

Los Principios Básicos del Derecho Comunitario en las Constituciones Venezolanas de 1961 y 1999

Luis Emiro Pérez Navarro*

Resumen

A través del presente artículo el autor explica que los sistemas de integración económica requieren, para su operatividad en la dimensión sociológica, garantizar el cumplimiento de tres principios medulares del Derecho Comunitario, como lo son la atribución del ejercicio de las competencias por parte de los Estados a órganos supranacionales, la aplicación directa e inmediata de las normas comunitarias que emanan de dichos órganos, así como la aplicación preferente de éstas normas sobre el ordenamiento jurídico interno. El autor igualmente señala que afortunadamente la Constitución recientemente puesta en vigor en Venezuela (1999) recoge estos principios, colocándose así como una de las constituciones de mayor avanzada en materia de integración en América Latina.

Palabras claves: Derecho comunitario, ordenamiento jurídico supranacional, aplicación preeminente, efecto directo.

Community Right Basic Principles in Venezuelan Constitutions of 1961 and 1999

ABSTRACT: Through this article, the author explains that the economical integration systems need a sociological dimension for its operativity in order to guarantee the three medullar principles of the Community Right. They are: the conferring of the concerns exercise from the States to the supranational organs, the direct and immediate application of the community norms that emanate from these organs, and the preferential application of these norms over the intern juridical order. The author also appoints that, fortunately, the recent Venezuelan Constitution from 1999, collects this principles, standing as one of the most advanced Constitution in Latin America, about integration matters.

Key words: community law, supranational legal system, pre-eminent application, direct effect.



El Derecho Comunitario Principios Básicos

En el mundo actual, al hablar de procesos de integración, en sentido amplio hacemos referencia a la conjunción de esfuerzos por parte de los gobiernos, gremios empresariales, laborales, culturales, entre otros actores, para disminuir o eliminar la importancia que las fronteras han tenido como barreras al intercambio, en aras de establecer una comunidad en la cual, bajo un esquema de beneficios compartidos, resulten favorecidos los integrantes que conforman un contexto integrado.

No obstante, cuando hablamos de procesos de integración en el ámbito estrictamente jurídico, estos se caracterizan por la existencia de un ordenamiento supranacional vinculante para todos los Estados. Por ello, gran parte del éxito de los procesos de integración supone que estos plasmen, no sólo en la dimensión normológica sino sociológica del mundo jurídico, los principios básicos del Derecho Comunitario como lo son: a) la atribución del ejercicio de competencias a organismos supranacionales, b) el efecto directo de las normas que emanan de dichos organismos y c) la preeminencia de dichas normas sobre el ordenamiento jurídico interno de cada uno de los Estados que conforman el esquema integracionista.

1.1. ATRIBUCIÓN DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS A ORGANISMOS SUPRANACIONALES

Estamos en presencia del primer caso, relativo a la atribución de competencias a organismos supranacionales, cuando los estados proceden a ceder parte del ejercicio de sus competencias, transfiriéndolas del ámbito de la acción estatal interna al ámbito de la acción comunitaria, valga decir, a favor de órganos supranacionales que tienen a su cargo velar por un interés común, en otras palabras, el interés de todos los estados que conforman el contexto integrado. A pesar de que este es un postulado básico de los procesos de integración, también se ha erigido como uno de sus mayores obstáculos en la vida práctica, por cuanto una parte importante de la dirigencia política latinoamericana ha sostenido que con ello se cercena la soberanía del Estado. Al respecto ha de decirse que, si bien es cierto que el concepto de soberanía ha experimentado una transformación en los últimos años, es precisamente en el ejercicio de esa soberanía que un estado puede atribuir el ejercicio de determinadas competencias a un organismo supranacional.

