en lo Penal

- “M. G. o T. K. - Extradición”, 21.09.1953 (LJU caso 3.795, tomo XXVII, 1953, pág. 261).
- 1° turno, “L. y L.”, ficha 407/01, sentencia N° 114/02, 05.06.02 (LJU caso 14.483, tomo CXXVI, 2002, pág. 171 a 175).

Juzgados Letrados

- de Aduanas de 1° turno, resolución de 26.06.01 (*inédito*).
- de Aduanas de 1° turno, resolución de 31.07.01, decreto 1625/2001 (*inédito*).
- en lo Civil de 5° turno, “T.J. y otros c/L.A.; daños y perjuicios”, ficha N° 357/99, sentencia N° 38/02, 29.07.02 (extraído del diario jurídico en internet “El Derecho digital”, año III, N° 141, edición semanal del 30.08.02 al 06.09.02 - <http://www.elderechodigital.com/>).
- en lo Contencioso Administrativo de 2° turno, “A.Q. c/Poder Ejecutivo (Ministerio de Defensa Nacional) - amparo”, ficha 216/99, sentencia N° 28/00, 10.05.00 (extraído del diario jurídico en internet: <http://www.elderechodigital.com/> -visitado el 04.11.2002).
- en lo Penal de 1° turno, auto de procesamiento de Juan C. Blanco, 18.10.02 (extraído del diario jurídico en internet “El Derecho digital”, año 3, N° 149, edición semanal del 25.10.02 al 01.11.02 -<http://www.elderechodigital.com/>).

- lo Penal de 3º turno, “Sid”, ficha S-31/2003, sentencia N° 75/2003, 22.04.03 (extraído del diario jurídico en internet “El Derecho digital”, año IV, N° 176, edición semanal del 02.05.03 al 09.05.03 - <http://www.elderechodigital.com/>).

Fiscalía de Gobierno

- de 1º turno, CONAPROLE, dictamen N° 232/97, expte. N° 195/97, 22.07.97 (RDM 1998-5, 253 a 255).

América

Argentina

—Corte Suprema de Justicia de la Nación,

- “Gómez/Baudrix”, 10.06.1869 (Fallos 4:307).

Mercosur

— Tribunal Ad Hoc del Mercosur

- laudo de 28 de abril de 1999, Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al comercio recíproco, BOM N° 9, junio, 1999.
- laudo de 9 de enero de 2002, Prohibición de Importación de Neumáticos Remoldeados (Remolded) Procedentes de Uruguay, (RDIM 2002-2, 155 a 178).
- laudo de 19 de abril de 2002, Obstáculos al ingreso de productos fitosanitarios argentinos en el mercado brasileño. No incorporación de las Resoluciones GMC N° 48/96, 87/96, 149/96, 156/96 y 71/98 lo que impide su entrada en vigencia en el Mercosur, BOM N° 21, 2002.
- laudo de 21 de mayo de 2002, Aplicación del “IMESI” (impuesto específico interno) a la comercialización de cigarrillos, BOM N° 22, 2002.

Europa

Comunidades Europeas

— Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

- dictamen 1/94, de 15 de noviembre de 1994, sobre competencias de la Comunidad para concluir acuerdos internacionales en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, Rec. I-5267.
- sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo, asunto C-376/98, Rec. I-8419.

NORMATIVA

- Ley 2.207, por la que se aprueban los tratados celebrados en el Congreso Internacional Sudamericano, sobre Derecho Internacional Privado, Penal, Civil, Comercial, Procesal, Propiedad Literaria y Artística, Profesiones Liberales, Patentes de Invención, Marcas de Comercio y de Fábrica, y Protocolo Adicional (Montevideo, 1889), 30.10.1892.
- Decreto de 19 de febrero de 1931, Refugiados Políticos: se dispone la internación de determinados emigrados argentinos (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1931, págs. 59 a 62).
- Decreto de 17 de octubre de 1935, conflicto entre Italia y Etiopía: se disponen medidas prohibidas respecto a exportación, reexportación y tránsito de armamentos (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1935, págs. 685 a 687).
- Decreto de 18 de noviembre de 1935, conflicto italo-etíope, se amplía la lista de artículos comprendidos en la prohibición de exportaciones y reexportaciones (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1935, págs. 806 a 807).
- Ley 9.739, sobre Propiedad Literaria y Artística, 17.12.1937.
- Ley 9.956, marcas de fabrica, comercio y agricultura (propiedad industrial), 04.10.1940.
- Decreto-ley 10.272, por el que se aprueban los tratados suscritos en el Segundo Congreso Sudamericano de Derecho Internacional Privado: Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos; Tratado sobre Propiedad Intelectual, y Convención sobre Ejercicio de Profesiones Liberales; Tratado de Derecho de Navegación Comercial Internacional; Tratado de Derecho Procesal Internacional; Tratado de Derecho Penal Internacional; Tratado de Derecho Comercial Terrestre Internacional; Tratado de Derecho Civil Internacional (Montevideo, 1939 y 1940), 12.11.1942 (DO 22.12.42, N° 10.877).
- Decreto-ley 10.288, Código de Legislación Aeronáutica, 03.12.1942.
- Ley 10.683, por la que se aprueban la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (San Francisco, 26 de junio 1945), 15.12.1945.
- Decreto de 25 de junio de 1951, Guerra de Corea: se da cumplimiento a una Recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas, prohibiendo la exportación de armas (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1951, págs. 644 a 646).
- Ley 12.030, por la que se aprueban Convenios adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT) y se establece un régimen de sanciones para los infractores, 21.11.1953 (DO 27.01.54, N° 14.141).
- Ley 12.273, por la que se aprueban el Convenio Internacional de Telecomunicaciones, sus Anexos, Protocolo Final y Protocolos Adicionales, (Buenos Aires, 1952), 18.01.1956.
- Ley 12.320, por la que se aprueban el Convenio de la Unión Postal de las Américas y España, los Acuerdos relativos a: Valores Declarados, Encomiendas Postales, Giros Postales y Erección Monumento, y el Protocolo Final (Bogotá, 1955), 20.09.1956.

