## COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO

## FUNDADO EN 1653

### FUNDADOR

Ilustrísimo Señor
FRAY CRISTOBAL DE TORRES
Arzobispo de Santa Fe

### PATRONO

Excelentísimo señor Presidente de la República
Doctor JULIO CESAR TURBAY AYALA

### RECTOR HONORARIO

Eminentísimo Señor
Cardenal ANIBAL MUÑOZ DUQUE
Arzobispo de Bogotá

### RECTOR

Doctor ALVARO TAFUR GALVIS

### VICERRECTOR

Doctor ALVARO DAZA ROA

### CONSILIARIOS

Doctores

ANTONIO ROCHA ALVIRA
ERNESTO CABALLERO MORALES
HUMBERTO MURCIA BALLEN
JAIME MICHELSEN URIBE
ALFONSO TRIBIN PIEDRAHITA

### SECRETARIO GENERAL

Doctor GUSTAVO COMBATT LACHARME

### SINDICO

Doctor ERNESTO PARRA GONZALEZ

## CAPELLAN

Señor Presbítero GUSTAVO LUNA PIÑEROS

## OFICINA DE PLANEACION

Directora
Doctora MARIA VICTORIA AYALA DE REY

## CENTRO DE INVESTIGACIONES

Director
Doctor CARLOS ECHEVERRI HERRERA

## FACULTAD DE ADMINISTRACION DE EMPRESAS

Decano
Doctor GUILLERMO LLINAS ANGULO

Secretario Auxiliar
Señor CARLOS DOSSMAN MORALES

## FACULTAD DE ECONOMIA

Decano Doctor JORGE GUTIERREZ GALINDO
Secretario Auxiliar
Señor JENS MESA DISHINGTON

## FACULTAD DE FILOSOFIA, LETRAS E HISTORIA

Decano
Doctor LUIS E. RUIZ R.

Secretaria Auxiliar
Señorita MARIA ISABEL CASAS A.

## FACULTAD DE JURISPRUDENCIA

Decano
Doctor GUILLERMO CUBILLOS ESCOBAR

Secretario Académico

Doctor ANTONIO ALJURE SATAME

Secretario Auxiliar

Colegial EDGAR GARZON SABOYA

## FACULTAD DE MEDICINA

Decano

Doctor GUILLERMO RUEDA MONTAÑA

Secretario

Doctor FERNANDO ISAZA ANGEL

## ESCUELA DE ESPECIALIZACION Y ESTUDIOS DE POSTGRADO

Director, Doctor LUIS CARLOS SACHICA APONTE

Secretario

Doctor JUAN CARLOS CONTO DIAZ DEL CASTILLO

## AREA DE DERECHO

### DERECHO ADMINISTRATIVO

Coordinador, Doctor LUIS CARLOS SACHICA A.

### DERECHO COMERCIAL

Coordinador, Doctor HERNANDO TAPIAS ROCHA

### DERECHO LABORAL

Coordinador, Doctor GUILLERMO GONZALEZ CHARRY

### DERECHO PROCESAL

Coordinadores:

Doctor HERNANDO DEVIS ECHANDIA

Doctor HERNANDO MORALES MOLINA

## AREA ECONOMICA Y ADMINISTRATIVA

Coordinador, Doctor JOSE G. GUTIERREZ O.

Secretario, Doctor OMAR PINZON M.

## ESCUELA COLOMBIANA DE REHABILITACION

(Afiliada al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario)

Decano

Doctor HUMBERTO JANER RUIZ

Secretaria General

Doña CARMEN SOFIA MENDOZA DE SANCLEMENTE

Director Sección Fisioterapia

Doctor ROBERTO ARANGO SANIN

Director Fonoaudiología

Doctor HUMBERTO JANER RUIZ (Egdo.)

Director Sección Terapia Ocupacional

Doctor HORACIO TABORDA PALACIO

## ESCUELA DE ENFERMERIA DE LA CRUZ ROJA COLOMBIANA

(Afiliada al Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario)

Directora

Doctora LUCIA VILLAMIZAR DE HILL

Secretaria Académica

Doña GEORGINA SALAZAR

## QUINTA DE MUTIS

(Primaria y Secundaria)

Director General

Doctor ALBERTO RESTREPO RESTREPO

# SUMARIO

Páginas

**Presentación** ..... XI

**El reconocimiento de la Soberanía como elemento del Estado**

Por: Vladimiro Naranjo Mesa ..... 1

**Los tratados internacionales en el Derecho Colombiano**

Por: Marco Gerardo Monroy Cabra ..... 7

**Los efectos de los fallos de inexequibilidad**

Por Luis Carlos Sáchica ..... 39

**El principio de la supranacionalidad y la integración americana**

Por: Diego Uribe Vargas ..... 47

**Intervención del Estado en la industria**

Por: Manuel José Cárdenas ..... 97

**Planeación, desconcentración de poder y descentralización**

Por: Eustorgio Sarria ..... 111

**Las reglas de competencia dentro de un régimen de integración comunitaria internacional**

Por: Alberto Cardona Jaramillo ..... 143

**Control Jurisdiccional**

Por: Luis Sarmiento Buitrago ..... 157

**Influencia de la Constitución de Filadelfia en el Sistema Constitucional de los Países Americanos**

Por: Jaime Vidal Perdomo ..... 175

**La Ciencia Política y las Facultades de Derecho**

Por: Nemesio Camacho Rodríguez ..... 185

Páginas

**Incongruencias de nuestra Carta Política**

Por: Alvaro Lecompte Luna ..... 191

**Los Contratos Administrativos**

Por: Gustavo Penagos Vargas ..... 201

**La cláusula de caducidad en los contratos administrativos y su control en el Derecho Colombiano**

Por: Hernán Guillermo Aldana Duque ..... 219

**Manifestaciones institucionalizadas del Poder económico monopolista**

Por: Ernesto Saa Velasco ..... 257

**Las cláusulas puramente potestativas o de menor arbitrio en las licitaciones de las entidades públicas**

Por: Francisco Eladio Gómez Mejía ..... 275

**El municipio colombiano ante la Asamblea Constitucional**

Por: Javier Henao Hidrón ..... ..... 289

**El silencio administrativo**

Por: Antonio José Arciniegas Arciniegas ..... 299

**La crisis de las instituciones representativas**

Por: Carlos Villalba Bustillo ..... 329

**El Consejo de Estado y el control de los actos del ejecutivo**

Por: Guillermo González Charry ..... 341

**La vigilancia de la Contraloría General de la República sobre las sociedades de economía mixta**

Por: Alvaro Tafur Galvis..... 361

# PRESENTACION:

El Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario se honra en presentar a la consideración de la Comunidad Universitaria, este número especial de su Revista, dedicado a mostrar un panorama general del Derecho Público en nuestro país, mediante estudios monográficos de connotados autores especialistas en los temas que integran esta Area de la enseñanza Jurídica.

La colección de estudios que se presenta, es la primera de una serie de publicaciones orientadas a divulgar trabajos investigativos, que permitan a los estudiosos nacionales y extranjeros, tomar conocimiento sobre el estado de desarrollo y perspectivas, no solo de las instituciones colombianas, de la realidad política, económica y social, sino también de los avances científicos logrados.

El Colegio reitera su gratitud a los profesores, que con su colaboración, han hecho realidad esta iniciativa y al propio tiempo les presenta disculpas por la demora en la publicación de tan valioso material científico.

# EL PRINCIPIO DE SUPRANACIONALIDAD Y LA INTEGRACION LATINOAMERICANA *

**Por: El Doctor Diego Uribe Vargas**

Doctor en Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Miembro de Número de la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Ex-Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Estudios Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Actual Ministro de Relaciones Exteriores.

**C O N T E N I D O :**

I JERARQUIA NORMATIVA

II TRATADO DE MONTEVIDEO

III GRUPO ANDINO

IV CASO COLOMBIANO

V OTROS INSTRUMENTOS

VI PROTOCOLO DE LIMA ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA

VII CONCLUSIONES

## I Jerarquía Normativa

Hans Kelsen refiriéndose a la noción monista y al lugar que ocupa el derecho internacional dentro del orden jurídico, elabora su doctrina de la gradación jerárquica desde el punto de vista de

* *Síntesis del Curso dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. España. Primavera de 1977.*

la opción fundamental. "La norma básica del orden jurídico, dice, es una hipótesis del pensamiento jurídico, no una norma del derecho positivo. Tal hipótesis puede no ser aceptada. Debe ser aceptada solo si uno desea interpretar las relaciones sociales como relaciones jurídicas. Pero tal interpretación solo es posible, no necesaria. Así como nosotros somos libres para aceptar o no la hipótesis de una norma básica, somos libres para elegir entre la norma básica del derecho internacional y la norma básica de un derecho nacional como la base fundamental de nuestra interpretación del mundo del derecho" [1]. A tal decisión, corresponde un género de valores éticos y de elementos doctrinarios, que configuran la concepción del orden legal. El aceptar que el derecho internacional se ha convertido en norma básica del sistema jurídico, mediante el tácito o expreso reconocimiento de la supremacía de sus normas, equivale a ejercitar la libertad de opción, pero también a reconocer una tendencia universal, comprobada en multitud de casos.

Las consideraciones derivadas del concepto moderno de interdependencia como expresión de la solidaridad, tornan más imperativa la urgencia de fortalecer la noción jerárquica del derecho, subordinando el particularismo de cada ordenamiento a la concepción integrada e integralista de la Comunidad. De ahí que prevalezca la idea del internacionalismo, como expresión de un contexto más vasto de relaciones jurídicas hoy inseparables de los propios Estados como entes dotados de autoridad política. Las preferencias respecto de la norma básica del derecho internacional, superan a las consideraciones encaminadas a aceptar el ordenamiento nacional, como sillar del mundo del derecho. La evolución sufrida en el campo de las relaciones internacionales, y la interacción de fenómenos que por características propias terminan sustrayéndose de los ámbitos de competencia interna, constituyen la demostración más elocuente de cómo el derecho de gentes es reconocido por los Estados en la base de la pirámide jurídica, sin que los más audaces defensores del voluntarismo estatal puedan llegar a desconocer la importancia del contexto normativo donde prevalecen estructuralmente los mandamientos internacionales.