1.2. EFECTO DIRECTO DE LAS NORMAS QUE EMANAN DE DICHS ORGANISMOS

En segundo lugar, estamos en presencia del efecto de la norma comunitaria cuando la propia norma tiene capacidad para producir efectos jurídicos en un Estado miembro, sin necesidad de que los Estados que conforman parte del contexto integrado emitan acto alguno de recepción de la norma, valga decir, implica que tales normas no requieren de actos especiales de incorporación al Derecho Interno de los Estados, como lo sería a través de las leyes dictadas por el máximo órgano del poder legislativo de un país y en consecuencia, los jueces nacionales están en la obligación de aplicar estas normas de Derecho Comunitario.

Ejemplo de ello lo podemos encontrar en la jurisprudencia de la Unión Europea y también de la

...si bien es cierto que el concepto de soberanía ha experimentado una transformación en los últimos años, es precisamente en el ejercicio de esa soberanía que un Estado puede atribuir el ejercicio de determinadas competencias a un organismo supranacional.

Comunidad Andina. Así, en el seno del Tribunal Europeo podemos apreciar el principio del efecto directo en la renombrada sentencia Van Gend & Loos de febrero del año 1963, en la cual el Tribunal se pronunció a favor del efecto directo del artículo 12 del Tratado de la CEE y el Tribunal Andino de Justicia en la sentencia del año 1987, en la que se señaló que ha de tenerse en cuenta que el Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los Países Miembros y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y, por supuesto, por los Órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho Ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de Derecho, cual es la constituida en el Pacto Andino(1). Más recientemente el Tribunal, en sentencia del 24 de marzo de 1997, señaló que: «*La sola suposición de que las Decisiones de la Comisión o las Resoluciones de la Junta, tuvieran que pasar por el tamiz legislativo de cada uno de los países miembros, antes de su aplicación interna, habría conduci-*

do a negar la existencia de un derecho comunitario andino...» (2).

Inclusive, el efecto directo existe u opera en caso de que la norma nacional le sea contraria. Posiciones en este sentido encontramos en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, casos Lück, Lorenz, Simmenthal, señalando en esta última que «*las disposiciones del Tratado y de los actos de las instituciones directamente aplicables tienen por efecto, en sus relaciones con el derecho interno de los estados miembros (...) hacer inaplicable de pleno derecho, por el hecho mismo de su entrada en vigor, toda disposición contraria a la legislación nacional...»(3).* Podemos agregar que el efecto directo no sólo tiene relevancia para la legislación nacional que se encuentra vigente al momento de la creación de la norma comunitaria, sino para la futura legislación de carácter nacional a ser creada; en tal sentido en la antes aludida sentencia se ha señalado que las disposiciones del Derecho Comunitario directamente aplicables tienen por efecto «*impedir la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida en que estos sean incompatibles con normas comunitarias.*».

Como puede observarse, el principio del efecto directo se constituye en un elemento medular para lograr la operatividad del derecho comunitario en la dimensión sociológica del mundo jurídico, puesto que su aplicación inmediata, aparte de hacer inaplicable el derecho interno que le sea contrario, comporta, a su vez, un deber de abstención, por parte del legislador nacional, de sancionar normas que sean contrarias a dicho derecho. Tal como lo ha señalado Pierre Pescatore (1991) se convierte, de esta manera, en «*...un medio para realizar la eficacia del Derecho Comunitario*» (4).

Ahora bien, es importante destacar que el efecto directo de las normas comunitarias en los Estados que forman parte del contexto integrado, no sólo está basado en razones de orden práctico en aras de permitir un mejor desenvolvimiento

de la dinámica integracionista, sino en razones de índole jurídica basadas en el principio de la igualdad. Si se supeditase a los órganos ejecutivos o legislativos de los Estados miembros la aprobación de la norma comunitaria o la oportunidad en la que ésta debiera ser aprobada, equivaldría, en términos fácticos, a la configuración de una situación en se podría encontrar, dentro de los propios Estados del contexto integrado, a unos que aceptan la norma comunitaria y a otros que se sustraen de las mismas. Se generarían así múltiples inconvenientes al desarrollo de la dinámica integracionista, lo que sería contrario a la esencia de la comunidad. De allí que no son sólo razones de orden práctico las que hacen que el principio de la aplicación directa adquiera relevancia, sino razones de orden basadas en otro principio como lo es la igualdad de los Estados.