- Ley 12.859, por la que se aprueba el Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y sus Protocolos Adicionales, firmados en Montevideo el día 18 de febrero de 1960, 28.04.1961.
- Ley 13.497, por la que se aprueba la Convención de París sobre Protección de la Propiedad Industrial, de 20 de marzo de 1883, 22.09.1966
- Ley 13.683, por la que se aprueban las Convenciones de la Conferencia de Ginebra de 1949, sobre protección de las víctimas de la guerra, 17.09.1968 (DO 10.12.68, N° 17.970).
- Ley 13.747, sobre inconstitucionalidad de las leyes, 10.07.1969.
- Ley 13.789, por la que se aprueba el Protocolo por el cual se Institucionaliza el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1966), 14.11.1969.
- Ley 13.802, por la que se aprueba el Protocolo para la Solución de Controversias entre las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo (ALALC, 1967), 03.12.1969.
- Decreto 634/973, por el que se establece la fecha de vigencia de las modificaciones que se operen en la Lista Nacional de Uruguay, 07.08.1973 (Registro Nacional de Leyes y Decretos, 1973, págs. 689 a 691).
- Decreto-ley 14.163, por el que se aprueban las Notas Reversales suscritas el 21 de julio de 1972 con la Brasil, sobre límites en la zona de la Barra del Arroyo Chuy, 07.03.1974.
- Decreto-ley 14.305, código aeronáutico, 29.11.1974 (DO 05.12.74, N° 19.414).
- Decreto-ley 14.306, código tributario, 29.11.1974 (DO 06.12.74, N° 19.415).
- Decreto-ley 14.490, por la que se fija el plazo de caducidad de acciones por cobro que adeude el empleador en relaciones laborales, 23.12.1975.
- Decreto-ley 14.629, sobre Impuesto Aduanero Único a la Importación de toda mercadería procedente del exterior, 05.01.1977.
- Decreto-ley 14.788, por el que se autoriza la denuncia de los Convenios N° 12, 17, 20, 24, 25 y 45 de la OIT, 30.05.1978 (DO 05.06.78, N° 20.264).
- Decreto-ley 14.906, por el que se aprueba el Convenio de la OIT N° 149, sobre el empleo y condiciones de trabajo y de vida del personal de enfermería, 02.07.1979 (DO 20.07.79, N° 20.538).
- Decreto-ley 14.910, por el que se aprueban los Convenios para la Protección de la Propiedad Industrial, para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, y el que estableció la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 19.07.1979 (DO 23.08.79, N° 20.562).
- Decreto-ley 15.004, por el que se aprueban las Notas Reversales, intercambiadas el 29 de octubre de 1979, entre Uruguay y Argentina, sobre la modificación del Protocolo Adicional al Convenio de Cooperación Económica, 29.04.1980.
- Decreto-ley 15.032, código del proceso penal, 07.07.1980 (DO 18.08.80, N° 20.806).
- Decreto-ley 15.041, por el que se aprueban las Notas Reversales relativas a la importación de materiales destinados a la construcción de los edificios de las misiones diplomáticas de la República Argentina en territorio uruguayo y de la República Oriental del

- Uruguay en territorio argentino, intercambiadas en Buenos Aires, el 18 de febrero de 1980, 17.07.1980.
- Decreto-ley 15.071, por el que se aprueba el Tratado de Montevideo 1980, constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), 16.10.1980 (DO 13.11.80, N° 20.867).
- Decreto-ley 15.195, por el que se aprueba la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (23 de mayo de 1969), 19.10.1981 (DO 06.11.81, N° 21.106).
- Decreto-ley 15.244, por el que se autoriza la denuncia del Convenio N° 89 de la OIT, 27.01.1982.
- Decreto-ley 15.326, por el que se autoriza la denuncia del Convenio N° 2 de la OIT, 30.09.1982.
- Decreto-ley 15.483, por el que se aprueban los Protocolos de 14 de diciembre de 1977 y de 22 de diciembre de 1981 sobre prórroga del Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles, en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 11.11.1983.
- Decreto-ley 15.524, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (LO-TCA), 09.01.1984.
- Decreto-ley 15.649, por el que se aprueban el Convenio de Sanidad Animal en materia de Exportación e Importación de Especies Pecuarias, entre Uruguay y Ecuador y las Notas Reversales por las que se modifica el texto del artículo 8° del Convenio, 25.10.1984.
- Decreto-ley 15.691, código aduanero, 07.12.1984 (DO 07.01.85, N° 21.887).
- Ley 15.737, ley de amnistía, 22.03.1985 (DO 22.03.85, N° 21.906).
- Ley 15.738, por la que se convalidan los actos legislativos dictados por el Consejo de Estado (1973-1985), 13.03.1985 (DO 22.03.85, N° 21.906).
- Ley 15.750, Ley Orgánica de la Judicatura y de Organización de los Tribunales, 24.06.1985 (DO 08.07.85, N° 21.973).
- Decreto 663/985, por el que se establece la vigencia de los compromisos internacionales suscritos en el marco jurídico de ALADI en materia de Acuerdos de Alcance Regional y Acuerdos de Alcance Parcial, 27.11.1985 (DO 29.01.1986, pág. 466).
- Ley 15.851, normas sobre el funcionamiento de los Servicios Estatales, 24.12.1986 (DO 31.12.86, N° 22.295).
- Ley 15.869, Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y modificación del Decreto-Ley 15.524 (LO-TCA-2), 22.06.1987 (DO 02.07.87, N° 22.411).
- Ley 15.982, Código General del Proceso, 18.10.1988.
- Ley 15.996, por la que se consideran horas extras las que excedan el límite horario aplicable a cada trabajador en las actividades y categorías laborales cuya jornada esté limitada en su duración, 17.11.1988.
- Ley 16.011, acción de amparo, 19.12.1988 (DO 29.12.88, N° 22.776).