La anterior nota introductoria, sirve para arrojar luz sobre el tema del presente estudio intitulado: "El principio de Supranacionalidad y la Integración Latinoamericana", el cual se relaciona necesariamente con la delimitación del ámbito jurídico como categoría ética y política, determinando además, el lugar que ocupa el derecho internacional dentro del mismo. Para la mentalidad eminentemente constitucionalista de algunos catedráticos, la base de la pirámide Kelseniana es el orden constitucional sobre el cual

---

1 *HANS KELSEN: "Principios del Derecho Internacional Público". Pág. 383 Trad. El Ateneo. Buenos Aires. 1965.*

"descansa el conjunto de normas superpuestas que derivan validez de la que le sirve respectivamente de base en la escala del sistema". Evitando caer en el esquema dualista, cada día más superado, el aceptar la hipótesis del derecho internacional como cimiento del orden jurídico, constituye no sólo posibilidad lógica, sino hecho demostrable por la práctica de los Estados y mediante textos positivos. "Si comenzamos del orden jurídico internacional, afirma Kelsen, entonces los órganos jurídicos nacionales son delegados, y en este sentido inferiores, al orden jurídico internacional, que debe ser considerado como superior a los órdenes jurídicos nacionales y forma, juntamente con ellos, un sistema jurídico universal" [2].

Hay ejemplos numerosos de la supremacía expresa del derecho internacional sobre el orden interno, tal como ocurrió en la Constitución de la Cuarta República Francesa [3]. Pero sin alcanzar tal modalidad, hay otras guías para confirmarla de manera indirecta. Se parte de la creencia comúnmente extendida, de reconocer que el derecho interno no puede prevalecer sobre el internacional, el cual alcanza el contorno de expresión jurídica de la Comunidad de los pueblos. La Convención sobre el Derecho de los Tratados, suscrito en Viena el 28 de mayo de 1969, y que constituye buen esfuerzo codificador de las normas consuetudinarias, dice en el artículo 27: "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46". La excepción citada, que hace referencia a la nulidad de los Tratados, no le resta validez al principio de la superioridad del orden internacional que estamos invocando.

Además del principio convencional citado, que constituye reconocimiento explícito de la jerarquía normativa, existen procedimientos no menos importantes, para confirmarla, que deben estudiarse a la luz de la realidad jurídica de los distintos países. El perfeccionamiento de la norma internacional que atraviesa etapas de: negociación, firma, ratificación, canje o depósito, e inscripción, suele sustraerse en numerosos Estados del respectivo control constitucional. Es el caso de aquellas constituciones donde una vez perfeccionada la ley aprobatoria del tratado público no existe tribunal o corte jurisdiccional para anularla.

El caso concreto de Colombia tiene efectos didácticos en lo concerniente a la jerarquía normativa. El artículo 214 de la Constitución Nacional dice: Artículo 214. "A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En

---

2 *IDEM, Pág. 375.*

3 *Constitución de la República Francesa promulgada el 27 de Octubre de 1946. CF. B. Mirkine-Guetzévitch. Constitutions Europeennes. T. 2 Paris 1951.*

consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

1ª) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación;

2ª) Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 80 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano".

Sin embargo, la propia Corte Suprema de Justicia, en jurisprudencia contenida en sentencia de 6 de julio de 1914, y confirmada en 18 de marzo de 1941, se ha declarado incompetente para fallar las demandas concernientes a leyes aprobatorias de Tratados públicos. La decisión se funda en el principio de que actos de naturaleza bilateral o multilateral no pueden ser enervados o extinguidos por el efecto o acción de una sola de las partes que les dieron origen. El permitir que los actos formalizados con la anuencia de diversos sujetos del derecho internacional, permanezcan al vaivén de interpretaciones referentes a su compatibilidad con el orden interno, conlleva de manera inexorable la inseguridad de cualquier régimen convencional, y el desconocimiento del principio de Pacta Sunt Servanda.

Tal criterio prevaleció una vez más en la conclusión a que llegó la Corte Suprema de Justicia en fallo del 26 de julio de 1971 referente al artículo 1o. del Decreto 1245 aprobatorio del Acuerdo Sub-Regional Andino. La vía indirecta o jurisprudencial sirve, en este caso, para confirmar la supremacía del orden internacional sobre el interno, al considerarse la Corte Suprema de Justicia —guardiana de la integridad constitucional—, incompetente para declarar inexequibles leyes aprobatorias de Tratados públicos. En la práctica, Colombia ha hecho honor al espíritu legalista de su pueblo, reconociendo el orden externo como expresión jerárquica dentro de las distintas esferas del Derecho. Quienes aceptan tal creencia en sus efectos prácticos, pero invocan el argumento de que la Constitución colombiana tiene mecanismos taxativos para su reforma que no incluyen la vía de los Tratados internacionales, olvidan el presupuesto Kelseniano de la opción fundamental. Pero si aquello no fuera suficiente, puede esgrimirse como argumento político la circunstancia de que antes de perfeccionarse un convenio internacional, y a través de la etapa de la ratificación, el poder legislativo, —expresión de la soberanía nacional—, debe aprobarlo, con lo cual se salva el riesgo de contraer compromisos que alteren

la vida nacional sin la activa participación de los partidos políticos y sectores de opinión representados en el Parlamento.

Por tres vías diferentes, entonces, puede llegarse al reconocimiento del orden internacional como base de la pirámide normativa: la declaración explícita dentro del propio articulado constitucional; la carencia de recursos para obtener la declaratoria de inexequibilidad de leyes aprobatorias de Tratados públicos; y la incompetencia de la acción pública constitucional cuando se trata de actos convencionales que pertenecen a la esfera del derecho internacional.

## II **Tratado de Montevideo**

Observado el aspecto de la jerarquía normativa, corresponde analizar lo concerniente al proceso de Integración y a sus secuelas en el campo constitucional. Sobre el particular, la experiencia europea constituye antecedente de importancia porque de ella ha partido movimiento innovador que en la hora presente admite distinguir nuevas categorías dentro de un contexto que en el pasado pareció ser inmodificable. Como premisa para la cabal comprensión del nacimiento del Mercado Común, hay que tener en cuenta que Europa no tuvo etapa previa de enmiendas constitucionales para dar paso a las nuevas estructuras. No fue necesario movilizar la opinión pública, ni someterla a las presiones electorales para concertar el esquema institucional de la integración económica. Michel Gaudet, jurista especializado, sostiene: "Las Comunidades Europeas han sido instituídas por Tratados que han sido objeto, en cada uno de los Estados Miembros, de la aprobación parlamentaria y de la ratificación en la forma prevista en las disposiciones constitucionales en vigor.

"El establecimiento de las Comunidades, por lo tanto, resultó de un Acto Diplomático Clásico mediante el cual los Estados Contratantes se obligaron recíprocamente con el objeto de mejorar las relaciones internacionales, especialmente por medio de la creación de una Organización Común con la capacidad de actuar en determinados asuntos. Así, la soberanía de los Estados se ejerce mediante la libre adhesión a un sistema de obligaciones mutuas y con un objetivo común" [4].

La anterior aseveración confirma el hecho de que mediante actos ordinarios en cuanto a sus formalidades, nacieron la Comu-

---

4 *Michel Gaudet. Información Sumaria sobre la "Cuestión Constitucional" en los seis Estados Miembros de las Comunidades Europeas. Mesa Redonda sobre "La Integración de América Latina y la Cuestión Constitucional". Universidad Nacional de Colombia. Instituto de Estudios Jurídicos Internacionales. Pág. 75. Washington. 1967.*

nidad Europea del Carbón y del Acero, mediante el Tratado de París firmado el 18 de abril de 1951. La Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea mediante los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957. La excepción relacionada con la República Federal de Alemania, en el sentido de haber introducido con anterioridad a los Tratados de Integración enmiendas a su ley fundamental, como lo dispone el Artículo 24 que dice: "La Federación podrá transferir por la vía legislativa los derechos de soberanía a Instituciones Internacionales", contrasta con el caso de Bélgica que mantenía la clásica estructura constitucional sin referencia a organismos supranacionales. El artículo 25 de la Constitución belga que data de 1831 dice: "Todos los poderes emanan de la nación. Los mismos son ejercidos en la forma establecida en la Constitución". Quizás este texto, el más tradicional sin duda, hubiese podido aparecer ante los ojos de exégetas y jurisperitos como obstáculo infranqueable a la Comunidad Económica. Sin embargo, ello no fue óbice para que bajo el trámite de una ley ordinaria, el Estado belga formara parte del proceso integrador, dentro del cual ha jugado papel tan descollante.

Francia echó mano del Preámbulo de la Constitución de 1946 para dar luz verde al régimen de las comunidades. La lectura de la Declaración consignada en dicho Preámbulo confirma los conceptos anteriores: "Bajo la reserva de reciprocidad Francia consiente en las limitaciones de soberanía necesarias a la organización y a la defensa de la Paz". No solo el carácter extra-constitucional de los Preámbulos, sino la imprecisión y vaguedad ostensibles, refuerzan el argumento sustentado por Goudet referente a la ausencia de obstáculos constitucionales para la vigencia de los Tratados que dieron origen a la Comunidad Económica. No deja de ser circunstancia indicativa, la de que Europa, tan celosa de nacionalismos y exacerbada por siglos en su defensa, hubiese removido sin dificultad los obstáculos constitucionales que hubiese sido posible invocar en contra de la integración.

El régimen que hoy existe, viene a constituir reconocimiento de la jerarquía normativa a que nos venimos refiriendo. Pero a más de ello, equivale a la aceptación de que un género nuevo de competencias trasciende el marco constitucional clásico, sin que por tal fenómeno se debilite el orden jurídico y más bien confirme la extensión y vigencia de su imperio.

Con posterioridad a la entrada en vigor del Tratado de París que dio origen a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, y que constituyó el primero y más audaz esfuerzo para abrirle el paso al nuevo orden regional, la Constitución francesa de la V República expedida en 1958, introdujo en el artículo 55 la explícita autorización para la transferencia de derechos de soberanía a en-

tes supranacionales, en la siguiente forma: "Los Tratados o Acuerdos ratificados o aprobados regularmente tienen a partir del momento de su publicación una autoridad superior a la de las leyes, siempre que cada Acuerdo o Tratado haya sido puesto en práctica por la otra parte contratante". Desde el punto de vista doctrinario es ésta una clara confirmación de la teoría Kelseniana que otorga la opción de escoger la grada del derecho internacional como base de la escala normativa.

El tratadista Manuel Medina comentando la posición holandesa expresa lo siguiente: "La constitución de los Países Bajos ha sido modificada dos veces, en 1953 y en 1956, para permitir la adaptación del ordenamiento nacional al derecho comunitario; en consecuencia es hoy la constitución más completa en lo que se refiere a las relaciones entre derecho internacional y derecho comunitario. El artículo 67 prevé la transferencia de —ciertos poderes de legislación, administración y jurisdicción— a organizaciones basadas en el derecho internacional. El artículo 67 permite que el contenido de ciertos acuerdos internacionales adoptados por los Estados Generales (Parlamentos) por mayoría de dos tercios, se separe de preceptos constitucionales. El artículo 66 da prelación a las normas contenidas en los tratados internacionales sobre disposiciones internas, y el artículo 65 prevé la aplicación directa a particulares de disposiciones y Acuerdos internacionales. Por último, el artículo 67 permite que las decisiones de organizaciones internacionales se apliquen directamente a particulares en la esfera interna y obtengan prelación sobre el Derecho Holandés" [5].

