

LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994: BALANCE Y PERSPECTIVA EN TORNO AL ARTÍCULO 75 INC. 24*

LUCIANA BEATRIZ SCOTTI & LEOPOLDO GODIO**

Resumen: El trigésimo aniversario de la reforma constitucional de 1994 constituye una excelente oportunidad para reflexionar sobre los antecedentes, inclusión y funcionamiento de una disposición —en rigor peculiar— elogiada y cuestionada por igual: el inciso 24 del artículo 75, dedicado a las facultades del Congreso de la Nación en oportunidad de autorizarse una posible transferencia de soberanía hacia organismos supranacionales de integración regional. La presente investigación, en clave constitucionalista —pero también integracionista e internacionalista— pretende esclarecer las razones, oportunidades, críticas y desafíos que presenta su eventual aplicación futura, sin omitir la lectura y el análisis que de ella realiza la prestigiosa doctrina y la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

Nuestro análisis en torno a la inclusión, interpretación, aplicación y el futuro que depara el inciso 24 del artículo 75 de la Constitución Nacional no escapa a la premisa de considerar las disposiciones constitucionales como parte integrante de un “texto vivo”, como una herramienta eficaz apta —y adaptable— a las necesidades del momento y el ritmo de sus demandas o circunstancias sociales.

Evidentemente, la inclusión de una cláusula de habilitación constitucional de integración regional que reconozca, expresamente y con carácter amplio, la posibilidad de conformar un proceso supranacional o supraestatal —caracterizado por una genuina delegación de competencias decisorias y jurisdiccionales— ha representado una propuesta ambiciosa para la Argentina desde 1993 y su contexto.

En efecto, la consagración de jerarquía superior a las leyes —tanto de los tratados de integración, en su medida de derecho constitutivo del bloque, como de las normas de derecho derivado que se dicten por los órganos decisorios de estas organizaciones supranacionales— permite vislumbrar un claro interés del constituyente en promover y valorizar especialmente el fenómeno de la integración regional en América Latina.

No obstante, debemos concluir que la norma constitucional analizada no se pronuncia a favor de la primacía del derecho comunitario y que ello exigiría —como mínimo— el reconocimiento de su jerarquía constitucional. Asimismo, el artículo 75 inciso 24 tampoco se expide sobre otros de los principios característicos del derecho comunitario como la aplicabilidad inmediata y el efecto directo de las normas de derecho constitutivo y derivado de un proceso supranacional.

Palabras clave: reforma constitucional — delegación de competencias — supranacionalidad — derecho de la integración — mercosur

*Recepción del original: 27/11/2024. Aceptación: 29/01/2025.

** Luciana B. Scotti es Abogada, egresada con Medalla de Oro, Magister en Relaciones Internacionales y Doctora, con tesis Sobresaliente (Universidad de Buenos Aires). Diploma de Posdoctorado (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Profesora Titular de Derecho Internacional Privado y Profesora Adjunta de Derecho de la Integración (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Investigadora Categoría I. Secretaria de Investigación (Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires). Vicedirectora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Dr. Ambrosio L. Gioja” (Universidad de Buenos Aires). Integrante de la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en materia de Derecho Internacional Privado (República Argentina). Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Internacional y de la Asociación Americana de Derecho Internacional Privado.

Leopoldo M. A. Godio es Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales y Doctor, con tesis Sobresaliente (Universidad de Buenos Aires). Doctor en Ciencias Jurídicas, con tesis Sobresaliente (Pontificia Universidad Católica Argentina). Profesor de Derecho Internacional Público e Investigador con dedicación especial de la Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA)

Abstract: The thirtieth anniversary of the constitutional reform of 1994 is an excellent opportunity to reflect on the background, inclusion and operation of a provision — strictly speaking peculiar— praised and questioned in equal measure: section 24 of article 75, dedicated to the powers of the Congress of the Nation when authorizing a possible transfer of sovereignty to supranational regional integration organizations. This research, in a constitutionalist — but also integrationist and internationalist— key, intends to clarify the reasons, opportunities, criticisms and challenges presented by its possible future application, without omitting the reading and analysis made by the prestigious doctrine and the Supreme Court of Justice of the Argentine Nation.

Our analysis of the inclusion, interpretation, application and future of article 75, section 24 of the National Constitution does not escape the premise of considering the constitutional provisions as an integral part of a "living text", as an effective tool suitable — and adaptable— to the needs of the moment and the rhythm of its demands or social circumstances.

Evidently, the inclusion of a constitutional enabling clause for regional integration that expressly and broadly recognizes the possibility of forming a supranational or supra— state process — characterized by a genuine delegation of decision— making and jurisdictional powers— has represented an ambitious proposal for Argentina since 1993 and its context.

Indeed, the establishment of a higher hierarchy than the laws — both of the integration treaties, as constitutive law of the bloc, and of the rules of derived law issued by the decision— making bodies of these supranational organizations— allows us to glimpse a clear interest of the constituent in promoting and giving special value to the phenomenon of regional integration in Latin America.

However, we must conclude that the constitutional provision analyzed does not pronounce in favor of the primacy of community law and that this would require — at least— the recognition of its constitutional hierarchy. Likewise, article 75, section 24 does not pronounce on other characteristic principles of community law, such as the immediate applicability and the direct effect of the rules of constitutive and derived law of a supranational process.

Keywords: constitutional reform — integration law — delegation of powers — supranationality — Mercosur.

I. INTRODUCCIÓN ¿QUÉ CAMBIÓ RESPECTO DEL TEXTO ANTERIOR?

El texto constitucional de 1853— 1860 no preveía, explícitamente, la integración regional y los primeros debates surgen con la aparición de la jurisdicción supranacional convencionalmente acordada para resolver diferendos una vez agotado el ámbito judicial doméstico. No obstante, en rigor, esa atribución genérica estaba contenida en el artículo 67, inciso 19 de la Constitución histórica (actual 75, inciso 22), pero no incluía la especificidad del fenómeno integracional.¹

Posteriormente, con la firma del Tratado de Asunción, en 1991, autores como Ekmekdjian comenzaron a sostener la aceptación de una jurisdicción supranacional siempre que ella no estuviese prohibida —expresamente— mediante ley del Congreso o no exista una jurisdicción exclusiva y excluyente.²

La novedosa inclusión del inciso 24, dentro de las atribuciones específicas del Congreso en el artículo 75, formó parte de un intento por reforzar el aspecto en la parte

1. MIDÓN, *Derecho de la Integración. Aspectos...*, pp. 351-352 y 354.

2. EKMEKDJIAN, *Hacia la República Latinoamericana*, p. 5.

dogmática de la Constitución Nacional. En efecto, el Diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente, en lo referido al inciso bajo examen (debatido conjuntamente con los incisos 22 y 23) aporta un primer indicio.

Concretamente, en las 22° y 23° reuniones (celebradas el 2 y 3 de agosto de 1994) se dialogó en torno al establecimiento de un “nuevo inciso, vinculado a los procesos de integración... [y] los mecanismos de sanción legislativa para aprobar aquellos tratados de integración con otros Estados, en los cuales existan delegaciones de competencia...”,³ en un debate contextualizado por la política exterior argentina imperante en estos tiempos y dentro de la lógica del regionalismo abierto.