Ley 16.111, por la que se aprueban las Notas Reversales, relativas a la concertación de un préstamo del gobierno del Japón, intercambiadas el 12 de septiembre de 1989, 17.05.1990 (DO 17.07.90, N° 23.145).

Decreto 500/991, procedimiento administrativo, 1991.

Ley 16.173, por la que se aprueba la adhesión a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales y entre Organizaciones Internacionales (1986), 30.03.91 (DO 15.05.91, N° 23.339).

Ley 16.196, por la que se aprueba el Tratado para la Constitución de un Mercado Común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay y sus cinco Anexos (Asunción, 26 de marzo de 1991), 22.07.91 (DO 27.09.91, N° 23.431).

Ley 16.348, por la que se aprueba el Protocolo para la Solución de Controversias en el Mercado Común del Sur, "Protocolo de Brasilia", entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay (Brasilia, 17 de diciembre de 1991), 01.04.93 (DO 22.04.93, N° 23.783).

Ley 16.432, por la que se aprueba el Acuerdo relativo a un Consejo sobre Comercio e Inversión entre los Gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y el Gobierno de los Estados Unidos (Washington, 19 de junio de 1991), 01.12.93 (DO 07.12.93, N° 23.942).

Ley 16.603, Código Civil, 19.10.94 (DO 21.11.94, N° 24.177).

Decreto 299/995 MRE, MEF y MTOP, por el que se dispone la vigencia del Acuerdo de Alcance Parcial de Promoción del Comercio N° 8 (AAP.PC-8), sobre Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías en el Mercosur, 08.08.95 (DO 29.08.95, pág. 366).

Ley 16.829, por la que se aprueba el Acuerdo de Sede entre la República Oriental del Uruguay y el Mercado Común del Sur (Mercosur) para el funcionamiento de la Secretaría Administrativa del Mercosur (1996), 29.05.97 (DO 10.06.97, N° 24.801).

Ley 16.303, por la que se aprueban la Constitución, el Convenio y el Protocolo Facultativo de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (Niza, 1989), 14.09.92, (DO 13.10.92, N° 23.658).

Ley 16.564, por la que se aprueba el Acuerdo entre Nueva Zelanda y Uruguay sobre cooperación económica-comercial y científica-tecnológica, contenido en las Notas Reversales del 9 y 20 de noviembre de 1989, 19.08.94 (DO 05.09.94, N° 24.124).

Ley 16.712, por la que se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur, "Protocolo de Ouro Preto" y su Anexo (Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994), 01.09.95 (DO 15.09.95, N° 24.376).

Decreto 440/995 MRE, MEF, MIEM y MAGP, por el que se dispone la vigencia Decimotercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 celebrado en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, entre los Gobiernos de la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 11.12.95 (DO 04.01.96, pág. 668).

Decreto 126/996 MRE, MEF, MIEM y MAGP, por el que se dispone la vigencia Decimosegundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 del Tratado de Montevideo de 1980, entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, 10.04.96 (DO 22.04.96, pág. 75).

Ley 16.893, Código del Proceso Penal, 16.12.97 (DO 30.12.97, N° 24.942).

Ley 17.053, por la que se aprueba el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes (Madrid, 15 de diciembre de 1995), 14.12.98 (DO 08.01.99, N° 25.189).

Ley 17.247, por la que se aprueba el Decimosexto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 5, que establece el régimen de solución de controversias relacionado con el Acuerdo (1999), 13.07.00 (DO 07.08.00, N° 25.575).

Decreto 315/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Vigésimosegundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 31.10.00, (DO 08.11.00, N° 25.639, pág. 216).

Decreto 345/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Decimoquinto Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 31.10.00, (DO 05.12.00, N° 25.658, pág. 389).

Decreto 346/000 MRE y MEF, por el que se aprueba el Vigésimotercer Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 28.11.00, (DO 05.12.00, N° 25.658, pág. 393)

Decreto 130/002 MRE y MEF, por el que se aprueba el Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35 celebrado entre los Gobiernos de los Estados partes del Mercosur y el Gobierno de la República de Chile en el marco jurídico del Tratado de Montevideo de 1980, 16.04.02 (DO 24.04.02, N° 25.993).