En cuanto al mismo caso de Bélgica, cabe observar que en 1970, cuando el primer Tratado de la CECA cumplió diez y nueve años de vigencia, se produjo una enmienda constitucional a fin de armonizar los textos comunitarios con el ordenamiento interno. El argumento que se esgrimió durante las deliberaciones radicó en que la supremacía del orden internacional no requiere expresión implícita dentro de la Carta Fundamental, y que ella puede deducirse de otros conceptos, sin que a la postre sea perjudicial la armonización de ambos textos.

En el Reino Unido, la naturaleza diferente de sus instituciones, permitió que por simple ley del Parlamento se formalizase el ingreso a las Comunidades.

Al comentar las últimas reformas constitucionales ocurridas en Europa, tales como la efectuada en Irlanda en 1972, para consagrar la incorporación de las normas del Mercado Común, el Catedrático español Manuel Medina, opina lo siguiente: "Aunque el

---

5 *MANUEL MEDINA. "La Comunidad Europea y sus Principios Constitucionales". Pág. 143. Madrid 1974.*

derecho comunitario no necesita esas cláusulas para conseguir su vigencia en la esfera interna, es importante que exista armonía entre las disposiciones constitucionales de los Estados Miembros a este respecto, para evitar inconsistencias en la aplicación de la normativa comunitaria por instancias nacionales" [6].

Conviene ahora detenernos en la noción de Derecho Comunitario, la cual, a pesar de pertenecer a aquel género de conceptos de aplicación diversa, hoy ofrece contornos nítidos que permiten puntualizar su esencia. La norma comunitaria implica necesariamente la supranacionalidad. Entendiendo por esta última "el sentido de la actitud o competencia de un Organo Internacional o Comunitario para tomar decisiones Erga Omnes que afecten relaciones exteriores o asuntos internos del Estado" [7]. Con este enfoque cambia necesariamente el punto de partida del Derecho de Gentes, en el sentido de que sus propios ingredientes dinámicos permitieron por los cauces ordinarios, el tránsito de las viejas a las nuevas estructuras. El Doctor Walter Hallestein, quien ejerciera la Presidencia de la Comisión Ejecutiva de la Comunidad Europea, dice: "La Comunidad Europea es una creación del derecho. Este es el elemento nuevo que la distingue de todas las tentativas anteriores hechas para unir a Europa. No es la fuerza ni la conquista que sirven de medio de unificación, sino una fuerza espiritual, el derecho. La majestuosidad del derecho debe crear lo que la espada y la sangre no han podido hacer desde siglos". Y más adelante agrega: "Pero la Comunidad no ha nacido solamente del derecho, ella crea el derecho. El Tratado ha hecho nacer un orden jurídico autónomo" [8]. Las palabras de Hallestein comprueban el fenómeno de la aparición de estructuras distintas a las de simple naturaleza interestatal, y en cierta medida, confirman el fenómeno vislumbrado hace más de 40 años por el Profesor Georges Scelle, en el sentido de que el Derecho de Gentes debe determinar la competencia de individuos pertenecientes a entes surgidos de los distintos grados de solidaridad e interdependencia, llámense superestatables, supranacionales o intergubernamentales.

Ahondando un poco más en los elementos constitutivos de la supranacionalidad, conviene traer a la memoria la posición de Charles de Visscher en el sentido de definirla como: "La Inmediatez del derecho comunitario; es decir, en su aplicación directa a particulares sin necesidad de intervención del Estado" [9]. Ofrece

---

6 *IDEM. Pág. 145.*

7 *GAUDET. Op. cit. Pág. 10.*

8 *WALTER HALLESTEIN. "La Comunidad Europea". Nuevo Orden Jurídico. Relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Nacional. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Pág. 4 Washington. 1967.*

9 *CHARLES DE VISSCHER. "Teorías y Realidades en Derecho Internacional Público" Trad. Pág. 250. Barcelona 1962.*

mucha luz al respecto, la opinión de los cuatro juristas belgas consultada por el Parlamento. Su concepto emitido en 1953 es el siguiente: "Como consecuencia de estos Tratados, afirman, se instituye un conjunto de órganos creadores de normas de conducta, cuyos destinatarios directos son los nacionales de los diversos estados signatarios, los cuales pierden así, en el dominio que es objeto del Tratado, el atributo esencial de su soberanía. El Derecho de Gentes no ofrecía hasta ahora ningún ejemplo de verdadera transferencia de soberanía interna, es decir, que implique, en provecho de un órgano supranacional, el poder de obligar a los sujetos nacionales de los estados sobre el territorio nacional. Así, el ejercicio de tal poder caracteriza los tratados que crean las comunidades supranacionales" [10].

Al lado del optimismo que autores tan destacados como Paul Reuter, Von Lindeiner-Wildau y Guggenheim, muestran frente a este ordenamiento revolucionario en el campo de las estructuras internacionales, otros, como Francis Rosenstiel, limitan el fenómeno a perspectivas más estrechas, rodeándolo de reservas tanto en razón del contenido transformador, como respecto a sus ventajas en el terreno de la eficacia. "La aparición de las comunidades supranacionales plantea muchos problemas sin resolver ninguno; aunque prospera la —Europa Funcional— el salto político queda aún por dar" [11]. El mismo Rosenstiel recoge las palabras de Guy Héraud, para reforzar su pesimismo. "Lo supranacional es el orden de las soberanías normativamente subordinadas. Contempla una decisión que traduce una voluntad autónoma. Sin embargo, la subordinación de las soberanías es subordinación a las voluntades de un órgano sin potencia. Lo federal es el orden de las soberanías integradas; estas soberanías han cesado de estar políticamente compartimentadas; la potencia pública federal amputa la soberanía de los Estados Miembros en el sentido estricto del término para reconstituir en un plano dominante una soberanía política intacta. La supranacionalidad de las comunidades es una afirmación de intención, la supranacionalidad de la federación es una afirmación de poder. No puede haber otra conclusión a estas afirmaciones que la de que solo lo federal puede ser supranacional" [12].

No cabe duda de que tanto Rosenstiel, como Héraud, pertenecen a la categoría de los juristas impermeables a las transforma-

---

10 *M M DOOR. van der MEERSCH. Paul de Vischeer, Mast: Doct. Parlam. Chambre des Répresentants 1952-1953. núm. 696.*

11 *FRANCIS ROSENSTIEL. "El Principio de la Supranacionalidad" Pág. 95. Trad. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. 1967*

12 *GUY HERAUD. "L'inter-étatique, le supranational, le fédéral". Cit. R. Rosenstiel. Op. Cit. Ibidem.*

ciones sísmicas que se vienen cumpliendo en todos los órdenes del derecho. Aferrarse a la concepción absoluta de la soberanía y a la rigidez del esquema federal para tratar de resolver los problemas de nuestro tiempo, sería como regresar a las prácticas quirúrgicas del Siglo XIX para intervenir a un paciente grave. La supranacionalidad se ha impuesto como categoría autónoma en el mundo de lo jurídico, y de cierta manera, ha sido la respuesta a la encrucijada de los poderes soberanos que trastornó durante tanto tiempo el progreso de las relaciones internacionales.

El viejo pleito de la autolimitación de la soberanía, tan próximo a las investigaciones de la Escuela Alemana, encuentra ahora dimensión distinta, cuando ya no se trata solo de aceptar relaciones interestatales generadoras de derechos y de obligaciones, sino de órganos capaces de crear derecho, con efectos particulares, tanto para los estados, como para los propios ciudadanos.

El Derecho Comunitario, tiene entonces, una autonomía que partiendo del orden interestatal, llega a restringir la propia competencia de los sujetos que les dieron vida. Al respecto, el Profesor Hallestein, dice: "De todo esto resulta que el Derecho Comunitario, que es dictado por las instituciones dentro de los límites de su competencia, deroga a toda disposición contraria del derecho de los Estados Miembros. No deroga solamente al derecho nacional anterior, sino que él juega también el papel de una barrera en relación al derecho posterior. Por otra parte, no es necesario tener en cuenta los actos adoptados por las instituciones comunitarias más allá de su competencia. De todas formas, el Derecho Nacional contrario al Derecho Comunitario en vigor, carece de eficacia debido a la falta de competencia del Estado Nacional que lo ha dictado. Las autoridades estatales y los tribunales deben tener en cuenta estos hechos" [13].

La supranacionalidad hay que entenderla como el conjunto de competencias que los Estados traspasan al nuevo sujeto de relación internacional y en consecuencia, agota o enerva la capacidad de decisión sobre las materias incluídas dentro del contexto.

Debe hacerse claridad en lo que concierne al Derecho Comunitario propiamente dicho, y a lo que algunos autores califican como "Derecho de la Integración". Puede aceptarse que el Derecho de la Integración constituye paso intermedio hacia el perfeccionamiento de las instituciones comunitarias. La naturaleza embrionaria de tal categoría, no la exime del ingrediente básico de la supranacionalidad, sin el cual no puede hablarse del uno ni del otro. Cabe observar grados de evolución. Mecanismos con dinámica propia. Pero mientras no exista el elemento supranacional, difícilmente podrá

---

*13 HALLESTEIN. po. cit. Pág. 21.*

afirmarse que se trata de categoría nueva del Derecho, situada más allá de los broqueles clásicos.

Veamos después de esta breve introducción, lo ocurrido en Hispanoamérica y cuál ha sido la experiencia concreta a nivel de las regiones. Lo primero, es indagar el curso de la integración como idea. Saber hasta qué punto ella formaba parte del acervo imaginativo de los gobernantes, o si por el contrario, es más bien el fruto de la circunstancia y tiempos que corren. Contrariando el afán innovador de algunos tecnócratas, yo considero que la protensión de organizar la "gran Familia de naciones americanas" que insufló el espíritu de los próceres del siglo XIX, contiene ya elementos de tan honda raigambre solidaria que prefiguran entes jurídico-políticos de naturaleza diferente a la tradicional. Cuando la Gran Colombia recababa su política americanista, desde los primeros días de la independencia, hasta la propia reunión del Congreso Anfictiónico de Panamá en 1826, utilizó lenguaje que se adelantó a la época. Las instrucciones a los plenipotenciarios del Itsmo, se hallan impregnadas del deseo de construir una patria común, con lo cual emulan en elegancia con los más audaces textos integracionistas de nuestro tiempo.