II. ANTECEDENTES DE LOS CAMBIOS

La doctrina especializada reclamaba la incorporación de una cláusula que reconociera la jerarquía de los tratados internacionales, en particular de los tratados de integración, a través de “La inclusión de un texto expreso en la Constitución, estableciendo el orden de prelación de las normas, [que] evitará interpretaciones dispares y dará fuerza al derecho comunitario...”.⁴

En similar sentido, Bidart Campos advertía que las integraciones de un Estado en una comunidad supraestatal han exigido muchas reformulaciones en las doctrinas clásicas del derecho constitucional y del derecho internacional.⁵

El artículo 3 (a) (i) de la ley 24.309, por la cual el Congreso declaró la necesidad de la reforma constitucional, facultó a los convencionales constituyentes a regular las cuestiones atinentes a los “Institutos para la Integración” y la “Jerarquía de los Tratados Internacionales”. Por ello, la convención de 1994 siguió sobre el punto la tendencia integracionista y sancionó —en el inciso 24 del artículo 75— acerca del alcance, características y requisitos de la integración.⁶

De hecho, Argentina buscaba nuevos horizontes para su desarrollo económico y social, priorizando las relaciones con los Estados latinoamericanos y con particular

3. CECOP-Ministerio de Justicia de la Nación, *Obra de la Convención Nacional...*, p. 2828.

4. RIMOLDI DE LADMANN, “El Derecho de la Integración...”, p. 84.

5. BIDART CAMPOS, *Tratado elemental de derecho constitucional*, Tomo II, p. 401.

6. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, p. 241.

atención en el MERCOSUR, frente a una eventual delegación de soberanía en favor del bloque, considerando como "modelo" a seguir la experiencia europea.⁷

A pesar de que el legislador de 1994 asimilaba los conceptos "derecho de la integración" y "derecho comunitario", su intención era "colocar a nuestras instituciones a la altura del derecho internacional moderno y prepararnos para la gran aventura del derecho de la integración", razón por la cual esta norma tenía una función de "anticipación" del futuro.⁸ En efecto, la inserción de este tipo de herramientas, dentro de las constituciones, se sitúa como parte de las autorizaciones de transferencias o exportación de atribuciones locales a organismos supranacionales, los que a su vez "pueden estar habilitados para generar otras normas que se aplicarán en el ámbito externo o interno de los países integrados".⁹

Para Midón, el legislador recurrió al calificativo "supraestatal" como expresión homónima de supranacional, aunque, en la locución constitucional, la delegación permitida sólo resulta habilitada respecto de aquellas organizaciones supraestatales en las que nuestro país forme parte.¹⁰

Es posible que la solución de la redacción constitucional haya presentado una cuota de convencimiento en el legislador a partir de las interpretaciones realizadas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (CSJN) en los casos "Ekmekdjian c. Sofovich",¹¹ "Cocchia"¹² y "Cafés La Virginia",¹³ una causa que se encontraba en estudio del Máximo Tribunal desde 1990 y que se sentenció, finalmente, el 13 de octubre de 1994, pocas semanas después de promulgada la reforma constitucional.

La CSJN sostuvo que la aplicación por los órganos del Estado argentino de una norma interna que transgrede un tratado —además de constituir el incumplimiento de una obligación internacional— vulnera el principio de la supremacía de las convenciones internacionales sobre las leyes internas. Añadió que el legislador no tiene atribución para modificar un tratado por una ley y si bien podría dictar una ley que prescribiese

7. CECP-Ministerio de Justicia de la Nación, *Obra de la Convención Nacional...*, p. 2835.

8. CECP-Ministerio de Justicia de la Nación, *Obra de la Convención Nacional...*, p. 2840.

9. SAGÜÉS, *Derecho Constitucional. Teoría de la...*, p. 403.

10. MIDÓN, *Derecho de la Integración. Aspectos...*, p. 356.

11. CSJN "Ekmekdjian c/ Sofovich".

12. CSJN "Cocchia".

13. CSJN "Cafes La Virginia".

disposiciones contrarias a un tratado o que hiciese imposible su cumplimiento, ese acto del órgano legislativo comportaría un incumplimiento al principio de jerarquía de las normas (artículo 31) y resultaría un acto constitucionalmente inválido.

No es menor la importancia del caso “Cocchia”, por cuanto la CSJN consideró — ya en diciembre de 1993— que Argentina se encontraba en plena inserción de un régimen de integración regional, en una decisión que acompaña la realidad política, económica y social de nuestro tiempo [...] Es ésta una clara definición de política legislativa, que el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica.

III. DESARROLLO CONCEPTUAL DEL ARTÍCULO EN ANÁLISIS

La cuestión sustantiva en la inclusión del nuevo inciso, dentro de las atribuciones del Congreso, era el establecimiento de una correcta jerarquía y conciliación de los eventuales tratados de integración ratificados por la República Argentina que contengan una delegación de competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales.

En otras palabras, se trata de un mandato sobre el correcto solapamiento legislativo entre los institutos de la relación jerárquica de los instrumentos internacionales y el derecho de la integración regional que establezcan transferencias de soberanía, en el entendimiento de que la futura interpretación del operador judicial deberá efectuar una adecuada conciliación con la primera parte de la Constitución Nacional.

El inciso 24 se erige en una cláusula constitucional de integración, es decir, como una disposición normativa

que contempla la posibilidad de ceder parte de la soberanía de un Estado a una institución o ente, ya sea del orden regional o internacional. Se trata eminentemente de una disposición de rango constitucional de alta relevancia dentro del cuerpo normativo de las constituciones contemporáneas, ya que, en efecto, corresponde a las materias o zonas en las que la propia Carta Política cede o traspassa sus poderes a una nueva esfera en la que se comparte interdependientemente, con otros actores, la toma de decisiones. Así, los Estados comprometidos en un proceso de integración o de cesión de competencias delegan de forma voluntaria poderes soberanos, en algunas materias, con el objetivo de satisfacer necesidades comunes.¹⁴

Estas cláusulas de transferencia o habilitación constitucional a la integración han permitido generar derechos y obligaciones vinculantes que superan la tradicional

14. HERRERA, “Las cláusulas de integración en...”, p. 168.

cooperación del derecho internacional, dando lugar a estructuras supranacionales o supraestatales, tal el caso paradigmático de la Unión Europea.

En palabras de Gelli

los tratados de integración pueden ordenar la constitución de parlamentos, consejos y tribunales con capacidad de decisión y de imposición sobre los Estados parte del acuerdo de integración y sobre los habitantes de cada uno de ellos, de crear, en suma, derecho comunitario.¹⁵

Ahora bien, la constitución argentina dispone que la delegación puede tener como contenido "competencias" y "jurisdicción". La utilización del término "competencias" procura identificar los atributos propios de los poderes políticos, es decir materias que se encuentran dentro del espectro de actuación de los Poderes legislativo y ejecutivo. Por ende, se permite la cesión de materias que constitucionalmente han sido asignadas al congreso nacional, en cuanto órgano con potestad para emitir legislación obligatoria de alcance general (potestad legislativa) y al ejecutivo, es decir aquellas vinculadas a la reglamentación de las normas de base y demás atribuciones de naturaleza administrativa.¹⁶

Sin embargo, el inciso 24 habilita también una cesión de "jurisdicción". En este punto, la intención del constituyente ha sido permitir la suscripción de acuerdos por medio de los cuales se autorizaría un poder judicial supranacional, a partir de la transferencia de potestades que a nivel interno se vinculan estrechamente a las detentadas por los tribunales del Estado.¹⁷

En cuanto a la potestad de aprobación de tratados de esta naturaleza, el inciso 24 otorga al Poder Legislativo la facultad de rechazarlos ya que, caso contrario "el Congreso sería un órgano figurativo dotado de competencia positiva pero privado de desestimar intentos asociativos inconvenientes, según el juicio discrecional de los representantes del pueblo".¹⁸

Finalmente, la fórmula de redacción adoptada por la Convención Nacional Constituyente para la denuncia de estos acuerdos resulta en una

15. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, p. 241.

16. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la integración...*, p. 987.

17. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la integración...*, p. 987.

18. MIDÓN, *Derecho de la Integración. Aspectos...*, p. 354.

innovación sustantiva en nuestro sistema, porque de ordinario la atribución para denunciar un tratado es competencia del Ejecutivo. En este caso la sigue teniendo, pero no exclusivamente, ya que el Legislativo está llamado a coparticipar de la decisión por la que nuestro Estado se desvincula de una asociación. Estamos en presencia de un acto complejo que para perfeccionarse requiere el concurso de dos voluntades igualmente válidas.¹⁹

III. A. CONDICIONES MATERIALES

El inciso 24 establece una serie de requisitos sustanciales para la aprobación de estos tratados de integración.

En cuanto a su validez, la eventual suscripción de estos tratados de integración se encuentra condicionada —siguiendo una interpretación teleológica y sistemática de la Constitución Nacional— a condiciones de reciprocidad e igualdad, el respeto del orden democrático y la observancia de los derechos humanos, sin que ello implique desconocer o disminuir la protección de los derechos fundamentales reconocidos en otros instrumentos en los que la República Argentina sea Estado Parte.²⁰

En efecto, respecto a las condiciones materiales que la norma impone a los acuerdos de integración, se ha afirmado que

ellas responden a un doble orden. De una parte, las condiciones de reciprocidad e igualdad hacen a la posición del estado argentino en el seno del bloque en atención a los derechos y obligaciones que asume, en relación y en comparación con el resto de los estado miembros, mientras que de la otra, el respeto de los derechos humanos y del sistema democrático pone la mirada en la actuación que desarrollen los órganos comunitarios, particularmente cuando se afectan los derechos de terceros, sean éstos estados partes o particulares.²¹

Las condiciones de igualdad soberana entre los Estados miembros y de reciprocidad del trato económico, son exigencias frecuentes en las disposiciones de habilitación constitucional de los procesos de integración regional y se encuentran presentes, incluso, en el modelo propio del derecho internacional público clásico, que del Derecho de la Integración, de acuerdo al que los Estados deciden en ocasiones delegar

19. MIDÓN, *Derecho de la Integración. Aspectos...*, p. 364.

20. BADENI, “Derecho Constitucional”, pp. 258 y 274.

21. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la integración...*, p. 987.

competencias soberanas y admitir tratos diferenciales o excepcionales entre los mismos Estados partes.

Por otra parte, los sistemas de integración tanto en Europa como en América Latina se caracterizan por la previsión de cláusulas democráticas que persiguen la existencia y preservación del orden democrático interno de cada uno de los Estados partes y exigen la misma condición para adquirir la calidad de Estado miembro o asociado, según el caso.

En consecuencia, la ruptura del orden constitucional en alguno de los Estados integrados, autorizaría a la Argentina a retirarse de la organización y denunciar el tratado o propiciar la salida del Estado infractor del proceso.²²

Por otro lado, y siendo que los procesos de integración tienen como destinatarios últimos a las personas humanas, el respeto y protección de los derechos humanos y las garantías fundamentales no pueden ser menoscabados bajo ningún concepto por un tratado de integración.

III.B. ASPECTOS PROCEDIMENTALES

Se trata de una secuencia prevista en el mecanismo constitucional cuya observancia es necesaria para la aprobación de estos tratados de integración con Estados de América Latina —que en nuestra opinión no son otros que los signatarios de la Asociación Latinoamericana de Integración— y que exige una mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

En los supuestos de acuerdos de idéntica naturaleza con Estados no latinoamericanos, se requiere una mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara. Este proceso prevé dos etapas: 1) la manifestación expresa de conveniencia del Congreso para aprobar el tratado mediante voto de mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara (respetando el quórum del artículo 64 de la Constitución); y 2) la aprobación definitiva del Congreso, con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, y una vez transcurridos ciento veinte días de la declaración anteriormente referida.²³

22. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, p. 243.

23. BADENI, "Derecho Constitucional", pp. 257-258.

Indudablemente, lo último se trata de una gestión parlamentaria especial atento los particulares compromisos previstos en la primera parte del inciso y que van más allá de una integración económica intergubernamental. Sin embargo, esta sección del inciso no justifica las restricciones en torno al plazo de ciento veinte días o supuestos de tratados mixtos que contengan, en su negociación, la participación de Estados latinoamericanos y otros Estados pertenecientes a América del norte y el caribe.²⁴

La doctrina no es conteste en relación la distinción y pertinencia prevista por el constituyente. Autores se han manifestado contrarios o cautos con dicha diferenciación

no sólo por la discriminación propiamente dicha sino también por los inconvenientes de diversa índole que acarrea, por ejemplo, en cuanto a la delimitación geográfica de los Estados que conforman Latinoamérica, o los casos de tratados suscriptos conjuntamente con países de esta región y otros que no lo son”;²⁵

o que se trata de un criterio discutible, atento que no Argentina no mantiene los mismos lazos con todos los Estados de Latinoamérica —en el supuesto de que pudiera precisarse cuáles— en materia económico— cultural.²⁶

Finalmente, Rosatti opina que “la decisión del constituyente de 1994 de privilegiar la integración con los países de Latinoamérica constituye un mensaje hacia el futuro que recoge un legado del pasado”.²⁷

III.C. JERARQUÍA DE LOS TRATADOS DE INTEGRACIÓN Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

En su análisis de la norma, Badeni afirma que los tratados adoptados bajo este inciso son susceptibles de ser considerados “fuentes del Derecho Constitucional” aunque carecen de jerarquía constitucional y sus normas poseen jerarquía superior a las leyes.²⁸ Idéntico criterio adopta Zarini, para quien además el inciso 24 se presenta separado del inciso 22 y debe ser entendido según “sus propias cláusulas y características destinadas para los tratados de integración”.²⁹

24. MIDÓN, *Derecho de la Integración. Aspectos...*, p. 363.

25. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la...*, p. 1015.

26. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, p. 243.

27. ROSATTI, *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II, p. 241.

28. BADENI, “Derecho Constitucional”, pp. 15 y 257.

29. ZARINI, *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, pp. 304-305.

Al respecto, Gelli señala que, dado que todo el derecho de la integración está por debajo de la Constitución, cabe ejercer sobre él control de constitucionalidad en los casos concretos y que —una vez realizado— si lo cuestionado en su constitucionalidad es el tratado, debería denunciárselo.³⁰

Por su lado, Pizzolo añade que la Constitución:

contempla en su fórmula habilitante límites a la salida de competencias que confluyen en los principios de la fórmula de consenso. Estos límites, actúan como recaudos sustanciales mínimos cuya eventual inobservancia puede conducir a la absoluta inconstitucionalidad del tratado de integración en cuestión. Con ello, queda delimitado un mínimo de protección que condiciona el accionar futuro del poder constituido en la materia.³¹

Najurieta realiza una distinción respecto del poder de contralor judicial y afirma que el inciso 24 comprende —únicamente y hasta tanto exista en el proceso de integración una jurisdicción supranacional— la observancia de los derechos humanos, el orden democrático y el respeto de los principios de derecho público constitucional tal como lo prescribe el artículo 27; y que por el contrario, el análisis de los recaudos atinentes a la reciprocidad e igualdad “corresponde a la competencia del órgano ejecutivo con control, como regla general, del órgano legislativo al tiempo de la autorización para la ratificación o la adhesión”.³²

Barra, en opinión minoritaria, sostiene que fuera de los límites previstos del inciso 24 y del límite implícito de la subsistencia del Estado, la delegación de competencias será siempre constitucionalmente válida porque se encuentra autorizada por la misma Constitución y que, efectuada la ratificación correspondiente, el tratado se “constitucionaliza”, y no puede ser cuestionado constitucionalmente.³³

En este punto, Cao asume una postura crítica en tanto

en esta materia, la reforma de la Constitución Nacional de 1994 no ha estado a la altura de los acontecimientos para conformar un derecho comunitario... De la letra del artículo se concluye que el constituyente de 1994 decidió otorgar supremacía supralegal a la normativa derivada regional... Pero no implica, sin forzar demasiado el inciso en estudio,

30. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, p. 601.

