

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN EL DERECHO DE INTEGRACIÓN

POR RODOLFO CARLOS BARRA

Es abogado, master en Derecho administrativo profundizado en la Universidad de Buenos Aires. Ha sido profesor titular de Derecho administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Argentina, miembro del Consejo Académico del programa magister en Derecho administrativo de la Universidad Austral.

Ha dictado conferencias en el exterior, en la Universidad de Navarra en Pamplona, en la Universidad del Estudio de Roma y en los Estados Unidos.

Ha sido secretario de Obras Públicas de la Nación; secretario de Interior del Ministerio del Interior; juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; vocal del Directorio del Instituto Nacional de Administración Pública; ministro de Justicia; convencional constituyente por la provincia de Buenos Aires; asesor ad-honorem de la Presidencia de la Nación para la Defensa del Derecho de la Vida y de los Derechos esenciales derivados de la Personalidad Humana; presidente del directorio del Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos. Actualmente es auditor general de la Nación y vocal titular del Tribunal de Enjuiciamiento del Ministerio Público de la Nación.

Ha publicado una amplia bibliografía sobre los temas de su competencia.

En el marco de este importante seminario, me corresponde el tratamiento de un supuesto de responsabilidad del Estado que presenta características muy particulares ya que el fundamento legal de la obligación de reparar no se encuentra basada en el ordenamiento jurídico nacional, sino en normas emanadas de organizaciones supranacionales.

De todas maneras, esto no impide que siempre se necesite el concurso del imperio del Estado nacional, del Estado parte de esa organización supranacional, para hacer efectiva la indemnización que corresponda por los daños ocasionados por la acción u omisión de éste.

Se trata, en definitiva, de la contingencia de que un Estado debe indemnizar a sus ciudadanos por el incumplimiento de disposiciones dictadas por órganos supranacionales en el marco de un proceso o de una estructura institucional que podemos denominar de integración.

Este tema ha sido abordado y resuelto por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en las causas acumuladas "Francovich c. República Italiana", y Monifaci y otros c. República Italiana", mediante un fallo que ratifica la trascendente tarea del Tribunal en el proceso de consolidación de la Comunidad Europea, en realidad, ahora de la Unión Europea.

Para comprender lo resuelto por el Tribunal europeo en este caso "Francovich", creo que es necesario recordar muy rápidamente cómo es el sistema normativo comunitario.

En primer lugar y como derecho primario, aparecen los tratados constitutivos; primero los tratados de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), de la Comunidad Económica de la Energía Atómica (CEEa) y de la propia Comunidad Económica Europea (CEE) –el Tratado de Roma–; más cercano en el tiempo, el Tratado de Maastrich, que le ha dado una forma ya muy determinada que ha constituido la Unión Europea, y también –muy recientemente– el Tratado de Amsterdam. Deben mencionarse también los tratados de adhesión de los distintos Estados europeos que se han ido incorporando a la comunidad.

Estas son normas que podemos denominar fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario, casi con un valor constitucional para el sistema jurídico comunitario, y quizás también con valor constitucional para el ordenamiento jurídico de los Estados parte del sistema comunitario. Éste es un punto que –lamentablemente no lo podemos hacer ahora– debería profundizarse más.

A la par de esas normas fundamentales, existe otro nivel que se llama *derecho secundario o derivado*, que son las normas emitidas por los órganos comunitarios creados por el derecho primario: los reglamentos, las directivas y las decisiones. Estas normas integran un sistema que nunca se quiso ordenar de una manera coherente –tal como lo están en los Estados locales–; sin una estricta precisión al órgano del cual emanan; sin que haya todavía un claro sistema de división de poderes en la comunidad; sin que las normas –sobre todo las generales y abstractas–, las que podríamos asimilar a las leyes, provengan de cuerpos representativos y deliberativos, como sería el Parlamento de la Unión Europea (que luego de Maastrich y de Amsterdam tiene mucha más presencia, pero que no llega a ser lo que es nuestro Congreso o los Parlamentos de los Estados europeos) sin tampoco un sistema de reglamentos, de normas, directivas, decisiones que tengan en sí misma, una estructura, una relación jerárquica entre ellas. Sin embargo, son normas que tienen características muy importantes que vamos a ver en seguida.