El que la Organización Americana, prospectada desde Panamá, solo viniese a cristalizar años más tarde en una Asociación de Estados Soberanos, representa secuencia lógica de factores, que sin perder su carácter innovador, distaban mucho de disponer de ingredientes revolucionarios como los que la Integración Económica exige. El esquema del Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua suscrito en 1826 en Panamá y que es la esencia de la Carta de la Organización de Estados Americanos hoy vigente, va más allá de los logros políticos del panamericanismo. Sin embargo, el pensamiento de Simón Bolívar, Francisco de Paula Santander, José de San Martín, José Cecilio del Valle, Bernardo de O'Higgins, entre otros, confluye en el hondo sentimiento de realizar una patria grande que se estimaba inconclusa y cuyas partes amenazaban romperse como astillas al socaire de los nacionalismos. Fue bastante avanzado para su tiempo el impulso que la Gran Colombia dió a la Organización Americana. Y no sólo la lectura de los textos diplomáticos de la época, sino los mensajes de los próceres citados, confirman la existencia de una idea integradora superior a las simples alianzas diplomáticas. En el transcurso de siglo y medio de vicisitudes, las naciones desprendidas del gran tronco hispánico han buscado por distintos métodos y en épocas diferentes, soluciones para organizarse en forma común frente a problemas que cada día dilatan su contorno y exigen soluciones más prácticas.

Si durante el siglo XIX y buena parte del presente, los problemas de la seguridad sacudieron a las nuevas repúblicas, era lógico que los esfuerzos de la política exterior se orientasen hacia meca-

nismos que tutelaran la independencia y sirviesen para hacer frente a la amenaza externa. Esa obra paciente cristalizó en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro y en la Carta de Bogotá, esta última modificada, sin perder los lineamientos fundamentales que la inspiraron en 1948. Pero los problemas de esta segunda parte del siglo XX, han perdido y transmutado el perfil tradicional. A las fronteras tan pacientemente trazadas, se persigue más bien oponerles un concepto nuevo, que abra el camino a la cooperación constructiva. Las viejas cicatrices que siglo y medio de desaveniencias avivaron discordias y rencores, encuentran en las nuevas estructuras internacionales la forma más adecuada para superarse. Los problemas del hemisferio se refieren ahora principalmente al desarrollo económico y social. Son efectos del crecimiento, del deterioro en los términos de intercambio, de la carencia de capital, del subempleo, en fin, dificultades que ya no admiten la solución simplista de los acuerdos interestatales, sino que reclaman traducir el antiguo propósito solidario en formas diferentes, que con categoría dinámica, expresen el contexto de una comunidad donde los entes supranacionales, desenvuelvan el imperativo de la interdependencia cada vez más activa.

En el orden concreto, se han producido dos experimentos de trascendencia que ofrecen modalidades distintas. El primero, es el Mercado Común Centroamericano. Las cinco partes, las cinco astillas, que saltaron de la República Mayor de Centroamérica, han tratado de reconstruir su unidad y volver a la Patria Común. Su trayectoria, a pesar de los numerosos obstáculos experimentados, ofrece balance satisfactorio. Corresponde a otro catedrático el análisis de sus antecedentes y la evaluación de las posibilidades. Lo que conviene tener presente en cuanto al problema constitucional concierne, es que una antigua tradición, frecuentemente renovada, mantiene abierta la posibilidad para la reconstrucción de la República Mayor de Centroamérica, mediante fórmulas explícitas en las respectivas Cartas Constitucionales. Para efectos del Mercado Común, las cláusulas referentes a una nueva Federación, carecen de importancia, ya que la integración no implica competencias políticas que el régimen federal necesariamente conlleva.

Corresponde a nuestro estudio particular, lo referente al Tratado de Montevideo o Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que ostenta modalidades propias y que ha suscitado múltiples controversias sobre su aplicación. El Tratado de Montevideo expresa por su solo nombre, buena parte de las metas que conlleva. Dentro de las gradas de la Integración, una zona de libre comercio es el marco jurídico que señala el espacio donde se persigue la desgravación de los productos y el libre intercambio de los que se producen en ella. Zona de Libre Comercio, entonces, técnicamente, no es otra cosa que un mecanismo de liberación gradual de los productos originarios de una determinada área.

La lectura de algunos apartes del Preámbulo, sirve para ilustrar acerca de las ideas que inspiraron a los creadores de la ALALC. "Persuadidos de que la ampliación de las actuales dimensiones de los mercados nacionales, a través de la eliminación gradual de las barreras al comercio intrarregional, constituye condición fundamental para que los países de América Latina puedan acelerar su proceso de desarrollo económico, en forma de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos . . ." "Decididos a perseverar en sus esfuerzos tendientes al establecimiento en forma gradual y progresiva, de un Mercado Común Latinoamericano, y, por lo tanto, a seguir colaborando con el conjunto de los gobiernos de América Latina, en los trabajos ya emprendidos con tal finalidad . . . "Animados del propósito de aunar esfuerzos en favor de una progresiva complementación e integración de sus economías, basadas en una efectiva reciprocidad de beneficios, deciden establecer una zona de libre comercio y celebrar, a tal efecto, un Tratado que instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio".

Sin embargo, el Tratado de Montevideo trasciende los requisitos de una simple zona de libre comercio para sentar las bases de una futura integración económica, lo cual se desprende de lo dispuesto en los artículos 15 y 54 que transcribimos en su tenor literal:

Artículo 15. - "Para asegurar condiciones equitativas de competencia entre las Partes Contratantes y facilitar la creciente integración y complementación de sus economías, especialmente en el campo de la producción industrial, las Partes Contratantes procurarán, en la medida de lo posible, armonizar —en el sentido de los objetivos de liberación del presente Tratado— sus regímenes de importación y exportación, así como los tratamientos aplicables a los capitales, bienes y servicios procedentes de fuera de la zona".

Artículo 54. - "Las Partes Contratantes empeñarán sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables al establecimiento de un Mercado Común Latinoamericano. A tal efecto, el Comité procederá a realizar estudios y a considerar proyectos y planes tendientes a la consecución de dicho objetivo, procurando coordinar sus trabajos con los que realizan otros Organismos Internacionales".

La imposibilidad de otorgarle a la Integración características exclusivas de proceso de desgravación arancelaria, demuestra hasta qué punto la dinámica del Tratado de Montevideo ha permitido dilatar el contorno institucional para garantizar, primordialmente, la eficacia de las normas transcritas. En el ensayo sobre sistematización, que el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales ha hecho sobre la materia, puede leerse lo siguiente: "Es por ello que el sistema institucional de la ALALC no pue-

de examinarse sólo a la luz del Tratado de Montevideo, que daría una imagen incompleta, sino también y muy especialmente a la luz de los desarrollos ulteriores que están conduciendo a un fortalecimiento de la asociación" [14].

El anterior concepto nos coloca necesariamente ante la necesidad de precisar la naturaleza jurídica y económica del Tratado que dio origen a la ALALC, y en forma particular, lo relativo a su carácter de Convenio-Marco. Lo cierto es que siguiendo la subdivisión conceptual que los autores establecen en lo relativo a las distintas formas de integración, vemos que el Tratado de Montevideo carece de elementos para definirse como unión aduanera, por ausencia de arancel externo. Asimismo, no alcanza el nivel de Mercado Común, Unión Económica, ni Comunidad Económica, por limitarse en los objetivos al simple mecanismo para la formación de área donde paulatinamente se eliminen las trabas aduaneras al comercio recíproco. Es cierto que el artículo 54, ya citado, expresa el deseo de concertar una política favorable al Mercado Común Latinoamericano. Sin embargo, se ha creído que el texto es menos expresivo que la atmósfera política que antecedió a la firma del Convenio. Si el Tratado lo interpretamos en razón de los antecedentes, es posible hallar en muchas cancillerías el anhelo de iniciar con él nueva etapa en la vida regional. En cambio, la exégesis del articulado, mostrará el carácter restrictivo que coloca inicialmente la Integración al nivel más de un artículo, que de un mandato fundamental.

Para fijar criterio más nítido sobre la materia, conviene atenernos a la historia del proceso de ratificación surtido en cada uno de los Estados, ya que la ALALC se incorporó al orden normativo internacional, siguiendo el trámite ordinario preceptuado para los tratados públicos, sin que nadie por aquel entonces, hubiese recabado sobre la necesidad de reformas constitucionales previas. En nuestra América Hispana, los Tratados de trámite simplificado, no se han introducido dentro de la práctica constitucional, ni forman parte de los hábitos ordinarios de la negociación diplomática. El Tratado de Montevideo sufrió las etapas ordinarias que el derecho internacional prescribe. Fue negociado, firmado, ratificado, y de acuerdo a sus propias cláusulas alcanzó vigencia, y finalmente, fue inscrito.

La ley colombiana que le dio vida al Tratado, y ello ocurrió de manera similar en Chile, autorizó al Presidente de la República para tomar las medidas necesarias para su cabal ejecución. De esta manera algunos han creído que el legislativo interpretó más el

---

*14 Derecho de la Integración Latinoamericana. Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales. Pág. 713. Buenos Aires. 1969.*

espíritu que la letra del artículo 54 para impulsar mecanismo que trascendiera la zona de libre comercio.

Lo que ocurrió en la práctica y es característica del Tratado de Montevideo de indiscutible importancia para evaluar el contorno de los compromisos convencionales, fue que por acuerdo de las mismas partes y a través de instrumentos sucesivos, se modificó la naturaleza del convenio original para ampliar las obligaciones y otorgarle algunas características de Tratado-Marco, orientándolo hacia la integración regional. Se discute en medios especializados, si es válido a la luz del derecho internacional, el cambio de determinados compromisos, hasta el punto de aceptar que mediante mecanismo automático o interno del mismo Tratado se extienda el género de competencias contemplado inicialmente. La lectura del Tratado que creó la Zona de Libre Comercio en 1960, releva por sí sola del esfuerzo de calificarlo, ya que él, lejos de representar Convenio-Marco, se circunscribe a objetivos concretos; como la desgravación, las listas nacionales y la liberación de productos dentro del área. Pero también es cierto que el Tratado original ha sido objeto de numerosas modificaciones a través de protocolos y de acuerdos aceptados por todas las Partes, lo cual equivale a concluír que por consenso unánime se han desenvuelto sus cláusulas, abarcando ámbito normativo más extenso. Tales protocolos, no solo han afectado la parte orgánica del Tratado, como lo relacionado con la creación del Comité de Ministros de Relaciones Exteriores, sino cuando se admite la posibilidad de promover organismos subregionales, bajo la misma personalidad jurídica del Tratado y con validez restringida a ciertos espacios geográficos. Este conjunto de protocolos y decisiones adoptados por órganos competentes han llevado a una redefinición, o mejor dicho, han modificado la estructura jurídica de la ALALC. La Resolución número 5 de septiembre de 1961 consagra lo siguiente:

"La Conferencia de las Partes Contratantes, en su Primer Período de Sesiones,

CONSIDERANDO:

"Que los Protocolos suscritos en la misma fecha y conjuntamente con el Tratado de Montevideo que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, constituyen parte de la estructura jurídica de la Asociación, pues establecen normas y procedimientos internos de la misma y complementan de esta manera el Tratado;

"Que, además de esos instrumentos la estructura jurídica y normativa de la Asociación se complementa y perfecciona por medio de resoluciones de la Conferencia o del Comité Ejecutivo dentro de la órbita de sus atribuciones;

"Que el Tratado de Montevideo, de acuerdo con sus artículos 55 y 58, se encuentra abierto a la adhesión de los demás Estados latinoamericanos, adhesión que deberá efectuarse sin condiciones ni reservas; y

"Que, de acuerdo con las normas del Derecho Internacional generalmente aceptadas, la adhesión a un Tratado multilateral es un acto unilateral del Estado adherente que lo coloca en situación de perfecta igualdad con las demás Partes Contratantes de ese Tratado:

RESUELVE:

1º - "Declarar que la estructura jurídica, sustantiva y abjetiva de la Asociación comprende:

a) El Tratado de Montevideo;

b) Los protocolos firmados en la misma fecha del Tratado de Montevideo y sus eventuales modificaciones;

c) Las actas que registran el resultado de las negociaciones que se realicen en cumplimiento del artículo 4º del Tratado; y

d) Las resoluciones dictadas por la Conferencia o el Comité Ejecutivo Permanente en el ejercicio de sus respectivas competencias.