31. PIZZOLO, *Derecho e integración regional: Comunidad...*, p. 624.

32. NAJURIETA, “El juez nacional ante el...”, p. 57.

33. BARRA, *Fuentes del ordenamiento de la...*, p. 220.

que se haya pretendido otorgar jerarquía constitucional como sí consignó en el inciso 22 del mismo artículo.³⁴

Para Sagüés, el inciso 24 debió disponer que el tratado posea jerarquía constitucional, ya que la transferencia de competencias nacionales a un ente supraestatal conlleva, habitualmente, una “reforma indirecta” de la Constitución, por ejemplo, si se confieren facultades legisferantes al órgano supranacional o atribuciones judiciales que pueden dejar sin efecto fallos de la CSJN.³⁵

Colautti, por su parte, advirtió que el inciso 24 habilita la aprobación de tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales y que ello modifica, en forma indirecta, el actual artículo 116 de la Constitución.³⁶

En similar sentido, Vanossi y Dalla Vía entienden que reconociendo que la integración exige una cierta transferencia de competencias y delegación de poderes en los órganos comunitarios, habrá que suponer entonces que estamos frente a un cambio en la Constitución Política del Estado en comparación con el tipo clásico de Constitución, aquel que respondiendo a la clasificación de Lord Bryce se ha llamado constitución rígida.³⁷

Finalmente, Barboza opina que en tanto estos tratados delegan competencias estatales “modifican indirectamente la Constitución”, en especial la segunda parte, por lo que deberían también estar dotados de jerarquía constitucional.³⁸

III.D. JERARQUÍA DE LAS NORMAS DERIVADAS DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

El inciso 24 determina que la jerarquía supralegal se extenderá a las normas dictadas en consecuencia de los tratados de integración consagrados en la primera parte del mismo inciso. Perotti aclara que

estas normas con rango privilegiado pueden ser producto tanto de la actividad legislativa de los órganos creados por los tratados fundacionales como de aquellos convenios que los estados suscriban dentro del marco jurídico de estos mismos tratados.³⁹

34. CAO, “Los Tratados constitutivos del MERCOSUR...”, p. 351.

35. SAGÜÉS, “Los tratados internacionales en la...”, p. 1036.

36. COLAUTTI, *Los tratados internacionales y la...*, p. 1149.

37. VANOSI & DALLA VÍA, *Régimen constitucional de los tratados*, p. 368.

38. BARBOZA, “Derecho Internacional Público”, p. 83.

39. PEROTTI, *Habilitación constitucional para la integración...*, p. 1004.

Barra señala que las normas dictadas en consecuencia —es decir, el derecho derivado— no pueden ser examinadas en su validez por el derecho interno y que el juez nacional debe aplicarlo automáticamente. En otras palabras, afirma que si el derecho derivado es conforme al originario, debe entenderse que —en los límites estrictos de la cuestión planteada— la norma constitucional quedó desplazada o resulta inaplicable al caso, pero no por la norma derivada, sino por la originaria que autorizó su dictado, apoyada en la delegación de competencias que el mismo tratado establece, el que fue ratificado por el ordenamiento local según las exigencias de su propio derecho constitucional.⁴⁰

Por su parte, Ekmekdjian sostiene que la norma constitucional, refiriéndose al último apartado del primer párrafo del inciso 24:

le estaría dando al derecho comunitario lo que en la doctrina y la jurisprudencia comunitaria europea se denomina aplicación inmediata y directa... esto es esencial para nuestro país con relación al Mercado Común del Sur. En efecto, si bien el Protocolo de Ouro Preto establece la obligación de cada miembro del MERCOSUR de acatar las normas dictadas por los órganos de conducción de él... no adopta la aplicabilidad directa e inmediata de tales normas a los habitantes de los cuatro Estados miembros, sino mediante la incorporación al ordenamiento jurídico interno de cada uno de ellos... posición contraria a la adoptada por la frase final del primer párrafo del inciso 24.⁴¹

Sin embargo, Badeni advierte con agudeza que la ratificación de estos instrumentos implicaría un potencial reconocimiento superior de las normas emanadas por órganos de la entidad supraestatal (dentro de los límites de las competencias delegadas en el tratado de integración) y que ello

puede acarrear una cuota importante de inseguridad jurídica cuando se opere la subordinación, o quizás derogación, implícita o tácita de las leyes respecto de las normas que dicten los órganos de las entidades supraestatales.⁴²

IV. APLICABILIDAD DEL ARTÍCULO 75 INCISO 24 AL MERCOSUR

Cabe preguntarnos, a esta altura, si las normas que emanan de los órganos con capacidad decisoria del MERCOSUR poseen jerarquía superior a las leyes en los términos del inciso 24, dado que ello es reconocido por la Constitución para aquellas reglas

40. BARRA, *Fuentes del ordenamiento de la...*, p. 222.

41. EKMEDJIAN, *Tratado de derecho constitucional*, Tomo IV, p. 651.

42. BADENI, “Derecho Constitucional”, p. 348.

jurídicas aprobadas por organizaciones supraestatales, a las cuales se les deleguen competencias. Sin embargo, éste no es el caso del MERCOSUR, que es un organismo típicamente intergubernamental, en el cual las normas de derecho derivado se adoptan por consenso, mediante funcionarios que representan los intereses nacionales de cada país. En consecuencia, si bien el Tratado de Asunción, sus protocolos y acuerdos complementarios cuentan con jerarquía supralegal, aquellos se justifican en los términos de la primera parte del inciso 22.

Cabe señalar, asimismo, que en el MERCOSUR se presenta el problema de las “asimetrías constitucionales”, dado que las constituciones de los Estados partes no contemplan disposiciones uniformes, siquiera similares, en torno a la jerarquía de los tratados en general, ni a los de integración en especial.

La mayor coincidencia se encuentra en la Constitución de Paraguay (1992), que reconoce —en sus artículos 137, 141 y 145— la supralegalidad de los tratados internacionales y particularmente, los concernientes a la integración regional especial en materia de integración con la admisión de un posible orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, social y cultural.

En cambio, la Constitución de Brasil (1988) reconoce —en su artículo 4— la búsqueda de una integración económica, política, social y cultural con las naciones latinoamericanas, pero sin admitir la posibilidad de transferir competencias a organismos supranacionales. Tampoco contiene normas que especifiquen la relación entre el derecho internacional e interno, aunque la jurisprudencia brasileña ha manifestado que —sin perjuicio de la responsabilidad internacional del Estado— una ley posterior puede impedir la eficacia interna de un tratado ya que los tratados y convenciones internacionales, una vez regularmente incorporados al derecho interno, se sitúan en el sistema jurídico doméstico en los mismos planos de validez, eficacia, y autoridad de las leyes ordinarias; traduciéndose en una mera relación de paridad normativa. De esta equiparación, quedan exceptuadas las leyes tributarias brasileñas, ya que según el artículo 98 del Código Tributario nacional, los tratados en esta materia prevalecen sobre aquéllas.