Es trascendente destacar, ahora, que este proceso de integración iniciado en Europa en la década del '50 atribuye a los órganos creados por esos tratados fundamentales capacidad jurígena, es decir, la posibilidad de crear normas que no solamente rigen para la estructura comunitaria, sino también destinadas a regir en el territorio de los Estados parte.

Entonces, este segundo nivel normativo de reglamentos, directivas y decisiones conforma un bloque de legalidad subordinado al derecho primario, integrado por los tratados básicos, y que, por eso, decimos que podríamos adjudicarles a estos últimos una naturaleza constitucional.

Cada una de estas normas secundarias tiene sus propias características y efectos.

El reglamento es una decisión normativa general, semejante a la ley interna de los Estados miembro, con efectos de aplicación obligatoria, inmediata y directa en cada uno de ellos. Obliga al Estado y obliga al ciudadano.

La decisión es un acto de contenido particular, obligatorio para sus destinatarios y equiparable en sus rasgos generales al acto administrativo.

Finalmente, la directiva, que es precisamente la norma involucrada en el caso "Francovich", tiene valor normativo general, pero, a diferencia del reglamento, vincula a los Estados miembro en cuanto al resultado por alcanzar, dejando a los órganos nacionales (legislativos o administrativos, según sea el caso) la competencia en cuanto a la forma y a los medios por utilizar para alcanzarlo. Es decir, la directiva le impone al Estado Nacional una obligación para cumplir, lo que debe hacer a través de su propio sistema jurídico.

El ordenamiento normativo comunitario descripto desplaza, en el ámbito de su competencia y en las zonas de conflicto, a los ordenamientos locales o nacionales, configurando, así, la prevalencia del derecho comunitario sobre el derecho de los Estados miembro.

En realidad, acá hay una ambigüedad desde el punto de vista doctrinario. El ordenamiento comunitario, es cierto, desplaza la competencia jurídica de los Estados miembro. Hay una regla del derecho comunitario que es la de la subsidiariedad: competencia comunitaria es subsidiaria con respecto a los Estados miembro; además, es expansiva, es decir, la comunidad tiene las competencias que sean adecuadas, pertinentes para el cumplimiento de los fines de los tratados, de los fines comunitarios. No basta decir que con el desplazamiento habría un ámbito muy claro de distinción entre el ordenamiento local y el ordenamiento comunitario. En realidad, el ordenamiento comunitario directamente prevalece sobre el derecho de los Estados miembro y obliga a que el derecho nacional no pueda contradecir el sistema jurídico comunitario. La palabra *desplazamiento* usada por la mayoría de los autores europeos, es una sutileza para evitar la discusión del problema de la soberanía, pero lo cierto es que las legislaciones locales de los Estados miembro están sometidas al poder normativo del *Estado* comunitario, del nuevo Estado de la Unión Europea.

Es hora ya de admitir lisa y llanamente que las constituciones de los Estados miembro están sometidas también al derecho comunitario, lo cual supone un cambio muy grande en la idea de la soberanía.

Lo cierto es que pocas veces, en la práctica, tuvo que resolverse una contradicción entre la constitución local y el derecho comunitario, ya sea porque encontraron los tribunales constitucionales (como el italiano y el alemán) excusas para no aplicar su propia norma constitucional y aplicar la norma comunitaria, o porque, como ocurrió en el caso de España, se realizó una reforma constitucional para adaptar la constitución a las nuevas exigencias del Tratado de Maastrich.

Este principio –el de la prevalencia del derecho comunitario sobre el interno– también ha sido una construcción del Tribunal de Justicia, a través de los ya clásicos casos “Costa” y “Simmenthal”.

En el primero de ellos, se discutía si la estatización de la empresa de producción y distribución de electricidad era incompatible con el Tratado de Roma. Aparecía allí el problema de la libertad de mercado. El Tribunal Constitucional Italiano se había pronunciado sobre la constitucionalidad de tal estatización, argumentando que al haber sido ratificado el Tratado por una ley ordinaria, las disposiciones de la otra ley ordinaria posterior (la de la nacionalización) prevalecían sobre la anterior (los tratados).

Es decir, la misma interpretación que siguió nuestra Corte Suprema hasta el caso “Ekmekdjian c/Sofovich”: el compromiso asumido con el Tratado de Roma podía ser desconocido por una ley interna posterior.