Finalmente, es importante anotar, con relación al efecto directo, que, en el seno de la Comunidad Andina, dicho principio lo encontraremos incorporado en el Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia. Este establece, en el artículo 3, que: «*Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables a los países miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior...*». (5)

1.3. PREEMINENCIA DE DICHAS NORMAS SOBRE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNO DE CADA UNO DE LOS ESTADOS QUE CONFORMAN EL ESQUEMA INTEGRACIONISTA

Por otra parte, estamos en presencia del principio de la preeminencia, cuando la norma del ordenamiento comunitario prevalece sobre una norma de Derecho Interno independientemente del rango que posea esta última (constitucional,

...el efecto directo de las normas comunitarias en los Estados que forman parte del contexto integrado, no sólo está basado en razones de orden práctico en aras de permitir un mejor desenvolvimiento de la dinámica integracionista, sino en razones de índole jurídica basadas en el principio de la igualdad.

legal, reglamentario). Esto es así porque sólo de esta manera es concebible la eficacia de un ordenamiento jurídico de un proceso de integración. Si se permitiese que cada Estado fijase el valor de las normas de Derecho Comunitario con respecto al derecho nacional pondríamos en entredicho no sólo la efectividad, sino la esencia del Derecho Comunitario, de manera que, tal como lo ha planteado Nicola Catalano, toda la estructura correría el riesgo de convertirse en letra muerta. De allí que una de las premisas fundamentales del proceso de integración es que el Derecho Comunitario tenga un rango superior al derecho interno.

Tal posición doctrinaria, al igual que la del efecto directo, hoy día tiene precedentes jurisprudenciales. Así, en el seno de la Unión Europea, encontramos la muy conocida sentencia Costa Enel, de julio de 1964, que estableció por vez primera doctrina al respecto y posteriormente, otra sentencia de importancia relativa al caso Simmenthal de marzo de 1978 en donde el Tribunal concluyó que «*Todo juez nacional, ante el que se recurre en el marco*

de su competencia tiene la obligación de aplicar íntegramente el Derecho Comunitario y de proteger los derechos que este confiere a los particulares, dejando sin aplicación toda disposición contraria a la ley nacional, ya sea esta anterior o posterior a la norma comunitaria».

Igualmente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, ha sostenido, en diferentes sentencias, la preeminencia de las normas de Derecho Comunitario sobre las normas de Derecho Interno. En tal sentido, en diciembre de 1987, el Tribunal Andino señaló que «*...el ordenamiento jurídico de la integración andina prevalece en su aplicación sobre las normas internas o nacionales, por ser característica esencial del Derecho Comunitario, como requisito básico para la construcción integracionista...*». (6)

De manera que, ante un proceso de integración, necesariamente estamos en presencia de tres principios básicos, como lo son el reconocimiento de órganos supranacionales y por ende de transferencia del ejercicio de competencias internas de los Estados a esos órganos, el efecto directo de esas normas comunitarias y, finalmente, la preeminencia del ordenamiento comunitario sobre los ordenamientos jurídicos internos.

2. Venezuela ante el Derecho Comunitario

Puede señalarse, sin lugar a dudas, que los ordenamientos constitucionales –en América Latina, en general y, en particular, en Venezuela– no han sido contestes con estos principios. Uno de los obstáculos a los que se han enfrentado los procesos de integración, ha sido el del rechazo, por parte de las autoridades gubernamentales, a la aceptación de los principios básicos que conforman la base jurídica del proceso de integración.

Este rechazo, en gran medida, tiene su origen en dos cuestiones fundamentales. Por una parte, en la falta de comprensión de lo que es en

esencia un proceso de integración, con todas las implicaciones que ello conlleva y, por otro lado, en el tan usado argumento de la soberanía, como instrumento para impedir la preeminencia de los ordenamientos comunitarios sobre los internos. Ese rechazo ha sido deliberado tanto por parte de las autoridades gubernamentales de los Estados y como también, en determinados momentos, por parte del sector empresarial, sin restar importancia al peso que ha tenido el desconocimiento real de lo que comprende un proceso de integración.