La adscripción del Brasil a la doctrina dualista se reafirma por tanto exige la promulgación del tratado internacional por el presidente —a través de un decreto presidencial, que asume la forma de un decreto legislativo— para considerarlo incorporado al ordenamiento interno. Con especial referencia al MERCOSUR, el Tribunal Supremo Federal de Brasil sostuvo que

la recepción de los acuerdos celebrados por Brasil en el ámbito del MERCOSUR está sujeta a la misma disciplina constitucional que rige el proceso de incorporación en el orden positivo interno brasileño de los tratados y convenciones internacionales en general (sentencia del 17 de junio de 1998).⁴³

En cuanto a las normas de derecho derivado, la internalización se realiza en Brasil a través de diferentes modalidades de actos administrativos, según el caso. Las “portarías” (nombre dado a los actos administrativos expedidos por los ministros o secretarios de Estado y demás autoridades ministeriales) se emplean en muchos casos para incorporar normas vinculadas al régimen fitosanitario o para los reglamentos técnicos. La norma MERCOSUR también puede ser incorporada por una instrucción normativa, acto expedido por la Secretaría de Hacienda (perteneciente al Ministerio de Hacienda), o por las resoluciones aprobadas por órganos de administración de carácter colegiado.⁴⁴

Frente a este panorama poco alentador que nos revela el sistema constitucional brasileño, sin embargo, debemos señalar que se han producido algunos avances. En efecto, la jerarquización constitucional de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se ha reconocido en el artículo 5 gracias a una enmienda del año 2004.

La Constitución de Uruguay (1997) no permite el acceso de la República a soluciones de supranacionalidad que impliquen traspaso de competencias a órganos supraestatales, cuando dichas atribuciones estén asignadas por la Carta a órganos constitucionales. Tan sólo señala, en su artículo 6, que se 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; y que propenderá a la efectiva complementación de sus servicios públicos.

Para Perotti, la norma se encuentra inserta a los fundamentos del sistema constitucional uruguayo, al tiempo que autoriza un

[...] régimen específico a los tratados de integración distinguiéndolos del asignado a los tratados en general [...] un mandato del constituyente en torno a la integración regional del Estado, que por ello deberá ser un criterio de acción, o en su caso de omisión [...] que los interesados podrán invocar ante las autoridades [...].⁴⁵

43. SCOTTI, “Instrumentos de integración jurídica en...”, p. 194.

44. FELDSTEIN DE CÁRDENAS & SCOTTI, “Las asimetrías constitucionales: un problema...”, p. 295.

45. PEROTTI, “El Mercosur y el derecho...”, p. 559.

La práctica jurisprudencial uruguaya reconoce igual rango a tratados y leyes y, por tanto, concede prioridad a leyes posteriores nacionales, inclinándose por la doctrina de la igualdad y la consiguiente vigencia de la *lex posteriori* bajo el argumento que, de lo contrario, su parlamento quedaría inhibido de dictar códigos o leyes que no coincidieran plenamente con un tratado en vigor, sin perjuicio de la responsabilidad en el orden internacional.

A su turno, el Preámbulo de la Constitución de Venezuela (1999) alude a la una finalidad regional al alentar la promoción de una cooperación pacífica entre las naciones e impulsar y consolidar la integración latinoamericana, de acuerdo con la garantía universal e indivisible de los derechos humanos y la democratización de la sociedad internacional, entre otros fines. Asimismo reconoce, en su artículo 153, su impulso con miras a “avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región”, autorizando la transferencia de atribuciones a organizaciones supranacionales de integración a través de tratados internacionales, cuyas normas adoptadas en consecuencia “serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna”.

Finalmente, la Constitución del año 2009 de la República de Bolivia, que recientemente ha ratificado el Protocolo de adhesión establece en el artículo 410, inciso II que la propia Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico boliviano y goza de primacía frente a cualquier otra disposición normativa. Sin embargo, el bloque de constitucionalidad está integrado, además, por los Tratados y Convenios internacionales en materia de Derechos Humanos y las normas de Derecho Comunitario, ratificados por el país. Respecto al rango jerárquico, seguidamente la disposición aludida indica que la aplicación de las normas jurídicas se regirá por la siguiente jerarquía, de acuerdo a las competencias de las entidades territoriales: 1. Constitución Política del Estado. 2. Los tratados internacionales. 3. Las leyes nacionales, los estatutos autonómicos, las cartas orgánicas y el resto de legislación departamental, municipal e indígena. 4. Los decretos, reglamentos y demás resoluciones emanadas de los órganos ejecutivos correspondientes.

Evidentemente en las constituciones de Venezuela y de Bolivia se advierte que al momento de su redacción y aprobación el norte en materia de integración estaba configurado por la Comunidad Andina de Naciones (CAN), que cuenta con un derecho comunitario de alcance supranacional que se rige por los principios de primacía,

aplicabilidad inmediata y efecto directo. Para el año 1999, Venezuela aún era parte de la CAN (hasta 2012) y en el caso de Bolivia, hasta el momento continúa siendo Estado miembro.

V. ¿EN QUÉ SE AVANZÓ SOBRE LA MATERIA EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS? CONTEXTO Y EVOLUCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 30 AÑOS

Tal como sugiere Najurieta

cuando una Constitución se abre a la integración del Estado a una comunidad supraestatal o a una asociación internacional con objetivos de integración, no sólo queda afectada la interpretación del 'artículo de integración' de la Constitución, que es la base constitucional de esa comunidad o asociación, sino que es inevitable que quede involucrado todo el ordenamiento legal del Estado. El ordenamiento jurídico nacional va a ceder espacio al ordenamiento jurídico supra o interestatal y ello va a determinar nuevas formas de razonar y argumentar.⁴⁶

Sin embargo, la implementación práctica del inciso sancionado lejos estuvo de presentar una naturaleza supranacional o siquiera de transferencias de soberanía en favor de organizaciones supranacionales, incluso en la terminología más disimulada si se emplea "delegación de competencias". Por esta razón, no es posible evaluar siquiera la aplicación práctica de la norma examinada, ni aún menos sostener que esta disposición ha logrado un desarrollo concreto en los últimos 30 años.

No obstante, es posible prever que su futura y eventual aplicación no se encontrará exenta de polémica en torno a la propia cesión de soberanía, la naturaleza de competencias cedidas expresa o implícitamente, la limitación de jurisdicciones o funciones históricamente soberanas a favor de la estructura o las instituciones comunitarias. En otras palabras, los términos y conceptos críticos en debate probablemente traten en torno a ideas sobre "limitación de soberanía", "transferencias de competencias" y "supremacía comunitaria".

46. NAJURIETA, "El juez nacional ante el...", p. 51.

VI. CAMBIOS JURISPRUDENCIALES. BREVE ANÁLISIS DE LA JURISPRUDENCIA DE LA CSJN

En casos posteriores a “Cafés La Virginia”, en los asuntos “Dotti”⁴⁷ y “Mercedes Benz Argentina”,⁴⁸ la CSJN reconoció la jerarquía supralegal de los tratados concertados en el ámbito de la ALADI, aunque lo hizo con fundamento en el inciso 22. Este soporte jurídico fue, indudablemente, adecuado siendo que la ALADI es un proceso eminentemente intergubernamental que no se ajusta a la delegación de competencias que prescribe el inciso 24.