El Tribunal Europeo, al resolver una cuestión prejudicial planteada por un juez de Milán, que debía resolver un conflicto patrimonial donde la demandada se excusaba en la incompatibilidad de la estatización dispuesta por el gobierno italiano, con las normas europeas, desarrolló la siguiente doctrina:

“[...]Al instituir una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias de personalidad, de capacidad jurídica, de facultad de representación internacional, más concretamente de competencias reales fruto de una limitación de competencias de los Estados miembro o de la transferencia de facultades de éstos a la comunidad, los Estados miembro han limitado, aunque sólo en ciertos ámbitos concretos, sus derechos soberanos, creando de este modo un conjunto de derechos aplicables a sus nacionales y a ellos mismos. La incorporación al derecho de cada país miembro de disposiciones complementarias y, en general, de los términos y filosofía del Tratado presuponen la imposibilidad de los Estados de hacer prevalecer una medida unilateral posterior sobre un ordenamiento jurídico aceptado por ellos mismos en reciprocidad”.

“El carácter vinculante del derecho comunitario –continúa– no podrá variar de un Estado a otro en función de legislaciones internas posteriores, sin que ello ponga en peligro la realización de los objetivos (del Tratado) [...]”.

Por su parte, en el caso “Simmenthal”, el Tribunal declaró que las normas comunitarias “confieren derecho y obligaciones a sus destinatarios, ya sean Estados miembro o particulares relacionados jurídicamente en el marco del derecho comunitario. Lo mismo sucede con todo juez que, en el ámbito de su competencia y en calidad de órgano de un Estado miembro, deberá proteger los derechos particulares creados por el derecho comunitario”.

Y allí empieza a desarrollarse una doctrina que califica al juez nacional como un juez auxiliar del ordenamiento jurídico comunitario.

“Además, en virtud del principio de primacía del derecho comunitario, las disposiciones del

Tratado y los actos de las instituciones directamente aplicables conllevan respecto al derecho interno de los Estados miembro, no sólo la inaplicación de pleno derecho desde su entrada en vigor (de las normas comunitarias) de cualquier disposición nacional contraria, sino que a su vez, dado que estas disposiciones y actos forma parte integrante prioritaria del ordenamiento jurídico aplicable en el territorio de cada Estado miembro, impiden la creación legítima de nuevos actos legislativos nacionales en la medida que sean incompatibles con normas comunitarias.”

Por eso, concluye el Tribunal que “cualquier juez nacional competente para aplicar las disposiciones del derecho comunitario tiene la obligación de garantizar la eficacia total de estas normas, declarando, si es necesario, sin efecto cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin exigir previa tramitación de la supresión por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional”. Es decir, la norma local del Estado Nacional es inaplicable por su contradicción con la norma del derecho comunitario.

Es evidente, así, que en relación con el reglamento, por ser propiamente una norma de ejecución inmediata, la primacía del derecho comunitario impone el desplazamiento inmediato de la norma nacional que lo contradiga.

Sin embargo, ello, no significa que la directiva, por constituir un mandato para adoptar las medidas necesarias para asegurar el objetivo que ella define, no tenga en algunos casos –que cada día son más– aplicación directa.

Sobre este punto –el de los efectos de las directivas, o mejor, el de las consecuencias de su incumplimiento– es que se ha pronunciado el Tribunal Europeo en la sentencia “Francovich”.

El caso llegó al Tribunal por la vía del recurso prejudicial, que está establecido por el Artículo 177 (en la numeración previa al Tratado de Amsterdam, que hizo un ordenamiento de las normas), es una de las llaves maestras del sistema comunitario, por lo menos desde el punto de vista de la labor integradora del Tribunal de Justicia en orden a la aplicación y desarrollo homogéneo del derecho comunitario.

En definitiva, si un juez debe decidir un caso en el que se contradigan normas comunitarias con normas del derecho interno y la clarificación de esta cuestión resulta conducente para la solución de la causa, el tribunal local deberá suspender el curso principal del proceso y preguntar al Tribunal comunitario acerca de la interpretación de la norma comunitaria involucrada o la apreciación de su validez, si correspondiera.

Esto está hecho con mentalidad europea; si ustedes se fijan, es también un procedimiento habitual en muchas legislaciones europeas en materia de revisión constitucional la consulta al tribunal constitucional cuando una norma de rango inferior aparenta, contradecir la constitución, y eso, resolver el tema, es necesario para resolver la causa. Es decir, el Tribunal Europeo fue también ideado como un tribunal constitucional.