Ley 17.510, por la que se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Roma, 17 de julio de 1998), 27.06.02 (DO 08.07.02, N° 26.044).

Reglamento de la Cámara de Representantes, aprobado el 11 de diciembre de 1991 y modificado el 4 de noviembre de 1998.

Reglamento de la Cámara de Senadores, vigente al año 2002.

Varios

Convención sobre Tratados de La Habana, de 20 de febrero de 1928 (texto en “Sistema Interamericano”, F. V. García-Amador, compil.-anotac., ed. Subsecretaría de Asuntos Jurídicos-Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington, 1981, pág. 333).

BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE RAMÍREZ, Gonzalo,

- “Integración: nueva realidad regional y mundial. Su incidencia en el Derecho Constitucional”, en “Curso de Derecho Procesal Internacional y Comunitario del Mercosur” (Ángel Landoni Sosa, dir.), ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 1997, págs. 13 a 38.
- “Derecho Legislativo”, ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 1997.
- *intervención* en el marco de su *Visita* a la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores, en calidad de jurista experto, sobre el proyecto de ley de “Técnicas de reproducción humana asistida”, versión taquigráfica de la sesión del día 29 de julio de 2002, Carpeta N° 410/1996, Distribuido N° 1662 [sitio del Poder Legislativo: <https://www.parlamento.gub.uy> -visitado el 28.11.02].

AGUIRRE RAMÍREZ, Fernando-FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia,

- “Curso de Derecho del Transporte. Transporte Multimodal”, 1ª edición, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1999.
- “Curso de Derecho del Transporte. Transporte Terrestre”, 1ª edición, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2000.

ALEGRIA, Héctor, “El Mercosur hoy: La realidad, pragmatismo e ideales”, LL Suplemento Aniversario de 15.09.95, págs. 4 a 6.

ARBUET VIGNALI, Heber,

- “Condiciones para la aplicación de una norma internacional en el ámbito interno”, Revista de la Facultad de Derecho N° 5, julio diciembre 1993, ed. Universidad de la República, Montevideo [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- “Las relaciones entre el derecho internacional y un sistema interno. El juez nacional ante el Derecho Internacional Público”, Derecho Laboral N° 173 y 174, tomo XXXVII, enero - junio 1994, Montevideo, págs. 78 a 99.
- “Derecho Internacional Público. Temas de la Teoría General”, en Colección Jurídica y Social N° 49, ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1995.
- “Solución de controversias en el Mercosur, después del Protocolo de Ouro Preto”, Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales N° 123 (Mercosur), 1995, ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, págs. 195 a 238.
- “Las relaciones entre el sistema jurídico del Mercosur y los sistemas internos de los Estados Miembros”, en Libro de Ponencias de Jornadas Uruguayo-Santafesinas, ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1997, págs. 275 a 293.
- documento presentado en el marco de la Jornada sobre Incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento interno de los Estados miembros, organizada por el

- Comité de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales [CARI], Buenos Aires, 1998, recopilación del CARI, comunicación N° 2, págs. 54 a 55.
- ARBUNET VIGNALI, Heber-ARRIGHI, Jean Michel, “Los vínculos entre el derecho internacional público y los sistemas internos”, *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político* N° 37, tomo VII, 1990, Montevideo, págs. 76 a 85.
- ARRIGHI, Jean Michel,
- “Convenio 95 de la O.I.T. y ley 14.490: un conflicto entre derecho internacional y derecho interno”, *Revista Derecho Laboral* N° 132, tomo XXVI, 1983, Montevideo, págs. 856 a 864.
 - “El derecho internacional de los derechos humanos y los refugiados”, en *Terceras Jornadas Académicas sobre “La defensa nacional y el derecho humanitario”*, 22 y 23 de octubre de 1992, Montevideo, ed. Ministerio de Defensa Nacional, Montevideo, 1992, págs. 142 a 151.
 - “Relaciones entre el Derecho internacional y los Derechos internos”, en “*Derecho Internacional Público*” (Eduardo Jiménez de Aréchaga, dir.), 2ª edición actualizada, tomo I, capítulo VII, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1996, págs. 333 a 361.
- BASTOS, Carlos E. Caputo, “O proceso de integração do Mercosul e a questão da hierarquia constitucional dos tratados”, en *Estudos da Integração*, vol. 12, ed. Senado Federal, Porto Alegre, 1997.
- BIASCO, Emilio, “Federalismo y Mercosur. Adaptación de las Constituciones al Mercosur”, *Revista de Derecho Público* N° 9, 1996, Montevideo, págs. 85 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- BLUTH, Elías, “El Uruguay y la aplicación en la esfera interna del Tratado de Montevideo”, *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional*, vol. IV, 1965-1966, págs. 299 a 320.
- BRITO, Mariano, “Solución de controversias en el Mercosur”, en “*El Derecho de la integración del Mercosur*” (AA.VV.), ed. Universidad de Montevideo - Facultad de Derecho, Montevideo, 1999, págs. 161 a 170.
- BUENO MARTÍNEZ, Patricio, “El valor jurídico del ordenamiento Comunitario Andino derivado”, *RDIM* 2002-4, 89 a 108.
- BÜSCH, Augusto F., “Los Instrumentos internacionales frente a la constitución y a la ley”, *Revista de la Facultad de Derecho*, año XXI, ed. Universidad de la República, Montevideo, págs. 27 a 90.
- CAPOLUPO DE DURAZÓN Y VEDIA, Ana M., “Régimen jurídico del Mercosur”, en *Conclusiones del Congreso Internacional de Derecho Comunitario y del Mercosur* (Salta, septiembre, 1998), tomo II, ed. Escuela de la Magistratura - Poder Judicial de Salta, Salta, 1999, págs. 723 a 738.
- CÁRDENAS, Emilio J., “Hacia un Derecho Comunitario Latinoamericano”, *Revista Derecho de la Integración* N° 1, 1967, ed. INTAL, Buenos Aires, págs. 32 a 50.