No en vano la mayoría de los ordenamientos constitucionales latinoamericanos (con la excepción del de Colombia) hasta finales de la década del 80 y, en particular, la Constitución venezolana de 1961, establecían disposiciones muy tímidas en el ámbito de la integración, caracterizadas por ser más la expresión de un conjunto de intenciones y declaraciones de principios, que por ser el reflejo de un mandato expreso de carácter integracionista.

En particular, el artículo 108 de la Constitución de la República de Venezuela de 1961 establecía que, «*La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes*». Como se puede observar, establecía una disposición muy tímida, no un mandato expreso de integración. Aunado a esa disposición timorata contenida en el ordenamiento constitucional venezolano de 1961, encontramos el pronunciamiento de la entonces Corte Suprema de Justicia, en su decisión del 25 de septiembre de 1990, con ocasión de la demanda de nulidad del párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena, según el cual «*...las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que modifiquen la legislación venezolana o sean materia de competencia del poder legislativo serán sometidas a*

Si se permitiese que cada Estado fijase el valor de las normas de Derecho Comunitario con respecto al derecho nacional pondríamos en entredicho no sólo la efectividad, sino la esencia del Derecho Comunitario...

aprobación de las cámaras legislativas mediante ley».

En esa demanda, se argumenta que el Acuerdo de Cartagena, como en todo diseño integracionista, se consagra la obligación para todos los signatarios del Acuerdo, de dar cumplimiento a las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. De allí que la norma contenida en el párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria, en palabras del demandante implica que «*...el sistema de integración pierde su virtualidad y se contradice el espíritu, propósito y razón del acuerdo subregional, como lo es el crear instituciones comunitarias que dirijan el proceso de integración económica*» (7), situación que era contraria, en criterio del reclamante, a los artículos 108 y 128 de la Constitución. No obstante, la Corte Suprema -y es importante destacar que fue una decisión con 7 votos salvados- indicó que el artículo 108 de la entonces Constitución de la República no contenía un mandato expreso que pudiera ser vulnerado por la ley ordinaria. Así mismo, señaló que limitar el valor de los actos emanados de algún órgano creado para cumplir los fines de un acuerdo de integración no era un obstáculo a la integración, sino

simplemente significaba ajustar los principios en la ejecución, cumplimiento y vigencia de lo que pueden hacer válidamente los entes creados para llevar a cabo la interpretación. En otras palabras, la Corte Suprema de Justicia estaba determinando que lo contenido en el párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Acuerdo de Cartagena era perfectamente viable y ajustado a derecho y, en consecuencia, sometía las Decisiones de la Comisión a la aprobación de las cámaras legislativas, para que tuvieran validez en nuestro ordenamiento jurídico. Todo esto significó, en los hechos, un duro golpe, por vía de interpretación jurisprudencial, al proceso de integración.

Sin embargo, como afirmaba anteriormente, esa sentencia contó con un número significativo de votos salvados y, entre estos, se sostuvo que:

«...la afirmación de la sentencia constituye un contrasentido jurídico desde el punto de vista del Derecho Comunitario, ya que está desvirtuando a las autoridades legislativas comunitarias la capacidad que el mismo texto del Tratado le otorga (...) De manera que no se ajusta al párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria del Tratado a favorecer la integración económica latinoamericana por cuanto la ley especial que lo aprueba modifica, precisamente, la capacidad legislativa de los órganos del Acuerdo de Cartagena, característica fundamental del Derecho Comunitario (...) en tanto el párrafo primero es inconstitucional por cuanto transgrede el artículo 128". FUENTE: (Sentencia CSJ, 25 septiembre 1990).