Merece especial mención el caso “Dotti”, ya que allí la recurrente había invocado su planteo en el inciso 24. Sin embargo, el voto de la mayoría de la CSJN evitó analizar la naturaleza jurídica del MERCOSUR, ya que se limitó a considerar que el Acuerdo de Recife (1994) poseía carácter de un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) destinado a la promoción del comercio, razón por la cual concluyó que no era “pertinente para la decisión de esta causa, el argumento relativo a la ausencia de naturaleza supranacional en los órganos que constituyen la estructura institucional del Mercado Común del Sur”.⁴⁹

Referencia separada merece la causa “Compañía Azucarera Los Balcanes”⁵⁰ en el voto disidente de Boggiano, que recordó al inciso 24 como parte del principio de primacía de los tratados internacionales sobre las leyes del congreso.⁵¹

Finalmente, en SANCOR CUL⁵² la CSJN decidió elevar un pedido de opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR para dilucidar si el Tratado de Asunción impone a sus Estados Parte la obligación de abstenerse de establecer derechos a la exportación de mercaderías originarias de uno de ellos y destinadas a otros Estados miembros.

En este caso, con prescindencia de algunos errores conceptuales, cobra relevancia el Dictamen del Procurador General de la Nación Righi, por cuanto opinó que “el Tratado

47. CSJN, “Dotti”.

48. CSJN, “Mercedes Benz Argentina”.

49. Asimismo, en el fallo remite al *leading case* Cafés La Virginia S. A. (1994) y aclara que la controversia de Dotti “[...] se trata de la aplicación de un acuerdo internacional de alcance parcial —en el cual el consentimiento del Estado argentino se expresó en forma simplificada—, celebrado en el marco del Tratado de Montevideo de 1980 constitutivo de la ALADI, y vigente entre los Estados signatarios [...]”.

50. CSJN, “Compañía azucarera Los Balcanes”.

51. Boggiano afirmó que la aplicación de normas domésticas —por parte de órganos estatales— contrarias al derecho internacional vigente, “[...] vulnera el principio de supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes internas” que prevén los incisos 22 y 24 del artículo 75 de la Constitución Nacional.

52. CSJN, “Sancor C.U.L.”.

de Asunción... es la piedra basal constitutiva del Mercado Común del Sur... que, por ende, integra el ordenamiento jurídico de la Nación con rango supralegal (arts. 31 y 75, incs. 22 y 24, de la Constitución Nacional)... [y constituye] un paso más dentro de un camino en la búsqueda de la integración regional... de los respectivos mercados nacionales mediante la integración supranacional de la región”. Sin embargo, la sentencia de la CSJN no se remite ni reproduce las incorrectas consideraciones del Procurador. Finalmente, el pedido de opinión consultiva fue dejado sin efecto, en 2010, por desistimiento de la parte actora.

Idéntica situación presentó el asunto “Bio Sidus S.A.” en 2013,⁵³ oportunidad en la cual la Corte volvió a solicitar —en forma idéntica al caso anterior— una opinión consultiva al Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. En esta ocasión, la consulta tampoco llegó a concretarse ante el desistimiento formulado por la accionante.⁵⁴

A pesar de que estos últimos casos no contaron, finalmente, con el dictamen jurídico del Tribunal Permanente de Revisión, ambos antecedentes resultan poseedores de relevancia por cuanto el más alto tribunal nacional argentino admitió —como parte de su proceso de actuación en casos referidos a la marcha integracionista iniciada con el Tratado de Asunción— la conveniencia de despejar dudas “[...] sobre la interpretación o el alcance de la normativa mercosureña en relación con el derecho interno”.⁵⁵

Por otra parte, ese mismo año, la Corte tuvo oportunidad de examinar la controversia sobre acción declarativa de inconstitucionalidad de un decreto provincial de 1987 en el caso “Colgate— Palmolive Argentina S.A.” (2013),⁵⁶ planteada por un litisconsorcio activo conformado por una docena de empresas —dedicadas a la elaboración, importación, exportación, distribución y comercialización de productos de uso doméstico— que solicitó, específicamente, la declaración de inconstitucionalidad del decreto bonaerense 321/87 y sus normas modificatorias posteriores por entenderlas contrarias a distintas resoluciones —de carácter federal— del Ministerio de Salud.⁵⁷

53. CSJN, “Bio Sidus S.A.” En estos autos se discutía la aplicabilidad de los derechos de exportación regulados por la resolución 11/2002 del Ministerio de Economía respecto de diversas exportaciones realizadas por el demandante hacia la República Federativa de Brasil.

54. CSJN, “Bio Sidus S.A.”, Fallos: 334:2261.

55. MENSA GONZÁLEZ, “Un análisis del artículo 75...”, p. 195.

56. CSJ, resolución 721/2003. Nota del autor: este asunto no está incluido en el tomo de fallos.

57. CSJ, resolución 721/2003, para. 1.

En lo que nos interesa, los reclamantes afirmaban que el régimen sanitario local era contrario a la competencia nacional para reglamentar el comercio interprovincial —afectando de este modo los artículos 9, 10, 11, 31 y 75 incisos 13 y 22 de la Constitución Nacional, así como otras normas vinculantes al caso, tales como el Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y distintas resoluciones del GMC del MERCOSUR— y requirieron la intervención originaria de la CSJN.

La Corte consideró que el ejercicio del poder de policía provincial no habilita a que las autoridades locales condicionen o perturben —directa o indirectamente— las actividades económicas adoptadas bajo regulación federal,⁵⁸ criterio que resulta coherente si se repara en los acuerdos alcanzados en el MERCOSUR:

[...] a cuya Comisión de Comercio... se le asignan las funciones y atribuciones establecidas en los artículos 16 y 19 [...] del Protocolo de Ouro Preto] y las resoluciones del Grupo Mercado Común [...] dictadas en su consecuencia, las cuales conforme al artículo 15 del Protocolo resultan obligatorias para los Estados Partes, quienes conforme al artículo 38, se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2° de este Protocolo [...] De ello se colige que la competencia del gobierno federal en orden a la regulación de los aspectos en cuestión no sólo se deriva de la Constitución Nacional sino de normas supranacionales de rango superior (artículo 75, incisos 22 y 24 de la Constitución Nacional [...]).⁵⁹

El último de los casos de la CSJN que merece mención es el asunto “Whirlpool Puntana S.A.” en 2014,⁶⁰ referido a las implícitas facultades legislativas en materia impositiva a la luz del Tratado de Asunción y el artículo 75 (en sus incisos 22 y 24) de la Constitución Nacional —que el reclamante cuestionaba al invocar estas disposiciones respecto de una resolución ministerial que imponía derechos de exportación— y la posterior constatación de su constitucionalidad por parte de la CSJN, que rechazó el pedido del demandante.⁶¹ En lo que nos interesa, la Corte consideró en su parágrafo 13, que:

58. CSJ, resolución 721/2003, para. 11.

59. CSJ, resolución 721/2003, para. 12.

60. CSJN, “Whirlpool”.

61. La cuestión a resolver por la CSJN fue determinar si los derechos de exportación —instituidos mediante resolución 11/02 del entonces Ministerio de Economía e Infraestructura— eran incompatibles con las disposiciones del Tratado de Asunción.