Comisión Nacional de Juristas, “Bases para la Creación de un Tribunal de Justicia en el Mercosur”, presentado en el Simposio sobre “Un Tribunal de Justicia para el Mercosur”, organizado por el Instituto Artigas del Servicio Exterior, octubre - noviembre de 1991, en “Solución de Controversias en el Mercosur” (Jorge Pérez Otermin, coord.), ed. Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, 1992, págs. 151 a 184.

CONSTANTINESCO, Leontín, “Derecho comunitario y Derecho constitucional Neerlandés”, Revista Derecho de la Integración N° 7, octubre 1970, ed. INTAL, Buenos Aires, págs. 101 a 122.

CORREA FREITAS, Rubén,

- “Las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho comunitario”, LJU tomo LXXXVII, 1983, págs. 86 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- “El Mercosur ante la Constitución Uruguaya”, LJU tomo CIII, 1991, págs. 11 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- “La primacía del Derecho comunitario sobre la Constitución de los Estados miembros”, LJU tomo CXI, 1995, págs. 118 ss. [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- “La Constitución Uruguaya y el Mercosur”, Revista Actualidad en Derecho Público N° 9, año 5°, enero - abril 1999, ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, págs. 115 a 135.
- “Derecho constitucional contemporáneo”, tomo I, 2ª edición, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2002 [*copia mimeográfica suministrada por el autor*, con autorización para su cita].

DELPIAZZO, Carlos,

- “Armonización e incorporación de normas comunes al Derecho interno en el Mercosur”, Revista de Derecho Administrativo N° 12 a 14, año 5, 1993, ed. Depalma, Buenos Aires, págs. 603 a 611.
- “Integración”, conferencia en el marco de “Jornadas de Derecho Administrativo en los Países del Mercosur”, 10 al 12 de septiembre de 1997, Facultad de Derecho (Universidad Austral), Buenos Aires
- “Alcances y límites del Derecho de la integración”, Revista de Derecho Público N° 13, 1998, Montevideo, págs. 45 a 49.
- “El Derecho de la integración frente a la Constitución Uruguaya”, Revista Actualidad en Derecho Público N° 9, año 5°, enero - abril 1999, ed. Ad-Hoc, Buenos Aires, págs. 107 a 113.
- “Fuentes del Derecho de la integración”, en “El Derecho de la integración del Mercosur” (AA.VV.), ed. Universidad de Montevideo - Facultad de Derecho, Montevideo, 1999, págs. 67 a 78.

DROMI, Roberto-EKMEKDJIAN, Miguel A.-RIVERA, Julio, “Derecho Comunitario”, ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.

DURÁN MARTÍNEZ, Augusto,

- exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia”, 8 de octubre de 1992, Montevideo, publicado en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, N° 8, Montevideo, 1993, págs. 27 a 40.
- conferencia “Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos estatales en los procesos de integración. El caso Mercosur”, 12 de septiembre de 1996, Facultad de Derecho (Universidad Católica de Uruguay), Montevideo, publicada en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, N° 17, Montevideo, 1997, págs. 67 a 68.

ERMIDA URIARTE, Oscar, “La Declaración Sociolaboral del Mercosur y su aplicabilidad judicial”, en Libro de Ponencias de las XXVII^a Jornadas de Derecho Laboral y IV Encuentro Latinoamericano de Abogados Laboralistas (org. por A.A.L. - A.L.A.L. - E.F.T. y A.B.A.L.), 25 al 27 de octubre de 2001, ed. La Ley, Buenos Aires, 2001, págs. 305 a 320.

ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G.,

- “Derecho comunitario y derecho constitucional”, Gaceta Forense, tomo 1, N° 1, Montevideo, 1983, págs. 75 a 81.
- “La cuestión constitucional en los cuatro Estados Partes del Mercosur”, en “El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos” (AA.VV.), Serie Congresos y Conferencias N° 11, 1995, ed. UCUDAL - Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo, págs. 35 a 51.
- “La justicia constitucional en Uruguay”, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 357 a 377.
- “La justicia constitucional en Uruguay”, en “La jurisdicción constitucional en Iberoamérica” (D. García Belaunde-F. Fernández Segado, coords.), ed. Dykinson, Madrid, 1997, págs. 897 a 927.

ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo G.-FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, “En torno al Tratado de Asunción. Algunas reflexiones desde la perspectiva del derecho constitucional”, Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político N° 44, tomo VIII, Montevideo, págs. 97 a 103.

FONTOURA, Jorge, “Asimetrías constitucionales en el Mercosur”, Informativo MERCOSUR N° 10, ano IV, 1999, ed. Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul - Representação Brasileira, págs. 5 a 10 [sitio de la Câmara dos Deputados - Comissões - Mistas Permanentes, Brasil: <http://www.camara.gov.br/> -visitado el 02.05.2002]

FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia,

- “El sistema normativo del Mercosur y el uso de los Acuerdos de Alcance Parcial para regular el transporte regional”, JA 1997-III, 845 a 853.
- “La anulación del Acuerdo sobre transporte multimodal del Mercosur”, RDM 1999-3, 304 a 320.