Este artículo 128 de la Constitución de 1961, en criterio de quien suscribe, no facultaba al Congreso para hacer modificaciones

a un tratado, el Congreso sólo tenía, y aun es así, la facultad de aprobar o no el texto íntegro. Por tanto, no puede modificar y lo que hace el párrafo primero del artículo único de la Ley Aprobatoria, es prácticamente una reserva al alterar las disposiciones y limitar la capacidad de la Comisión, lo cual es propio de los procesos de formación de los tratados, pero no de las facultades de los órganos parlamentarios en materia de formación de leyes. Aunado a eso, hay que precisar que el texto del Tratado, en el artículo 109, estableció que no podía suscribirse con reservas.

No obstante los antecedentes mencionados, esa tendencia latinoamericana ha dado un giro muy importante, es cual ha sido altamente positivo. Desde el inicio de la década de los 90 hemos visto una revolución a través de las distintas reformas y modificaciones constitucionales que se han realizado. Así, con excepción de Colombia, cuya Constitución desde 1968 establecía la posibilidad de transferir competencias a organismos supranacionales, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, ha dado, sin lugar a dudas, el paso más importante en materia de procesos de integración en las constituciones latinoamericanas. En ella se establecen no sólo aquella declaración de intenciones contenidas en el preámbulo de la Constitución de 1961 y las disposiciones tímidas contenidas en el artículo 108 de la misma, sino que también se han incorporado, de manera categórica, en el artículo 153, los postulados básicos de un proceso integracionista como lo son la atribución del ejercicio de las competencias necesarias a órganos supranacionales, la aplicación directa inmediata de las normas comunitarias y finalmente, la aplicación preferente de estas normas sobre el ordenamiento jurídico interno. Se coloca así nuestra Magna Carta, como una de las constituciones de Latinoamérica de más avanzada en el ámbito en los procesos de integración.

Bibliografía

CASTRO BERNIERI, Jorge (2000): *Constituyente e Integración*. Caracas.

LOUIS, Jean Victor (1991): *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades.

MENGOZZI, Paolo (2000): *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*. Editorial Tecnos.

PESCATORE, P (1991): «L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres». En: Jean Victor Louis: *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*. Comisión de las Comunidades Europeas.

VVAA. (1995): *Jornadas sobre Integración Económica y Derecho Comunitario Andino*. Instituto de Estados Jurídicos del Estado Lara y Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena

REPÚBLICA DE VENEZUELA (1961): *Constitución de la República de Venezuela*. El Cid Editor. Caracas.

REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA (1999): *Constitución*

- (4) Jean Victor Louis (1991): «El Ordenamiento Jurídico Comunitario». Comisión de las Comunidades Europeas, 1991. Cita a P. Pescatore «L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres»
- (5) Protocolo de Cochabamba, modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal Andino de justicia, 28 de mayo de 1996.
- (6) Sentencia del tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de 3 de diciembre de 1987, publicada en Gaceta Oficial N° 28 de 15 de febrero de 1988
- (7) Acción de nulidad por inconstitucionalidad del año 1982, intentada por el Dr. José Guillermo Andueza ante la Corte Suprema de Justicia.

Notas

(1) Sentencia de nulidad del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de fecha 10 de junio de 1987, publicada en Gaceta Oficial N° 21 de 15 de julio de 1987.

(2) Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de fecha 24 de marzo de 1997, publicada en Gaceta Oficial N° 261 de fecha 29 de abril de 1997.

(3) Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de fecha 13 de julio de 1972.

* El autor es abogado, postgraduado en Derecho Internacional, Económico y de la Integración UCV. Ex Coordinador de los Órganos del Sistema Andino de Integración en la sede central del Parlamento Andino, Bogotá. Actualmente es profesor de Derecho Internacional UCAT y Jefe de la Unidad de Averiguaciones Administrativas de la Contraloría Interna UNET.

e-mail:
luisemiro24@hotmail.com

Fecha de Recepción:
Noviembre 2001

Fecha de aprobación Definitiva: Marzo 2002