Este recurso es optativo para los jueces inferiores y obligatorio para aquellos tribunales cuyas decisiones no puedan ser objeto de otro recurso jurisdiccional en el orden interno.

Por supuesto que para que el juez nacional deba interrogar a la instancia europea debe existir duda razonable; si hay ya decisiones del Tribunal europeo previas, o resulta evidente la contradicción de la norma con el derecho comunitario, el juez nacional debe aplicar la norma comunitaria sin recurrir a la vía prejudicial.

La sentencia prejudicial es vinculante para el juez nacional; lo obliga a seguir la interpretación de la norma comunitaria del tribunal de la comunidad, que goza, a partir de ese momento, de la autoridad de cosa juzgada para el caso que está tratando y es precedente jurisprudencial para

todos los Estados que forman la Unión.

Todo ello surge de los precedentes del Tribunal de la Comunidad en los casos "Cilfit" y "Benedetti".

En caso de que el juez no haga la consulta prejudicial o cuando el Estado no cumple con alguna norma comunitaria, el Tratado de Roma previó otro instrumento: el recurso de incumplimiento.

Se trata, también, de un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo, pero, en este caso, planteado por la propia Comisión de la Comunidad o por otro Estado europeo, al advertir que un Estado miembro ha incurrido en algún tipo de incumplimiento de los tratados o de la normativa comunitaria derivada.

Previamente, debe la propia Comisión emitir un dictamen sobre el tema y debe apercebir al Estado incumplidor. Recién, una vez que este mantiene su omisión, la Comisión puede plantear el caso ante el Tribunal de Justicia.

No existe en el Tratado, sin embargo, una norma que establezca, expresamente, las consecuencias para el Estado que deje de cumplir con la sentencia dictada en un recurso por incumplimiento.

En el caso "Francovich" y su similar "Bonifaci", el Tribunal europeo dictó una sentencia sobre la interpretación del Artículo 189, tercer apartado, del Tratado de Roma, y de la Directiva N° 80/987 del Consejo, relativa a la equiparación de las legislaciones de los Estados miembro en cuanto a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empleador.

La directiva exige la constitución de garantías específicas para la satisfacción de los créditos impagos en concepto de remuneraciones de los empleados, para lo cual se prevé que cada Estado miembro deberá organizar instituciones de garantía cuya financiación puede quedar a cargo de los empleadores, del Estado o de ambos.

No habiendo dictado las normas para adaptar el derecho nacional a la Directiva mencionada, y una vez vencido el plazo máximo previsto, la República Italiana fue condenada por el Tribunal europeo en el trámite de un recurso de incumplimiento, mediante la sentencia "Comisión c. R. Italiana", del 2-2-89.

Pero, independientemente de esta situación, un grupo de empleados de una empresa que había caído en insolvencia, y que, porque el gobierno italiano no hizo nada por cumplir con la Directiva no pudieron cobrar su garantía, empezaron entonces a demandar, en el ámbito nacional, al Estado italiano. Demandaron el pago directo de la garantía –por ser el Estado un coobligado en su constitución– o una indemnización suficiente por su omisión.

Si demandaban por el incumplimiento de la garantía, esto suponía que la directiva tenía directa aplicación en el territorio italiano.

En el trámite de estas demandas radicadas en jurisdicción nacional, se formularon al Tribunal europeo las cuestiones prejudiciales cuya resolución resultaba necesaria para resolver la demanda planteada.

La primera de las cuestiones que debió enfrentar el Tribunal se resume en definir "si las disposiciones de la directiva que definen los derechos de los trabajadores deben ser interpretadas en el sentido de que los interesados pueden hacer valer sus derechos en contra del Estado ante las jurisdicciones nacionales en defecto de medida de aplicación adoptadas dentro del plazo establecido".

La pregunta es si la Directiva N° 80/987 tenía o no efecto directo.

El Tribunal, recordando su jurisprudencia, señala que si la directiva es, desde el punto de vista de su contenido, incondicional y suficientemente precisa, puede ser invocada ante la justicia local por los particulares dotados por ella de un derecho subjetivo, aun en contra de cualquier disposición nacional que no se ajuste a tal directiva y aun a pesar de la omisión del Estado Nacional en hacer cumplir los mandatos de la directiva.