2º - "Declarar que la adhesión de un Estado latinoamericano al Tratado de Montevideo comporta la aceptación de todas las disposiciones que conforman, en el momento de la adhesión, la estructura jurídica de la Asociación". (Tratado de Montevideo y Resoluciones aprobadas por la Conferencia Latinoamericana de Libre Comercio. Banco de la República. Página 57. Bogotá, 1967).

En esta forma la Resolución número 5 aceptada por todas las Partes, desenvuelve el régimen convencional y modifica aspectos sustantivos que no se tuvieron en cuenta en el momento de la firma. En términos de interpretación jurídica, tal mecanismo es válido, y se halla respaldado en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Reza así el artículo 31 en su numeral 2º.:

"Para los efectos de la interpretación de un Tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluído su Preámbulo y anexos:

a) Todo Acuerdo que se refiera al Tratado y haya sido concertado entre todas las Partes con motivo de la celebración del Tratado;

b) Todo instrumento formulado por una o más Partes con motivo de la celebración del Tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al Tratado".

Esta norma despeja cualquier duda acerca de si la Resolución 5ª, transcrita, se incorpora a la estructura jurídica del Tratado de Montevideo. El numeral 3º del mismo artículo 31 dice: "Juntamente con el texto, habrá de tenerse en cuenta:

a) Todo acuerdo ulterior entre las Partes acerca de la interpretación del Tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del Tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del Tratado;

c) Toda norma pertinente del Derecho Internacional aplicable en las relaciones entre las Partes".

Puede perfectamente relacionarse el artículo 31 de la Convención de Viena, sobre la interpretación de los Tratados, con la Resolución 5ª que modifica el ámbito de validez normativa. Si originalmente se persiguió como meta fundamental, la creación de una Zona de Libre Comercio entre las naciones latinoamericanas, en virtud de protocolos y resoluciones incorporados unánimemente por las Partes al contexto del Convenio, se modificó sustancialmente la naturaleza jurídica del estatuto. De manera pragmática el Tratado de 1960, ha pasado a tener características de Convenio-Marco, precisamente para otorgarle a la Integración Latinoamericana la dinámica que una simple zona de libre comercio era incapaz de imprimirle.

Aceptar los rasgos de Convenio-Marco, no quiere decir que las modificaciones introducidas hasta ahora, le otorguen por esa sola razón la naturaleza de ente supranacional. El consenso de las partes a las modificaciones gradualmente introducidas, es la prueba más clara de que las nuevas circunstancias han conducido a los gobiernos de manera paulatina al convencimiento de que el Tratado de Montevideo debe llegar a ser la auténtica herramienta para la integración de América Latina.

## III **Grupo Andino**

Felipe Salazar Santos al referirse al tema del desarrollo y el progreso social, sostiene: "Los países de América Latina nacieron

a la independencia política como una especie de subproducto de la primera revolución industrial y desde el comienzo han formado parte de la zona periférica del mundo, que prevé al centro desarrollado de materias primas para su industria, alimentos para su población y mercado para sus productos manufacturados. Cuando América Latina comenzó a hacer el intento de modernizarse, ya estaba planteada esta situación de dependencia que la obliga a vivir de prestado en el campo de la tecnología, a vender lo que produce y comprar lo que necesita a precios que le son impuestos y a hacer su desarrollo económico al propio tiempo con el social" [15].

Este diagnóstico tan acertado, arroja luz sobre los requerimientos de una política armónica que los países hispanoamericanos exigen para quebrantar su condición de naciones proletarias dentro del concierto mundial. La integración así concebida, no debe entenderse como esfuerzo orientado, en forma unidimensional, al crecimiento económico, sino a la tarea más importante y más ardua de combinar el aumento del producto bruto, con la justicia social y el desarrollo equilibrado. Es probable que la política integracionista no se halle exenta del riesgo de aumentar la distancia entre los ricos y los muy pobres, si no se reconoce la urgencia de adoptar mecanismos graduales que respondan al proceso integrado pero armónico de la región. Tal fue el espíritu de la Declaración suscrita en Bogotá el 16 de agosto de 1966, por los Presidentes de Colombia, Chile y Venezuela y los representantes personales de los Presidentes de Ecuador y Perú. Al término de tal reunión, se aprobaron la "Declaración de Bogotá" y las "Bases de un Programa de Acción Inmediata de los Países Participantes". La filosofía de tales documentos, fue el llamado de los países suscriptores, para que dentro del Tratado de Montevideo, se acepte a nivel intermedio de países donde se aplicase política acelerada de desarrollo, a fin de poder competir posteriormente dentro del área global integrada con mayores posibilidades de evitar privilegios a favor de un solo grupo de naciones. No era posible conseguir la integración, mediante desgravación automática entre países industrializados, países de mercado insuficiente, y países de menor desarrollo económico relativo.

Otras conclusiones de la Declaración de Bogotá, se resumen en la siguiente forma: Estímulo a los programas de integración fronteriza; promoción de la integración física mediante el establecimiento de una infraestructura que facilite el aprovechamiento de los recursos de la región; interconexión de los sistemas nacionales de telecomunicaciones, promoción del desarrollo energético, apoyo a proyectos multinacionales, armonización de políticas monetarias, etc. (Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Pág. 211).

---

*15 Felipe Salazar Santos. Palabras Preliminares. Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Pág. 7, Lima.*

Es indudable que la Declaración de Bogotá, ejerció influencia en la Declaración de Presidentes de América, firmada en Punta del Este el 14 de abril de 1967. En este documento, se define el programa de acción para crear el Mercado Común y se le abre camino al Grupo Andino, institucionalizando los Acuerdos Sub-Regionales. En efecto, los Presidentes de América declararon lo siguiente:

2º - "Medidas con respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. (ALALC)

"Los Presidentes de los Estados Miembros de la ALALC encomiendan a sus respectivos Ministros de Relaciones Exteriores que, en la próxima reunión de Ministros de la ALALC del año 1967, adopten las medidas necesarias para poner en ejecución las siguientes decisiones:

a) Acelerar el proceso de conversión de la ALALC en un Mercado Común. Para este efecto se aplicará, a partir de 1970 y para ser completado en un plazo no mayor de 15 años, un régimen de eliminación programada de gravámenes y de todas las demás restricciones no arancelarias y de armonización arancelaria para el establecimiento progresivo de una tarifa externa común en niveles que promuevan la eficiencia y la productividad, así como la expansión del comercio;

b) Coordinar progresivamente las políticas e instrumentos económicos y aproximar las legislaciones nacionales en la medida requerida por el proceso de integración. Estas medidas se adoptarán simultáneamente con el perfeccionamiento del proceso de integración;

c) Propiciar la concertación de acuerdos sectoriales de complementación industrial procurando la participación de países de menor desarrollo;

d) Propiciar la concertación de acuerdos sub-regionales, de carácter transitorio, con regímenes de desgravación internos y armonización de tratamientos hacia terceros, en forma más acelerada que los compromisos generales y que sean compatibles con el objetivo de la integración regional. Las desgravaciones sub-regionales no se harán extensivas a países no participantes en el acuerdo sub-regional, ni crearán para ello obligaciones especiales". (Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Página 227).

La proclamación hecha por los Presidentes, de crear a partir de 1970, el Mercado Común Latinoamericano como "consecuencia del perfeccionamiento y la convergencia progresiva de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y del Mercado Común

Centroamericano", representa nuevo argumento a favor de la modificación del Tratado de Montevideo, en el sentido de reforzar su papel de Instrumento básico dentro del proceso de integración. El que los propios jefes de Estado en ocasión solemne formulen recomendaciones y definan la ALALC como marco jurídico-político para la futura Comunidad Económica, complementa muy bien los instrumentos anteriores que han venido modificando el Tratado original de 1960.

La Resolución 202 del Consejo de Ministros de la ALALC, aprobada en el Sexto Período de Sesiones Extraordinarias de la Conferencia de las Partes Contratantes del Tratado de Montevideo, después de declarar expresamente el reconocimiento al mandato político contenido en la Declaración de los Presidentes de América, resolvió lo siguiente:

"PRIMERO: Encomendar a la Conferencia que en su Séptimo Período de sesiones ordinarias establezca las normas a que deberán someterse los Acuerdos Sub-Regionales.

SEGUNDO: Las normas que se establezcan se ajustarán entre otros, a los siguientes principios:

1) Los acuerdos sub-regionales podrán ser celebrados por dos o más Partes Contratantes y se ajustarán en sus términos al texto de la Declaración de los Presidentes de América, contenido en el Capítulo I, numeral 2.

2) Cada acuerdo sub-regional establecerá los términos de aceleración de su política comercial en relación con la liberación programada y con la adopción de un arancel externo común. Asimismo establecerá las medidas para intensificar la industrialización y la forma de aproximar las correspondientes legislaciones nacionales.

3) El programa de liberación deberá ser generalizado y no restringido a sectores específicos.

4) Las estipulaciones de los Acuerdos sub-regionales deberán tomar en cuenta los compromisos de quienes los suscriban en relación con sus listas nacionales, con las listas especiales, con la lista común y con las decisiones aplicables adoptadas en la Declaración de los Presidentes de América.

5) Los acuerdos de complementación industrial que celebren los participantes en los acuerdos sub-regionales se ajustarán a las disposiciones aplicables del Tratado de Montevideo y de las Resoluciones de la Conferencia y quedarán abiertos a to-

das las demás Partes Contratantes, en los mismos términos de las citadas disposiciones.

6) Los acuerdos sub-regionales serán de carácter transitorio y, a tal efecto, deberán establecer la fecha de entrada en vigor y su duración.

7) Las Partes Contratantes participantes en un acuerdo sub-regional designarán el órgano ejecutivo que se encargue de la administración del acuerdo.