FRUGONE SCHIAVONE, Héctor,

- “Relaciones Exteriores”, en “Temas de Derecho Administrativos 2”, vol. 2, ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 1981.
- exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia”, 8 de octubre de 1992, Montevideo, publicado en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, N° 8, Montevideo, 1993, págs. 69 a 72.

GAMIO, José María, “Ordenamiento jurídico del Mercosur”, en “El Mercosur después de Ouro Preto. Aspectos Jurídicos” (AA.VV.), Serie Congresos y Conferencias N° 11, 1995, ed. UCUDAL - Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, Montevideo, págs. 73 a 91.

GATTI, Graciela, “Inserción de las normas comunitarias en los derechos nacionales”, Revista La Judicatura N° 38, diciembre 1997, Montevideo, págs. 73 a 82.

GAUDET, Michel, su *intervención* del día 7 de febrero de 1967, en el marco de “Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la cuestión constitucional”, Universidad Nacional de Bogotá, 6 a 8 de febrero de 1967, ed. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, 1968, págs. 58 a 75.

GONZÁLEZ, Ariosto, “Normativa del Mercosur: su internalización en los derechos respectivos. Las zonas francas”, Revista de Estudios Aduaneros N° 13, año IX, ed. Instituto Argentino de Estudios Aduaneros, Buenos Aires, 1999, págs. 36 a 42.

GROS ESPIELL, Héctor,

- “Las Constituciones del Uruguay”, ed. Cultura Hispánica, Madrid, 1956.
- *intervención* en “Simposio sobre el Proyecto de Convención de Derechos Humanos de Santiago de Chile”, ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1959.
- “Política Exterior de la República. Cuestiones de Derecho Internacional. La Constitución y los Tratados Internacionales”, Cuadernos de Política Exterior N° 4, Sección “Artigas” del Ministerio de Relaciones Exteriores, Montevideo, 1963.
- “La integración económica Latinoamericana y la Constitución uruguaya”, en Temas Jurídicos N° 1 “La Constitución de 1967”, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1968, págs. 35 a 52.
- “El Tratado de Asunción y algunas cuestiones jurídicas que plantea”, ED 144, 913 a 925 [1991].
- “Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos”, Anuario Argentino de Derecho Internacional, tomo VII, 1996 - 1997, ed. A.A.D.I, Córdoba, 1997, págs. 127 a 151.
- “El Uruguay y el Mercosur: Proceso que condujo al Tratado de Asunción”, en “El Derecho de la integración del Mercosur” (AA.VV.), ed. Universidad de Montevideo - Facultad de Derecho, Montevideo, 1999, págs. 5 a 34.
- *intervención* en el marco de su *Visita* a la Comisión de Salud Pública de la Cámara de Senadores, en calidad de jurista experto, sobre el proyecto de ley de “Técnicas

- de reproducción humana asistida”, versión taquigráfica de la sesión del día 30 de julio de 2002, Carpeta N° 410/1996, Distribuido N° 1666 [sitio del Poder Legislativo: <https://www.parlamento.gub.uy> -visitado el 30.11.02.]
- “El Uruguay y la Corte Penal Internacional. La iniciativa del Poder Ejecutivo en la ley aprobatoria de los tratados”, *Revista de Derecho* N° 2, año I, 2002, ed. Universidad de Montevideo, Montevideo, págs. 15 a 22.
- HUDSON, Manley,
- “The Permanent Court of International Justice”, ed. Macmillan Company, New York, 1934.
- “The World Court 1921-1938”, 5ª edición, ed. World Peace Foundation, Boston, 1938.
- Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, “Derecho de la integración Latinoamericana”, ed. Depalma, Buenos Aires, 1969.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo,
- “Relaciones entre el derecho internacional público y el derecho interno”, *Revista de la Facultad de Derecho* N° 3, 1950, ed. Universidad de la República, Montevideo, págs. 711 a 755.
- “Curso de Derecho Internacional Público”, tomo I, ed. Centro de Estudiantes de Derecho, Montevideo, 1959.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Justino,
- “La Constitución Nacional”, tomo III, ed. Organización Taquigráfica Edina, Montevideo, 1946.
- “La Constitución Nacional”, tomo II, ed. Cámara de Senadores, Montevideo, 1997.
- KORZENIAK, José,
- “Curso de Derecho Constitucional 2º”, ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 1991.
- “Primer Curso de Derecho Público. Derecho Constitucional”, ed. Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 2001.
- KOVAR, Robert, “Relaciones entre el derecho comunitario y los derechos nacionales”, en “Treinta años de Derecho comunitario”, capítulo VI (AA.VV.), ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas-Luxemburgo, 1984, págs. 115 a 159.
- LABANDERA IPATA, Pablo,
- “Régimen infraccional en el Código Aduanero del Mercosur”, *Anales del Foro - Boletín Informativo Jurídico*, segunda época, N° 124, mayo - junio 1996, Montevideo, págs. 37 a 51.
- “Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración”, *RDM* 1998-4, 63 a 78.