[...] aun cuando es indudable que no resulta ajena a un sistema de integración económica la aspiración de que se supriman los derechos de exportación —como una herramienta tendiente a afianzar la libre circulación de bienes entre los países miembros— lo cierto es que no puede concluirse que el referido Tratado, teniendo en cuenta el modo en que se ha ido dando el proceso de integración en los diversos acuerdos complementarios realizados entre los Estados partes, imponga la prohibición de establecer tales derechos, como una exigencia concreta y perentoria [...] Sin embargo, y en el estadio actual del proceso de integración [...] no hay en el Tratado constitutivo del MERCOSUR ninguna norma que, de manera directa, imponga a los estados miembros la obligación de abstenerse de establecer derechos de exportación a las mercancías con destino a los países miembros.⁶²

Sobre esta sentencia, Gelli opinó que la CSJN

[...] configuró, tal vez sin proponérselo, un ejemplo de hasta qué punto se ha diluido la integración [...] y hace evidente cuán distante queda todavía la construcción de un verdadero y poderoso mercado del sur.⁶³

Sin embargo, Perotti fue más decidido en su cuestionamiento al máximo tribunal, al afirmar que la sentencia fue manifiestamente incorrecta y que resultó en una conculcación del derecho mercosureño.⁶⁴

Finalmente, es útil destacar que distintos tribunales inferiores argentinos han seguido —en esencia— la misma orientación que la CSJN, destacándose entre ellas, las siguientes jurisdicciones:

[...] Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal; y, principalmente, [...] la sala VI de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, con referencia a la Declaración Sociolaboral del Mercosur (DSLML) y su rango prevalente sobre las leyes [...] entre otras.⁶⁵

62. CSJN, “Whirlpool”.

63. GELLI, *Constitución de la Nación Argentina...*, pp. 335-336.

64. El autor, que forma parte del estudio jurídico que diseñó la estrategia del demandante y tiene una conocida posición personal a favor de la construcción de un derecho supranacional “desde” los tribunales regionales, sintetiza las siguientes razones: 1) la existencia de reclamos similares por parte de los socios del MERCOSUR a la República Argentina en el pasado (especialmente, en la Comisión de Comercio), con el pretexto de que en este ámbito “[...] los derechos de exportación intrazona infringen el Tratado de Asunción”; 2) la literalidad del Tratado de Asunción, de indudable interpretación sobre el incumplimiento del cobro de los tributos en el caso planteado; y 3) la observación de un Grupo de Expertos del sistema de solución de controversias del MERCOSUR —un documento inédito y reservado que no posee señalización ni posibilidad de identificación alguna— que indica “[...] que el Tratado de Asunción prohíbe los derechos de exportación entre los Estados Parte” y que su aplicación incumpliría la normativa regional. *Cfr.* PEROTTI, “MERCOSUR: una de cal y...”.

65. PEROTTI, “El Mercosur y el derecho...”, p. 559.

VII. REFLEXIONES FINALES: VALORACIÓN DEL CAMBIO Y PROPUESTAS A FUTURO

La inclusión de una cláusula de habilitación constitucional de integración regional que reconozca, expresamente y con carácter amplio, la posibilidad de conformar un proceso supranacional o supraestatal —caracterizado por una genuina delegación de competencias decisorias y jurisdiccionales— ha representado una propuesta ambiciosa para la Argentina desde 1993 y su contexto.

En efecto, la consagración de jerarquía superior a las leyes —tanto de los tratados de integración, en su medida de derecho constitutivo del bloque, como de las normas de derecho derivado que se dicten por los órganos decisorios de estas organizaciones supranacionales— permite vislumbrar un claro interés del constituyente en promover y valorizar especialmente el fenómeno de la integración regional en América Latina.

Lo anterior tiene, según Poffo, una explicación plausible: el MERCOSUR merece analizarse en su contexto —dentro de un momento determinado— para identificar su punto de “inercia de base actual” y desde allí establecer la tendencia general apta para diseñar un marco de acción que, a más de tres décadas de su gestación, torna “[...] necesario explorar otras herramientas que permitan sostener el dinamismo de la integración y achicar la brecha entre lo real y lo potencial en materia de asociación”.⁶⁶

Por esta razón no es posible descartar —de manera definitiva, aunque en un futuro muy lejano— una eventual aplicación práctica de la norma examinada, ni aún menos sostener en forma concluyente que esta disposición jamás podrá obtener un uso concreto conforme a la intención del legislador de 1994. En todo caso, es factible que el inciso 24 pueda ser reinterpretado —o más bien dilucidado— pero esta tarea, en nuestra opinión, no puede prescindir de la armonía integral del texto, ni de las necesidades o los anhelos del momento en que se dictó, dotando así de un pleno efecto a la intención del legislador.

Ahora bien, una posición realista nos recuerda que la norma constitucional analizada no se pronuncia a favor de la primacía del derecho comunitario y que ello exigiría —como mínimo— el reconocimiento de su jerarquía constitucional. Asimismo, el artículo 75 inciso 24 tampoco se expide sobre otros de los principios característicos del derecho comunitario como la aplicabilidad inmediata y el efecto directo de las normas de derecho constitutivo y derivado de un proceso supranacional.

66. POFFO, *Integración productiva del MERCOSUR*, p. 7.

Por esta razón, es posible prever que su futura y eventual aplicación no se encontrará exenta de polémica en torno al tipo de proceso de integración negociado, su contexto político— económico, la seriedad con la que se examinen fórmulas consensuadas respecto de la propia noción de la cesión de soberanía, la naturaleza de competencias concedidas —tanto expresa como implícitamente— la limitación de jurisdicciones o aquellas funciones históricamente soberanas transferidas a favor de la estructura o las instituciones comunitarias, sin omitir su financiamiento y otros aspectos razonablemente atendibles no enunciadas que puedan surgir en un debate sobre este asunto. En otras palabras, los términos y conceptos críticos potencialmente en cuestionamiento tratarán, probablemente aunque no únicamente, sobre las ideas sobre la “limitación de soberanía”, las “transferencias de competencias” y la “supremacía comunitaria”.⁶⁷

Por estas razones, la reforma constitucional de 1994 y la inclusión de una cláusula de habilitación constitucional de integración regional no ha representado, hasta el momento, un avance muy significativo para la República Argentina, aunque presenta un objetivo ambicioso y potencialmente extraordinario, de cumplirse todo lo positivo que se espera de esta disposición.

Indudablemente, los socios del MERCOSUR no han realizado la opción a favor de la supranacionalidad sino eligieron, hasta el momento, una tímida intergubernamentalidad y no ha decidido superar el gran desafío de sus asimetrías constitucionales para alcanzar la conformación de un esquema supranacional entre sus socios. El proceso de integración creado en 1991 aún presenta un gran potencial de desarrollo tanto “desde” el bloque como “desde” sus Estados Parte y requiere avanzar con eficiencia, sobre sólidas evaluaciones jurídicas, políticas, sociales y económicas en ámbitos más allá de lo estrictamente arancelario— comercial que permitan, en definitiva, cumplir los objetivos propuestos oportunamente en el Tratado de Asunción. Para ello, la institucionalidad prevista en las constituciones de los Estados presenta un rol que no puede ser ignorado sino que merece, por el contrario, un lugar central en cualquier planificación seria del proceso integracionista mercosureño.