8) Todo acuerdo sub-regional requerirá, para que pueda ser puesto en ejecución, la aprobación previa de las Partes Contratantes las cuales delegan esta facultad en el Comité Ejecutivo Permanente. La Conferencia analizará anualmente, en sus Períodos de Sesiones Ordinarias, la marcha de tales acuerdos.

9) Las disposiciones de los acuerdos sub-regionales no afectarán los derechos y obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo y de las Resoluciones de la ALALC, que se aplicarán en lo que no esté previsto en dichos acuerdos.

10) Los acuerdos sub-regionales contendrán normas de adhesión compatibles con los objetivos del Tratado de Montevideo". (Historia Documental del Acuerdo de Cartagena. Página 275).

Por medio de la Resolución 203 del Consejo de Ministros de la ALALC, se delegó en el Comité Ejecutivo Permanente la facultad de constatar la compatibilidad del Acuerdo Sub-Regional. Como se ha venido observando, el Tratado de Montevideo, que creaba en 1960 sólo una Zona de Libre Comercio, en virtud de la Resolución número 5, ya citada, amplió su estructura para convertir en parte del mismo, no sólo a los protocolos que se celebraran con posterioridad, sino las resoluciones adoptadas por los propios órganos. Así pudimos llegar a calificarlo como Tratado-Marco, en cuanto desenvolvía en razón de sus propios mecanismos una dinámica funcional, y transmontaba las simples metas de desgravación hacia la forja de la Comunidad Económica.

El Grupo Andino, nacido en virtud del Acuerdo de Cartagena, suscrito por los gobiernos de Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú, (Venezuela ingresó sólo en 1973) el 26 de mayo de 1969, tiene la categoría de desarrollo orgánico del Tratado de Montevideo. La fundamentación es clara, en cuanto su mismo texto invoca la personería de la ALALC y las Resoluciones 202 y 203 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, ya transcritas. Además, la norma concerniente a la declaratoria de compatibilidad, contenida en

la Resolución 202 y desenvuelta en el artículo 110 del Acuerdo,[16] confirma la personalidad derivada, y no autónoma. Es decir: el Acuerdo de Cartagena no podría sobrevivir en el momento en que desapareciera la ALALC, así como no comenzó su ejercicio jurídico antes de la declaratoria del Comité Ejecutivo Permanente, según lo dispuesto en la Resolución 203 y materializada en la Resolución 179 de 9 de junio de 1969.

Los caracteres jurídicos —prima facie— del Grupo Andino, son los siguientes: Acuerdo especial circunscrito a los Miembros de la Sub-Región y que los obliga exclusivamente a ellos. Instrumento dinámico, que trasciende los compromisos originarios del Tratado de Montevideo. Mecanismo transitorio, porque su tiempo de vigencia depende de que el ejercicio del Tratado de Montevideo no supere o aventaje los compromisos contraídos por el Acuerdo de Cartagena. Y, finalmente, Acuerdo derivado y sometido jerárquicamente a la estructura de la ALALC. El artículo 114 nos señala en forma explícita cómo hay subordinación normativa del primero al segundo.

Artículo 114. - "Las disposiciones de este Acuerdo no afectarán los derechos y obligaciones resultantes del Tratado de Montevideo y de las Resoluciones de la ALALC, que se aplicarán en forma supletoria".

Los objetivos del Grupo Andino se hallan descritos en el Artículo Primero del Acuerdo, que dice:

Artículo 1º - "El presente Acuerdo tiene por objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la ALALC, en un Mercado Común, todo ello con la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Sub-Región".

---

16 *Artículo 110 "El presente Acuerdo será sometido a la consideración del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC y una vez que el Comité haya declarado que es compatible con los principios y objetivos del Tratado de Montevideo y con la Resolución 203 (CM-II-VI-E), cada uno de los Países Miembros lo aprobará conforme a sus respectivos procedimientos legales y comunicará el correspondiente acto de aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.*

*"El Acuerdo entrará en vigor cuando tres países hayan comunicado su aprobación a la Secretaría Ejecutiva de la ALALC.*

*"Para los demás países, la fecha de entrada en vigor será la de la comunicación del respectivo instrumento de aprobación de acuerdo con el procedimiento señalado en el primer inciso de este artículo.*

*"El presente Acuerdo permanecerá en vigencia mientras los compromisos que se adquieran en el marco general del Tratado de Montevideo no superen los que aquí se establecen".*

La filosofía de los inspiradores del Acuerdo de Cartagena fue la de concebir un instrumento adecuado para que el desarrollo no tuviese como precio la congelación de profundas desigualdades en la sociedad latinoamericana. Así como no es lógico admitir que la expansión del comercio y el crecimiento industrial que aquél supone, operen eficazmente en espacios económicos restringidos, tampoco es posible institucionalizar preferencias que a la postre niegan las propias metas que la integración económica debe alcanzar. Felipe Herrera escribía en 1964; "Se ha reconocido también que la fragmentación del Mercado Latinoamericano en una multitud de mercados nacionales, virtualmente aislados unos de otros, representa, como resultado de las limitaciones en el volumen de la demanda, un serio impedimento al proceso de desarrollo" [17].

El propósito de impulsar la ALALC hasta convertirla en la estructura adecuada para el Mercado Común, es objetivo que desenvuelve el artículo 54 del Tratado de Montevideo y que se acomoda perfectamente a la Declaración de los Presidentes de América.

Los mecanismos operativos descritos en el artículo 3º del Acuerdo de Cartagena pueden resumirse de la siguiente manera: Liberación acelerada del intercambio para consolidar la Zona de Libre Comercio; adopción de un arancel externo común, con lo cual se aspira a una verdadera unión aduanera; programación conjunta, tanto para intensificar el proceso industrial, como para promover empresas sectoriales; canalización de recursos para financiar el proceso de integración; integración física, y tratamiento preferencial para las naciones de menor desarrollo económico relativo. De la anterior enumeración se deduce que el Acuerdo de Cartagena no sólo pretende acelerar la desgravación para darle mejor estructura a la Zona de Libre Comercio, sino que contiene elementos tales como la programación conjunta, la armonización de políticas, económicas, la armonización legal y los programas sectoriales, que conducen gradualmente al Mercado Común.

Francisco Villagrán Kramer, en ensayo de sistematización y clasificación del Acuerdo de Cartagena, comienza utilizando la denominación de normas programáticas, para referirse a aquellas que

---

*17 Felipe Herrera. América Latina Integrada. Pág. 31. Buenos Aires, 1964.*

expresan propósitos comunes a las Partes [18]. "Luego, dice, resulta oportuno identificar las normas de aplicación directa, que imputan deberes directamente a los Estados, que se comprometieron a cumplir u observar, en los términos consignados en el Acuerdo; tienen, por consiguiente, efecto jurídico inmediato del orden internacional (propio del esquema de la Integración Económica Sub-Regional) y, además, en el orden de cada uno de ellos. En forma clara y expresa, este tipo de normas consignan una conducta que deben seguir los Estados ya fuere de obrar en el sentido impuesto por la norma, o bien, de abstenerse de determinada actuación. Su cumplimiento implica en unos casos, acción y en otros, omisión" [19]. Otra categoría, es la concerniente a las "normas de ejecución del Acuerdo", relativas a la competencia de los órganos.

En desarrollo de esta clasificación, tendríamos que las normas programáticas, tales como la estrategia para acelerar el crecimiento de la integración económica, la desgravación progresiva, entre otras, pueden calificarse como compromisos internacionales ordinadios, sin que se exija la supranacionalidad para ponerlos en marcha. El segundo tipo de normas son aquellas de aplicación directa que el Estado debe cumplir. El ejemplo del artículo 31 es elocuente.

Artículo 31. - "En sus planes nacionales de desarrollo y en la formulación de sus políticas económicas, los Países Miembros incluirán las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los artículos precedentes".

Este género de compromisos puede formar parte de las obligaciones interestatales, sin trascender el marco clásico. La tercera categoría serían aquellas normas que exigen para su ejecución, incorporarse al orden interno mediante acto expreso. El régimen común a los capitales extranjeros, a que se refiere el artículo 27 contempla sus propios trámites y es ejemplo de dicho nivel normativo.

El artículo 32 no debe incluírse dentro de tal categoría, a pesar de que el profesor Villagrán Kramer, la califica como norma de ejecución directa. Es posible interpretarla como obligación derivada del Tratado de Montevideo, siempre y cuando se acepte la ampliación del ámbito convencional, de acuerdo al artículo 31 de

---

*18 "De orden general: Fines y objetivos del Acuerdo, artículos 1 y 2; Estrategias para el desarrollo, artículo 25; Programas industriales, artículo 32; Programa de liberación, artículos 41, 42, 45, 46; Arancel externo, artículo 63; Régimen agropecuario, artículo 69; Integración física, artículos 86 y 87; Coordinación de políticas financieras, artículo 89; Regímenes especiales Bolivia y Ecuador, artículos 91, 93 y 94". Francisco Villagrán Kramer. "Sistematización de la Estructura Jurídica del Acuerdo de Cartagena". Derecho de la Integración. Revista Jurídica Latinoamericana número 12. Pág. 18. Buenos Aires. 1973.*

*19 Idem. Ibidem.*

la Convención de Viena, para aceptar como partes del mismo Convenio los protocolos y resoluciones suscritos unánimemente en el seno de la ALALC.

Dice el Artículo 32: "Los Países Miembros se obligarán a emprender un proceso de desarrollo industrial de la Sub-Región, mediante la programación conjunta, para alcanzar, entre otros, los siguientes objetivos:

a) Una mayor expansión, especialización y diversificación de la producción industrial;

b) El máximo aprovechamiento de los recursos disponibles en el Area;

c) El mejoramiento de la productibidad y la utilización eficaz de los factores productivos;

d) El aprovechamiento de economías de escala, y

e) La distribución equitativa de beneficios".

El punto en el cual el asunto cambia de naturaleza, es cuando avocamos la potestad normativa de la comisión, es decir, el carácter supranacional del órgano que administra el Acuerdo de Cartagena. Hasta este punto, las normas programáticas, las de aplicación directa, las de incorporación expresa, pueden reputarse como compromisos ordinarios dentro del régimen convencional. Donde encontramos, en cambio, la mayor dificultad, es en los artículos que le confieren poderes supranacionales a los órganos del Acuerdo. La capacidad de producir efectos Erga Omnes, es la línea divisoria entre los actos de naturaleza interestatal y los que pertenecen a las nuevas formas del derecho. La supranacionalidad es una delegación de competencias. De acuerdo con ello, la potestad normativa de la Comisión, es la que consagra la posibilidad de expedir reglamentos o adoptar decisiones para el cumplimiento del Tratado y bajo el supuesto de la incorporación automática. La pregunta que conviene formular, es si la Comisión tiene capacidad de adoptar decisiones que trasciendan el marco del Tratado de Montevideo, y que no siempre se contemplan expresamente en el mismo Acuerdo de Cartagena.