- “Régimen infraccional en el Código Aduanero del Mercosur. Análisis comparado con nuestra legislación vigente”, *Revista de Comercio Exterior y Aduanas* N° 5, 1998, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, págs. 9 a 41.
- LABANDERA IPATA, Pablo-BARROETA PIRETTI, Gonzalo, “Internalización de normas comunitarias en nuestro país ¿Correcta aplicación del Protocolo de Ouro Preto?”, *Revista de Comercio Exterior y Aduanas* N° 4, 1998, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, págs. 79 a 93.
- LANDONI SOSA, Angel, “Solución de conflictos en el Mercosur”, *Revista del Colegio de Abogados de La Plata* N° 54, marzo - junio 1994, año XXXIV, La Plata, págs. 325 a 356.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio, “La caracterización de la naturaleza jurídica de la atribución-cesión de competencias derivadas de la Constitución: unas consideraciones introductorias”, *Revista de Estudios Políticos*, N° 90, nueva época, octubre - diciembre 1995, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 173 a 191.
- LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., “Transporte multimodal. Sentencia del Tribunal de lo Contenciosoadministrativo N° 237 -2 de abril de 1997-”, *RDM* 1998-6, 139 a 145.
- LOUIS, Jean-Victor, “El ordenamiento jurídico comunitario”, 5ª edición, ed. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Bruselas, 1995.
- MIDÓN, Mario A., “El tratamiento constitucional de la Integración entre los Signatarios del Mercosur”, *LL* de 24.03.97, págs. 1 a 5.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, Dirección Tratados “Notas Explicativas” [disponible en el sitio del Ministerio: <http://www.mrree.gub.uy/> -visitado el 04.04.2003].
- MONTERO TRAIABEL, José P., “Observancia de los derechos humanos a través de la tributación”, en *Anais das XX Jornadas do Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT)*, dezembro 2000, Salvador, Bahía, ed. Associação Brasileira de Direito Financiero (ABDF), págs. 1103 a 1134.
- OPERTI BADÁN, Didier,
- conferencia “Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos estatales en los procesos de integración. El caso Mercosur”, 12 de septiembre de 1996, Facultad de Derecho (Universidad Católica de Uruguay), Montevideo, publicada en *Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político*, serie Congresos y Conferencias, N° 17, Montevideo, 1997, págs. 41 a 48.
 - “La normativa Mercosur”, documento presentado en el marco de la Jornada sobre Incorporación de la normativa Mercosur al ordenamiento interno de los Estados miembros, organizada por el CARI, Buenos Aires, 1998, recopilación del CARI, comunicación N° 18, págs. 147 a 150.
 - “La aplicación de las normas del Mercosur por el juez nacional”, *Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado* N° 3, 1998, Montevideo, págs. 65 a 76.
 - *intervención* en el marco de su *Visita* a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, sobre el proyecto de ley aprobatoria del “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacio-

- nal”, versión taquigráfica de la sesión del día 28 de mayo de 2002, Carpeta N° 794/2002, Distribuido N° 1534 [sitio del Poder Legislativo: <https://www.parlamento.gub.uy> -visitado el 28.10.02].
- *intervención* en el marco de su *Visita* a la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores, en su calidad de Ministro de Relaciones Exteriores, sobre el proyecto de ley aprobatoria del “Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional”, versión taquigráfica de la sesión del día 21 de junio de 2002, Carpeta N° 794/2002, Distribuido N° 1583 [sitio del Poder Legislativo: <https://www.parlamento.gub.uy> -visitado el 28.10.02].
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, “Las relaciones laborales en el Cono Sur. Estudio comparado” (Informe RELASUR), Colección Informes OIT N° 44, ed. Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid, 1995.
- ORIBE, Emilio, su *intervención* del día 8 de febrero de 1967, en el marco de “Mesa Redonda sobre la Integración de América Latina y la cuestión constitucional”, Universidad Nacional de Bogotá, 6 a 8 de febrero de 1967, ed. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales, Washington, 1968, págs. 122 a 125.
- PAOLILLO, Felipe, “Las normas constitucionales sobre integración económica y social”, en “Estudios sobre la Reforma Constitucional” (AA.VV.), Cuaderno N° 19, ed. Facultad de Derecho (Universidad de la República), Montevideo, 1967, págs. 197 a 212.
- PASTORI, Alejandro, “Una fuente potencial de conflictos jurídicos: La mala *praxis* en materia de incorporación de la normativa en el Mercosur”, Revista de la Facultad de Derecho (Universidad de la República) N° 20, junio 2002, ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo [*copia mimeográfica* suministrada por el autor, con autorización para su cita].
- PÉREZ OTERMÍN, Jorge,
- exposición en Seminario sobre “Solución de Controversias en el Mercosur. Protocolo de Brasilia”, 8 de octubre de 1992, Montevideo, publicado en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, N° 8, Montevideo, 1993, págs. 79 a 81.
- “El Mercado Común del Sur. De Asunción a Ouro Preto”, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1995.
- PIZZOLO, Calogero, “La relación constitución - globalización. Una visión desde el derecho constitucional Iberoamericano”, en “VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional” (AA.VV.), 15 al 17 de abril de 1998, Bogotá, Colombia, ed. I.E.C.C.R.P. - UNAM - I.I.D.C y Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, 1998, págs. 1689 a 1716.
- RASO DELGUE, Juan-PRATT PERCOVICH, Lucía, “Derecho sindical en la jurisprudencia uruguaya”, ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1994.
- REIS, Márcio Monteiro, “Mercosul, União Européia e Constituição: a integração dos Estados e os Ordenamentos Jurídicos nacionais”, ed. Renovar, Río de Janeiro, 2001.