Entonces, ya no se trata de que las directivas no tengan efectos directos o, para decirlo de otra manera, el problema del efecto directo de la directiva no depende de la calidad, de la naturaleza jurídica de la norma, sino de su contenido. Aun siendo una directiva, si su contenido es incondicional y preciso, ésta puede ser invocada ante las autoridades locales por los ciudadanos.

El Tribunal consideró, para ello, que era necesario revisar tres aspectos de la directiva: la determinación de los beneficiarios de la garantía; el contenido de la garantía; y, finalmente, la identidad del deudor de ella.

Sería largo detenernos aquí en cada uno de los puntos. Digamos simplemente que el Tribunal consideró suficientemente determinados los dos primeros aspectos.

No impidió ello que la directiva otorgue un cierto margen de apreciación en lo que concierne a los métodos de determinación de la garantía y la limitación de su monto.

Sin embargo, no encontró determinada la identidad del deudor de acuerdo con la directiva. Ello pues, una vez dictadas las normas nacionales necesarias para implementar la directiva, el deudor de la garantía sería la institución que se constituya al efecto y no el Estado, que sólo está obligado a organizar el sistema.

Por ello, dando respuesta a la primera cuestión prejudicial, concluyó que los interesados no podían hacer valer los derechos emergentes de la Directiva N° 80/987, porque ésta en uno de sus puntos no tenía un contenido suficientemente incondicional, preciso y, por lo tanto, no tenía aplicación directa.

Si el Tribunal hubiera encontrado elementos para sostener el efecto directo en el caso de la directiva, el caso terminaba allí. Como no lo encontró, encaró la siguiente cuestión prejudicial: si un Estado miembro está obligado a reparar los daños sufridos por los particulares por la omisión de adoptar la Directiva N° 80/987. Es decir, si existe responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho comunitario.

“Hay motivos –dice el Tribunal– para destacar, ante todo, que el Tratado [...] ha creado un orden jurídico propio, integrado por los sistemas jurídicos de los Estados miembro y que se impone a sus jurisdicciones, cuyos sujetos no solamente son los Estados miembro sino también sus súbditos y que, de la misma manera que crea cargas que pesan sobre los particulares, el derecho comunitario está también destinado a engendrar los derechos que entran en sus patrimonios jurídicos [...]”. Sigue diciendo luego que “[...] la plena eficacia de las normas comunitarias analizadas y la protección de los derechos que ellas reconocen se verían debilitadas si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos se ven lesionados por una violación al derecho comunitario imputable a un Estado miembro” y agrega “[...] la posibilidad de reparación a cargo del Estado miembro es particularmente indispensable cuando, como en la especie, el pleno efecto de las normas comunitarias está subordinada a la condición de una acción de parte del Estado” –es decir, no hay aplicación directa– “y, en consecuencia, los particulares no pueden, en defecto de una acción de este tipo, hacer valer ante las jurisdicciones nacionales los derechos que les son reconocidos por derecho comunitario”.

Este derecho de reparación por incumplimiento fue reiterado en otro fallo del Tribunal en el

caso "The Queen c/ Secretary of State for Social Security, ex parte: Eunice Sutton", del 22-4-97. Dijo allí que la necesidad de indemnizar al perjudicado por el incumplimiento de una norma europea "se basa directamente en el derecho comunitario" (derecho comunitario que rige en los Estados miembro), y procede siempre que se reúnan los siguientes tres requisitos: "que la norma jurídica violada tenga por objeto conferir derechos a los particulares" (es decir, el órgano comunitario confiere derechos a un señor que vive en la ciudad de Bérgamo, en Italia); "que la violación esté suficientemente caracterizada (en el caso "Francovich" hubo una sentencia por incumplimiento del Estado italiano en cumplir con la directiva ya mencionada); "y que exista una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las víctimas".

También ha reiterado el Tribunal que "el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del derecho comunitario que le son imputables, es inherente al sistema del tratado", en los asuntos acumulados "Daniela Bonifacie y otros c/ Instituto nazionale della previdenza sociale", del 10-7-97. Por lo tanto tiene, en mi terminología, raíz constitucional del derecho comunitario.

También en el caso "Norbrook Laboratories Ltd. C/ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food", del 3-4-98, el Tribunal de Luxemburgo reconoce la obligación de indemnizar cuando el Estado Nacional había dictado las normas internas impuestas por las directivas comunitarias, pero en la reglamentación había excedido las pautas dadas por las autoridades europeas. Éste es un caso muy importante, es el complemento de "Francovich", cuando se cumple con la directiva, pero no se cumple bien. En este caso se cumple con exceso, y ese exceso causa daños a sus nacionales, al laboratorio demandante. Pero se resolvió como se hizo porque, en el caso, el Estado cometió una violación *manifiesta y grave*.