En el artículo 7º que define las funciones de la Comisión, vamos a apreciar con claridad meridiana la diferencia entre normas interestatales y las de naturaleza supranacional. Dice el artículo 7º: "Corresponde a la Comisión:

a) Formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos;

b) Aprobar las normas que sean indispensables para hacer posibles la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros;

c) Designar y remover a los Miembros de la Junta;

d) Impartir instrucciones a la Junta;

e) Delegar sus atribuciones en la Junta cuando lo estime conveniente;

f) Aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta;

g) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y las del Tratado de Montevideo;

h) Aprobar el presupuesto anual de la Junta y fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros;

i) Dictar su propio reglamento y el de los Comités y aprobar el de la Junta y sus modificaciones;

j) Proponer a los Países Miembros modificaciones al presente Acuerdo; y

k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

"En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión considerará de manera especial la situación de Bolivia y el Ecuador en función de los objetivos del Acuerdo y de los tratamientos preferenciales previstos en su favor".

Mediante este artículo, la Comisión, asume el carácter de órgano ejecutivo, pero también la potestad reglamentaria dentro del Acuerdo. A diferencia con la Comunidad Económica Europea, donde existe mecanismo múltiple, la Comisión dentro del Acuerdo de Cartagena, centraliza los poderes, sin permitir ingerencia de órganos políticos en la formación de las decisiones. El numeral k) dice: "Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común", con lo cual se confirma que, a diferencia de otros modelos de integración, donde se distinguen las funciones administrativas de las reglamentarias, en el Grupo Andino la autoridad de la Comisión es concentrada.

Villagrán Kramer sostiene que en virtud de este artículo el Acuerdo de Cartagena crea un verdadero ente supranacional. Leá-

moslo: "Un cuidadoso y detenido examen del articulado del Acuerdo revela que la dinámica de sus fines y objetivos exigen la utilización de mecanismos de efecto inmediato en el orden jurídico interno, dada la extensión y contenido de los compromisos que asumieron los Estados, de suerte que tales actos no requieran la subsiguiente aprobación, una vez adoptados por la Comisión" [20]. Y luego continúa: "De esta manera, el desarrollo y ejecución del Acuerdo, a través de decisiones reglamentarias o actos que simplemente ejecutan el Acuerdo, no requieren por ese carácter y naturaleza, recepción expresa en el orden jurídico interno, vale decir la subsiguiente aprobación o ratificación por el poder legislativo y por el poder ejecutivo, sino tan solo de actos internos destinados a asegurar su publicidad y observancia general en este orden. En razón de que el Acuerdo tiene una jerarquía superior a las leyes nacionales en el orden interno, y el compromiso de los Estados es, en unos casos, ejecutarlo directamente, y en otros, mediante actos de los órganos del Acuerdo, estos últimos, a su vez, tienen jerarquía de derecho derivado del Acuerdo, y por lo tanto, superior a las leyes y reglamentos nacionales que los contraríen" [21].

Para formarse opinión clara respecto del concepto anterior, veamos el desarrollo y la aplicación de las normas emanadas del Grupo Andino, teniendo en cuenta, tanto lo relativo a la supranacionalidad, como a la Constitución Política de los Estados.

## IV **Caso Colombiano**

En cuanto a Colombia se refiere, el Acuerdo de Cartagena ha sufrido numerosas dificultades. Por Decreto número 1245 de 1969, el Gobierno de Colombia impartió aprobación al instrumento constitutivo del Grupo Andino y así lo comunicó, con fecha septiembre 8 de 1969 al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Invocó como fundamento de tal norma, la Ley 88 de 1961, por medio de la cual el Congreso de la República ratificó el Tratado de Montevideo. Se estimaba que el Acuerdo de Cartagena era una consecuencia de los compromisos jurídicos contraídos en el marco de la ALALC, y que por lo tanto, no requería los trámites ordinarios a que se someten los tratados públicos para su ratificación. La demanda de inexequibilidad instaurada en virtud del artículo 214 de la Constitución, trajo como consecuencia que la Corte Suprema de Justicia, reiterara una vez más la jurisprudencia sentada desde 1914, en el sentido de que las leyes aprobatorias de tratados públicos no son susceptibles de tal género de recurso. Lo cual, como tuvimos ocasión de anotarlo, representa el reconocimiento a la superioridad del orden internacional.

---

*20 Idem. Pág. 27*

*21 Idem. Pág. 28*

El tropiezo relativo a si el Acuerdo de Cartagena implicaba la recepción automática de las normas, y por lo tanto constituía ente supranacional, surge con ocasión del Estatuto de Capitales, y de la demanda de inexequibilidad subsiguiente al Decreto 1229 de 1971, que lo incorporó. La Corte Suprema de Justicia en esta ocasión, estimó que el Decreto 1229 de 1971 no podía considerarse como desarrollo del Tratado de Montevideo, y que por lo tanto carecía de fundamento dentro de la estructura legal colombiana. El vacío creado afectaba toda la operancia del Grupo Andino. Si por razones de carácter normativo-jerárquico, subsistía el Acuerdo, los reglamentos de él emanados no tenían recepción automática dentro del derecho interno.

José Joaquín Caicedo Perdomo, al comentar el fallo opina: "Después de la sentencia sobre el Estatuto de Capitales, el gobierno tenía que llevar el caso del Pacto Andino al Congreso Nacional. Cabe anotar que la suerte del Proyecto de Ley aprobatoria del Pacto Andino no afectaba la vigencia del Acuerdo, puesto que ya se había depositado un instrumento de ratificación en base al Decreto 1245 de 1969. En ese sentido la Corte se había pronunciado el 26 de julio de 1971 al decir: "Ante los signatarios del Acuerdo Sub-Regional, ante la ALALC, y respecto de terceros, en derecho de gentes, el Estado colombiano, sin remisión a dudas, ha adquirido derechos y contraído obligaciones, es parte de un convenio internacional, ha empeñado su honor y buena fé, en la medida que, a virtud del mismo instrumento sub-regional, lo hicieron Bolivia, Chile, Ecuador y Perú quienes también notificaron el instrumento respectivo, sin que sea dable investigar si sus comunicaciones de aprobación se conforman con procedimientos constitucionales o legales de derecho interno" [22].

Como resultado de la discusión parlamentaria, el Senado de la República se mostró celoso de desprenderse de determinadas competencias que el derecho comunitario inhibe. Fue así como la Cámara Alta, introdujo en el Proyecto del Ejecutivo modificaciones sustanciales, que no sólo rechazan la recepción automática de las normas andinas, sino que las someten a trámite calificado. El artículo 1º de la Ley 8ª de 1973 se limita a aprobar el Acuerdo Sub-Regional conforme a los requisitos ordinarios. En cambio, el artículo 2º que se refiere a la incorporación de las normas provenientes de la Comisión y de la Junta, ofrece modalidades excepcionales de aplicación: Artículo 2º "El Gobierno Nacional dirigirá las relaciones con la Comisión y la Junta lo mismo que con otros organismos del Acuerdo Sub-Regional Andino y designará los Ministerios y entidades descentralizadas que deberán efectuar los estudios correspondientes o representar al país cuando sea necesario.

22 *José Joaquín Caicedo Perdomo. "La Incorporación de las Decisiones 24 y 37 al Derecho Colombiano". Revista Cámara de Comercio. Pág. 50 Número 11, Bogotá 1973.*

"El Gobierno Nacional podrá poner en vigencia las decisiones de la Comisión y de la Junta o de los organismos que desarrollen el Acuerdo Sub-Regional Andino y que no modifiquen la legislación o no sea materia del legislador.

"En cambio, tales decisiones, para su aprobación y entrada en vigencia, deberán ser sometidas al Congreso por el Gobierno, cuando sean materia de competencia del legislador, o modifiquen la legislación existente o cuando el Gobierno no haya sido investido de facultades legales anteriores".

En esta forma quedaba abrogada con respecto a Colombia la noción de supranacionalidad en el Grupo Andino, ya que la incorporación automática desaparecía, y la vigencia de las normas dictadas por los órganos del Acuerdo, solo podrían ser aceptadas por el Gobierno cuando no modificaran el ámbito legal. En los demás casos, deberían ser sometidas al Congreso, a menos que el Gobierno dispusiese de facultades extraordinarias al respecto. La mayor calificación de la ley, y que constituía caso insólito, se consagraba en el artículo 4º que decía: Artículo 4º. - "El Gobierno Nacional solicitará el concepto de una comisión integrada por seis (6) miembros, tres (3) Senadores y tres (3) Representantes, antes de la aprobación de las decisiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena que se refieran a las siguientes materias consignadas en el anexo 1 del mismo Acuerdo: Modificaciones al Acuerdo de Cartagena; programa de armonización de los instrumentos de regulación del comercio exterior de los países miembros; programas conjuntos de desarrollo agropecuario; reducción de materias incluídas en el anexo 1 y establecimiento de condiciones para la adhesión al Acuerdo. Mientras el Congreso no integre dicha comisión el Gobierno Nacional consultará a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores".

La razón alegada por numerosos jurisconsultos para justificar la posición de la Corte Suprema de Justicia, era la ausencia dentro del Tratado de Montevideo de norma explícita referente a la supranacionalidad, la cual existe en la Comunidad Económica Europea (Artículo 189) [23]. La ampliación del ámbito convencional en cuanto al Tratado de Montevideo se refiere, puede ser objeto de Protocolos y Resoluciones que modifiquen y atribuyan nuevas

---

23 *Artículo 189: "Para el cumplimiento de sus tareas y de acuerdo con las condiciones previstas en el presente Tratado, el Consejo y la Comisión dictarán reglamentos y directivas, adoptarán decisiones y formularán recomendaciones u opiniones. El reglamento tendrá una aplicación general. Será obligatorio en todas sus partes y directamente aplicable a cada uno de los Estados Miembros. La directiva obligará al Estado Miembro a quien se dirija por lo que se refiere al resultado a obtener y dejará a cargo de las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y los medios. Las decisiones serán obligatorias en todas sus partes para los destinatarios a que se dirija. Las recomendaciones y las opiniones no tendrán fuerza obligatoria".*

competencias. Lo difícil es el tránsito de simple Tratado de Zona de Libre Comercio, a ente supranacional, por evolución dinámica de sus propias normas, sin que exista la voluntad explícita de las partes de constituirlo. La evolución normativa del instrumento jurídico tiene límites. Puede ampliarse el carácter respectivo, para dar paso a Convenio-Marco. Lo que la Corte se negaba a aceptar, era que como desarrollo de un Tratado de lineamientos clásicos, aparezcan organismos que enerven la propia acción de las competencias nacionales, sin pronunciamiento explícito de las mismas. Frases de la sentencia son ilustrativas. "Algunas asociaciones económicas cuya comprensión abarca varios países y constituyen ámbito regional, tan conocidas en los días que corren, gozan de naturaleza institucional, es decir de órganos y mecanismos autónomos capaces de producir efectos por sí mismos, sin que sea siempre menester la intervención de los Países Miembros para imprimir eficacia a tales vínculos. Pero ello solo ocurre cuando se han celebrado pactos muy expresos, muy precisos, atributivos de competencias determinadas a la respectiva entidad comunitaria cuyos poderes se deben siempre a los estatutos que constituyen su fuente. Los cuerpos supranacionales derivan de instrumentos voluntarios suscritos por los Estados que los integran" [24].