- RODRÍGUEZ OLIVERA, Nuri, “Mercosur como instrumento para la creación de un Derecho comunitario”, Revista de la Facultad de Derecho N° 2, 1992, ed. Universidad de la República, Montevideo, págs. 39 a 58.
- ROTONDO, Felipe, “Responsabilidad en el Mercosur”, en “El Derecho de la integración del Mercosur” (AA.VV.), ed. Universidad de Montevideo - Facultad de Derecho, Montevideo, 1999, págs. 151 a 159.
- ROZO ACUÑA, Eduardo, “Derecho internacional y Derecho interno en las Constituciones de América Latina”, en “II Seminario Internacional ‘Relación entre Derecho internacional y Derecho interno’ ” (AA.VV.), ed. I.D.C. - UniBoyacá - C.I.P.A.D.E. y I.E.C.C.R.P., Boyacá, Colombia, 1999, págs. 549 a 603.
- RUIZ DÍAZ LABRANO, Roberto, “Mercosur. Integración y derecho”, ed. Intercontinental - Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.
- SALAZAR MANRIQUE, Roberto, “Bases jurídicas institucionales y doctrinales para la proyección internacional de la Comunidad Andina”, documento informativo SG/di 283, de 16 de noviembre de 2000, ed. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2000.
- SANGUINETTI, Julio Luis, “Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo”, Revista Integración Latinoamericana N° 201, 1994, ed. INTAL, Buenos Aires, págs. 3 ss.
- SUPERVIELLE, Bernardo, “De la derogación de las leyes”, en Estudios Jurídicos en memoria de Juan José Amézaga (AA.VV.), ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, págs. 383 a 518.
- TELLECHEA BERGMAN, Eduardo, conferencia “Las relaciones entre el Derecho comunitario y los ordenamientos estatales en los procesos de integración. El caso Mercosur”, 12 de septiembre de 1996, Facultad de Derecho (Universidad Católica de Uruguay), Montevideo, publicada en Revista Uruguaya de Derecho Constitucional y Político, serie Congresos y Conferencias, N° 17, Montevideo, 1997, págs. 64 a 65.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima, “A ordem jurídica do Mercosul”, ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1996.
- VELÁZQUEZ, Carlos M., “La invalidez de los tratados internacionales”, Revista de Derecho Público y Privado, tomos 42-43, enero - diciembre 1959, Montevideo, págs. 400 ss. (separata, págs. 1 a 22).
- VIEIRA, Manuel, “La integración Latinoamericana”, en “Alcances y aplicación de la nueva Constitución Uruguaya”, ed. IEPAL, Montevideo, 1967, págs. 159 a 165.
- VIGNONE, María José, “¿Cómo se incorpora a la legislación uruguaya una obligación asumida en el ámbito del Mercosur?”, monografía *inédita*, Montevideo, 1996.

ZACKLIN, Ralph, “Implicancias jurídicas e institucionales del ingreso de Gran Bretaña en el Mercado Común Europeo”, *Revista Derecho de la Integración* N° 13, vol. VI, 1973, ed. INTAL, Buenos Aires, págs. 109 a 116.

Varios:

- ALADI, Secretaría General, “Regímenes de solución de controversias; antecedentes y principales mecanismos vigentes en la región”, ed. ALADI, Montevideo, 21 agosto 1998 (SEC/di 865/Rev.01).
- Corte Permanente de Justicia Internacional,
- folleto “El Tribunal Permanente de Justicia Internacional”, 1ª edición, ed. PCIJ-A. W. Sijthoff’s Publishing Company, Leyden, 1939.
- “Sixteenth Report of The Permanent Court of International Justice” (june 15th, 1939-diciembre 31st, 1945), serie E, N° 16, ed. PCIJ-A. W. Sijthoff’s Publishing Company, Leyden.
- Cámara de Senadores, “Exposición de treinta minutos del señor Senador Luis A. Heber sobre el tema ‘Mercosur su problemática actual y perspectivas’”, Carpeta N° 1028/99; DS.C.SS., N° 233, tomo 388, 13.05.98, págs. 82 a 98.
- Dictamen de la Sala de Abogados de la Dirección Nacional de Aduanas, contenido en el Acta de 13 de febrero 1996 (*inédito*).
- Documento “Incorporación al derecho uruguayo de las normas emanadas de los órganos del Mercosur”, presentado por la Delegación de Uruguay en el marco de la XXIIª Reunión Ordinaria del GMC (Buenos Aires, 20 y 21 de junio de 1996; Anexo IV del Acta 2/96 de la XLIIª GMC), págs. 1 a 8.
- Nota de la Asociación de Despachantes de Aduanas del Uruguay, de 7 de diciembre de 1995, dirigida al Director de la Dirección Nacional de Aduanas, Montevideo (*inédito*).
- Resolución del Director Nacional de Aduanas, de 21 de marzo de 1996 (*inédito*).
- “Simposio sobre el Proyecto de Convención de Derechos Humanos de Santiago de Chile”, ed. Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1959.
- Proyecto de Ley de Reforma Constitucional, Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, N° 286, tomo 358, de 28 de octubre de 1993, Asunto N° 93.253, Carpeta N° 1300/1993, Repartido N° 739/1994, págs. 74 ss.