Debe destacarse que el incumplimiento del Estado puede tener origen, también, en lo que podríamos denominar una *vía de hecho inversa*, es decir, la omisión material de impedir conductas de particulares, sometidos a la soberanía estatal, que conspiran contra las disposiciones del derecho comunitario y sus fines.

En otro caso "Comisión de las Comunidades Europeas c/ República Francesa", sentencia del 9-12-97 se condenó al Estado francés por su pasividad ante la reiterada acción de manifestantes – productores agrícolas franceses– dirigida a impedir el tránsito de mercaderías agrícolas provenientes de otros Estados miembro de la Comunidad.

Dijo el Tribunal que el Tratado –o sea la constitución– "[...] obliga a los Estados miembro no sólo a no adoptar ellos mismos actos o comportamientos que puedan constituir obstáculo a los intercambios" (recordemos que la esencia del tratado es la libre circulación de personas, de mercaderías), "sino también, a tomar todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar en su territorio el respeto de dicha libertad fundamental".

El corte de ruta (no es un invento nuestro) fue una forma de protesta utilizada sobre todo por los agricultores franceses en su lucha por los subsidios que tanto daño nos hacen.

Esta responsabilidad del Estado reconocida en "Francovich" es un instituto del derecho comunitario, aunque su aplicación práctica, dijo también el tribunal en ese caso, la forma de hacerla efectiva, el juez competente, la medida del resarcimiento corresponde al derecho local.

¿Qué pasa en nuestro Mercosur?

Nosotros no tenemos un sistema tan completo; el derecho derivado, en el caso del Mercosur, no reconoce integralmente los principios del derecho de la integración. El Artículo 40 del Tratado de Ouro Preto es terminante al respecto. Según dicho precepto, una vez aprobada una norma por los órganos del Mercosur, "los Estados parte adoptarán las medidas necesarias para

su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría administrativa. Ésta luego de recibir la pertinente comunicación de todos los Estados miembro, comunicará este hecho a todos los Estados para que dentro del plazo de treinta días den publicidad de la vigencia de las normas a través de sus respectivos diarios oficiales. No hay efecto directo ni inmediato.

La Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur, Bolivia y Chile, que integra la Auditoría General de la Nación y sus similares de los países del Mercosur, Bolivia y Chile, hizo un análisis sobre el circuito de información del Mercosur, en lo que respecta a las actividades de elaboración, aprobación, internalización y difusión de la normativa comunitaria, que demuestra a las claras la inconveniencia del procedimiento establecido en Ouro Preto y lo incompleto que es el Mercosur.

En relación a las normas emanadas de los órganos comunitarios durante el periodo auditado (1995-1998) menos del 4 % se encuentran internalizadas en los cuatro países (aún cuando, al año 1999, el porcentaje de éstas asciende, superando el 10 %). Además, demuestra que no se cumple con la publicación simultánea y, por lo tanto, no entran en vigencia en forma simultánea, como establece el Artículo 40 del Tratado de Ouro Preto. Cada país publica la norma una vez aprobada por el órgano nacional correspondiente, sin advertir la necesidad de aguardar el dictado de las normas análogas por parte de los otros Estados miembro.

Tampoco tenemos tribunal de justicia permanente, por lo tanto, no puede funcionar este sistema; el Mercosur no es un sistema de integración.

Nuestra Constitución sí avanzó en esto y creo que nos dio la base para un sistema de integración –además de esa gran herramienta que fijó en el Artículo 75, inciso 22, al integrar en la Constitución a determinados tratados sobre derechos humanos y establecer un sistema de incorporación de nuevos tratados de derechos humanos a la Constitución por una vía especial de reforma de la Constitución– cuando en el Artículo 75, inciso 24, fijó la preeminencia de los tratados vinculados a la integración sobre el resto de la normativa local, admitió la sesión de competencias –no se quiso decir soberanía– a los órganos supranacionales, competencias legislativas, jurisdiccionales administrativas, y la primacía de las normas dictadas por esos órganos sobre el derecho interno, siempre que hubiese por supuesto reciprocidad en los socios.

Tenemos la puerta abierta. Todavía hay que transitarla.