67. GODIO, *La transferencia de competencias supranacionales...*, p. 103.

BIBLIOGRAFÍA

- BADENI, Gregorio, “Derecho, Constitucional”, *La Ley*, 2da. ed., 2006, Buenos Aires.
- BARBOZA, Julio, “Derecho internacional público”, *Zavalía*, 2da. ed., 2008, Buenos Aires.
- BARRA, Rodolfo C., *Fuentes del ordenamiento de la integración*, Abaco, 1998, Buenos Aires.
- BIDART CAMPOS, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, Tomo II, Ed. Ediar, 1995, Buenos Aires.
- CAO, Christian A., “Los Tratados constitutivos del MERCOSUR. Su derecho originario a la luz de una Teoría general de la integración regional”, en CARNOTA, Walter & MARANIELLO, Patricio (dirs.), *Tratado de los Tratados internacionales comentados*, Tomo I, La Ley, 2011, Buenos Aires, pp. 243-351.
- CECP-Ministerio de Justicia de la Nación, *Obra de la Convención Nacional Constituyente*, La Ley, 1994, Buenos Aires.
- COLAUTTI, Carlos E., *Los tratados internacionales y la Reforma Constitucional*, en La Ley 1994-D-1149.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Ekmekdjian c/ Sofovich”, Ekmekdjian, Miguel Angel c/ Sofovich, Gerado y otros. s/ Recurso de hecho, 07/07/1992, Fallos: 315:1492.
- , “Bio Sidus S.A. (TF 22046-A) c/ Dirección General de Aduanas s/ recurso”, 10/12/2013, Fallos: 334:2261.
- , “Cocchia”, Cocchia, Jorge Daniel c/ Estado Nacional y otro s/ acción de amparo, 02/12/1993, Fallos: 316:2624.
- , “Café La Virginia”, Cafés La Virginia S.A. s/ apelación (por denegación de repetición), 13/10/1994, Fallos: 317:1282.
- , “Dotti”, Dotti Miguel A. y otro s/ contrabando (incidente de apelación auto nulidad e incompetencia, 21/12/1999, Fallos: 321:1226.
- , “Mercedes Benz Argentina”, Mercedes Benz Argentina S.A.C.I.F.I.M.T.F.N. N° 8010-A c/ A.N.A.”, 21/12/1999, Fallos 322:3193.
- , “Compañía Azucarera Los Balcanes”, Compañía azucarera Los Balcanes S.A. c/ Poder Ejecutivo de la Nación s/ Recurso de hecho, 18/12/2001, Fallos 324:4414.
- , “Sancor C.U.L.”, Sancor C.U.L. (TF 18476-A) c/ D.G.A., 06/10/2009, Fallos 332:2237.
- , “Bio Sidus S.A.” Bio Sidus S.A. (TF 22046-A) c/ Dirección General de Aduanas, 10/12/2013, Fallos: 334:448
- , Resolución CSJ 721/2003 (39-C/CS1), 05/09/2003.
- , “Whirlpool” Whirlpool Puntana SA (TF 21.671-A) e/ Dirección General de Aduanas, 11/12/2014, Fallos: 337:1451.
- EKMEKDJIAN, Miguel Á., *Hacia la República Latinoamericana*, Depalma, 1991, Buenos Aires.
- , *Tratado de derecho constitucional*, Tomo IV, Depalma, 2001, Buenos Aires.

- FARFÁN BELTRÁN, María Laura, “La interpretación constitucional del art. 75, inc. 22 bajo el lente de las doctrinas ‘originalistas’ y ‘evolutivas’”, en *El Derecho — Suplemento Constitucional*, edición del 21 de abril de 2022 (Cita digital: ED-MMDCCCLXXV-312).
- FELDSTEIN DE CÁRDENAS, Sara L. & SCOTTI, Luciana B., “Las asimetrías constitucionales: un problema siempre vigente en el MERCOSUR”, en *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión — RSTPR*, Año 1, N° 2, 2013, pp. 271-311.
- GELLI, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 4 ed. ampliada y actualizada, La Ley, 2013, Buenos Aires.
- , *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, 6ta. ed., La Ley, 2022, Buenos Aires.
- GODIO, Leopoldo M. A., *La transferencia de competencias supranacionales en los procesos de integración regional. Reflexiones sobre su inclusión, cuestionamiento actual y perspectivas de aplicación al cumplirse treinta años de la reforma constitucional argentina de 1994*, El Derecho, 2024, Buenos Aires.
- HERRERA, Juan C., “Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica”, en *Colombia Internacional* N° 86, 2016, pp. 165-192. DOI: <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.06> consultado el 06/03/2025.
- MENSA GONZÁLEZ, Andrea, “Un análisis del artículo 75, inciso 24 y de las posibilidades de integración supraestatal”, en BERNAL, Marcelo, PIZZOLO, Calogero & ROSSETTI, Andrés (coords.), *¡Que veinte años no es nada!: Un análisis crítico a veinte años de la reforma constitucional de 1994 en Argentina*, Eudeba, 2015, Buenos Aires, pp. 186-204.
- MIDÓN, Mario A., *Derecho de la Integración. Aspectos institucionales del MERCOSUR*, Rubinzal-Culzoni, 1998, Santa Fe.
- NAJURIETA, María Susana, “El juez nacional ante el desafío de la integración: una nueva exigencia para la formación del magistrado”, en *Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional*, Año XII, N° 23, 1999, pp. 51-58.
- PEROTTI, Alejandro D., *Habilitación constitucional para la integración comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*, Tesis Doctoral, Facultad de Derecho, Universidad Austral, 2003.
- , “El Mercosur y el derecho constitucional de los Estados Partes”, en *El Derecho*, 13 de diciembre de 2007 (Tomo 2007, 559 - cita digital: ED-DCCLXIX-912), pp. 2-12.
- , “MERCOSUR: una de cal y una (grande) de arena. Código Aduanero y derechos de exportación”, en *El Dial.com — Suplemento de derecho aduanero y comercio exterior*, edición del 17 de octubre de 2018 (cita online: DC2620, consulta realizada el 24/11/2024).
- PIZZOLO, Calogero, *Derecho e integración regional: Comunidad Andina, MERCOSUR, SICA, Unión Europea*, Ed. Ediar, 2010, Buenos Aires.
- POFFO, Carlos A., *Integración productiva del MERCOSUR*, Catálogos, 2012, Buenos Aires.

- RIMOLDI DE LADMANN, Eve I., “El Derecho de la Integración y el Derecho Constitucional Latinoamericano”, en *Lecciones y Ensayos* N° 47, 1987, pp. 69-96.
- ROSATTI, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2da. ed. ampliada y actualizada, Tomo II, Rubinzal-Culzoni, 2017, Santa Fe.
- SAGÜÉS, Néstor P., “Los tratados internacionales en la Reforma Constitucional Argentina de 1994”, en *La Ley* 1994-E-1036.
- , *Derecho Constitucional. Teoría de la Constitución*, Astrea, 2017, Buenos Aires.
- SCOTTI, Luciana B., “Instrumentos de integración jurídica en el Mercosur: el rol del derecho internacional privado”, en SCOTTI, Luciana B. (dir.), *Balances y perspectivas a 20 años de la constitución del Mercosur*, Eudeba, 2013, Buenos Aires, pp. 173-209.
- SOSA, Guillermina L., “Los principios en el Derecho de la Integración”, en CARNOTA, Walter & MARANIELLO, Patricio (dirs.), *Tratado de los Tratados internacionales comentados*, Tomo I, La Ley, 2011, Buenos Aires, pp. 112-139.
- VANOSI, Jorge R. & DALLA VÍA, Alberto R., *Régimen constitucional de los tratados*, 2da ed., Abeledo Perrot, 2000, Buenos Aires.
- ZARINI, Helio J., *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Astrea, 2019, Buenos Aires.