Con lo anterior, no se negaba la posibilidad del traspaso de competencias. Mal podría hacerlo la Corte Suprema de Justicia Colombiana cuando la Reforma Constitucional de 1968 lo abarca y justifica.

Frente a tal situación, dos distinguidos abogados: Camilo González Chaparro y Luis Ricardo Paredes, en ejercicio de la acción pública, solicitaron de la Corte Suprema de Justicia declarar inexequibles los artículos 2º y 4º de la Ley 8ª de 1973, por medio de la cual el Congreso Colombiano había ratificado el Acuerdo de Cartagena. Como lo dijimos atrás, el artículo 1º de la mencionada Ley se limitó a aprobar el Acuerdo Subregional en consonancia con los procedimientos ordinarios. En cambio, los incisos 2º y 3º que rechazaban el principio de la supranacionalidad, merecieron las siguientes observaciones del Magistrado ponente Doctor José Gabriel de La Vega, y que se incorporaron al fallo que sobre el particular dictó la Sala Plena:

> "El inciso segundo del artículo 2º de la Ley 8ª, no obstante, restringe la atribución constitucional del Presidente y únicamente le permite poner en vigencia los actos del derecho regional cuando 'no modifiquen la legislación o no sean materia del legislador', distingo que es ajeno a la redacción del texto superior que se acaba de citar. (Art. 120-2-3). Esa limitación constituye un recorte de competencia. Cuando una norma del derecho regional debe aplicarse, su ejecución se lleva a cabo

24 *Foro Colombiano. Tomo V. Pág. 14, 1971.*

por mérito propio, directamente, o en la forma que disponga la Carta comunitaria o el órgano regional competente y según diga, en último término, el ejecutivo colombiano. La disposición legal que se comenta, al establecer presupuestos a una actitud del gobierno que la Carta no ha condicionado, la infringe. En este punto la contrariedad entre disposición legislativa y ordenamiento constitucional es notoria" [25].

Se observa en el párrafo, así como en el texto íntegro de la sentencia, viraje fundamental de la doctrina de la Corte respecto de la teoría de la supranacionalidad y de su correlación con las normas andinas. Mientras con ocasión de la demanda contra el Estatuto de Capitales, la más alta corporación de justicia desconoció el contenido de las normas comunitarias y su elemento fundamental, en el fallo en referencia, acepta su validez como categoría positiva dentro del derecho colombiano. "El Tratado (se refiere al Acuerdo de Cartagena) establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos constitutivos de la institución internacional así creada. Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los estados que componen el área territorial del pacto; y solo cuando ésto lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales".

"Es así como providencias de los órganos del Acuerdo son eficaces respecto de las naciones a cuyo cumplimiento se destinan. Desde este punto de vista las disposiciones regionales, en el seno de los estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo, por sus resultas, con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen: mientras las primeras derivan de un ente supranacional, las últimas proceden de las autoridades internas, pero versan sobre parecidas materias. La adquisición de poderes reguladores por los órganos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias que las partes contratantes les hacen voluntaria e inicialmente, en el tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, un cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituyen nota relevante y diferencial que éstos pierdan potestades legislativas que ejercían con exclusividad por medio de disposiciones de derecho interno sobre materias determinadas y que las ganen a su favor los organismos regionales" [26].

---

*25 Foro Colombiano. Pág. 250. Tomo XII. No. 69. Bogotá, 1975*

*26 Idem. Págs. 244 y 245.*

La invocación del numeral 18 del artículo 76 de la Constitución, originario de la enmienda de 1968, sirvió de fundamento para reconocer no solo superioridad normativa de los tratados, sino deducir el elemento supranacional como implícito a todo esquema de integración económica. En efecto, cuando dijo el constituyente; "Por medio de tratados o convenios aprobados por el congreso podrá el Estado obligarse para que sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros estados", se le abrió camino a la creación de entes novedosos dotados de competencias que por naturaleza trascienden los broqueles antiguos del derecho público.

La sentencia de la Corte a la cual nos estamos refiriendo, califica como ente supranacional el Acuerdo de Cartagena, aunque en éste no se consagre la incorporación automática de las normas de él derivadas. "Esto es, dice la Corte, creada una institución supranacional para la integración económica y con capacidad de dictar reglas regionales por encima del derecho interno (y a tal categoría pertenece la organización instituída por el Pacto Andino) éste ha de cumplirse en todas sus partes, tanto las que describen objetivos y mecanismos como las que habilitan a sus órganos (la comisión y la junta principalmente) para expedir normas de plena eficacia en Colombia" [27].

La Corte no se contentó con deducir la supranacionalidad implícita del Acuerdo de Cartagena, sino que dijo: "Habida cuenta de que éste no establece que los actos de sus órganos para adquirir validez necesitan forzosamente, como regla, ser aprobados por el Congreso, resulta patente que los incisos 2º y 3º del artículo 2 acusado, que exigen esas condiciones de aprobación legislativa, quebrantan el carácter obligatorio y directo que al convenio tantas veces mencionado reconoce el parágrafo 2º del numeral 18 del artículo 76 de la Carta. (Ver arts. 6º, 7º, 29, 30, 33, 48, 58, 66, 75, 82, 109 del Pacto Andino") [28].

Para reforzar tal conclusión, en las observaciones preliminares a la sentencia se incluyeron las siguientes consideraciones: "El Pacto Andino crea un Organo —la Comisión— compuesto de un representante plenipotenciario de cada país, órgano con actitud normativa, que se ejerce por medio de decisiones, acogidas de ordinario por mayoría de dos tercios de sus votos, sobre asuntos de la mayor importancia en lo relativo a acción económica, como política general y medidas capaces de imponerla; programas industriales y agropecuarios, armonización de disposiciones monetarias, cambiarias, financieras y fiscales; régimen de inversiones extranjeras, marcas, patentes y regalías; empresas multinacionales; co-

27 *Idem. Pág. 252.*

28 *Idem. Pág. 253*

mercio exterior, eliminación de gravámenes y restricciones concernientes a importaciones de productos originarios de los países contratantes; reserva de manufacturas para producción en la zona regional; programas de desarrollo industrial; listas comunes de artículos libres de derechos de importación; arancel externo común y arancel mínimo común; competencia comercial, cláusula de salvaguardia; normas sobre calificación de origen de las mercaderías; asuntos financieros; doble tributación; régimen especial para Bolivia y Ecuador; adhesión, vigencia, ciertas modificaciones; denuncia del Acuerdo Andino; votaciones ordinarias y calificadas en el seno de la Comisión, etc. (Ver Arts. 1º, 12, 26 a 31, 40, 47 a 51, 53, 62, 63, 65, 66, 67, 73, 74, 75, 80, 82, 87, 89, 90, 95, 97, 104, 105, 107, 109, 110, 112, etc. del Pacto Andino). La Comisión en la órbita de su competencia supranacional, expide legislación vincular para los estados y los sujetos de derecho que actúen en el seno del Mercado Andino" [29].

De los párrafos anteriores se desprende con toda claridad que la doctrina de la Corte de 27 de Febrero de 1975 dedujo la supranacionalidad de la naturaleza del Acuerdo de Cartagena como consecuencia doctrinaria de aquél, pero sin que hubiese podido invocar un solo texto expreso que ordenase la incorporación automática de las normas al ordenamiento interno, y con efectos erga omnes. Cabe observar que la sentencia no hizo distinción entre aquellas materias que corresponden a la tradición de los órganos interestatales, de aquellas otras que deben implicar la ausencia de incorporación explícita.

De la facultad de tomar decisiones atribuída a la Comisión (Art. 6º) y al tenor de los numerales a, b, y k, del artículo 7º, difícilmente se establecería la línea divisoria entre obligaciones ordinarias derivadas de los tratados y las que contienen elementos de supranacionalidad. A menos que se considere que todo tratado que favorezca la integración conlleva por su misma naturaleza tal noción en forma tácita.

La misma Corte Suprema de Justicia tres años antes, al fallar la demanda de inexequibilidad entablada contra el Decreto 1299 de 1971, que incorporó la Resolución 24 de la Comisión referente al Estatuto de Capitales, había sentado doctrina en sentido opuesto, y con ponencia del mismo Magistrado Doctor José Gabriel de La Vega. Veamos cuál era entonces el criterio sobre el Acuerdo de Cartagena; "El Decreto 1229 dice derivar asimismo del artículo del Acuerdo de Cartagena cuyo tenor es como sigue:

"Artículo 27. - Antes del 31 de Diciembre de 1970, la Comisión, a propuesta de la Junta aprobará y someterá a la aprobación de

---

*29 Idem. Pág. 246*

los países miembros un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros sobre marcas, patentes, licencias y regalías.

"Los países miembros se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen dentro de los seis meses siguientes a su aprobación por la Comisión.

"El procedimiento que describe el texto copiado es sencillo; La Comisión del Acuerdo de Cartagena somete a la consideración de los Países Miembros, un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros y entre otros sobre marcas, patentes, licencias y regalías, y los Países Miembros, por su lado, se comprometen a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen.

"En el negocio de autos la Comisión del Acuerdo de Cartagena dió vado a la primera parte del trámite descrito pues dictó las resoluciones 24 y 37 que enuncian reglas sobre capitales extranjeros y señalan puntos de futura regulación para marcas, patentes licencias y regalías de procedencia foránea.

"De conformidad con las precisas palabras del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena, apenas es dable entender las decisiones 24 y 37 como un proyecto sometido "a la consideración del gobierno colombiano'; jamás como un texto con virtud obligatoria y propia. Dado que el Decreto 1229, equivocadamente, da este último alcance a dichas decisiones, priva de valor a la invocación que trae el artículo 27, circunstancia que hace innecesario apreciarlo por otro aspecto cualquiera.

"Y quedó sin cumplimiento la segunda parte del procedimiento, según la cual los signatarios del Acuerdo de Cartagena se obligaron a adoptar las providencias que fueren necesarias para poner en práctica este régimen, fin que en derecho colombiano no es posible alcanzar sino por medio de la ley (dada por el Congreso o extendida en uso de facultades extraordinarias). Mientras disposiciones legislativas no adopten las normas propuestas a Colombia y las Resoluciones 24 y 37 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que tocan diversas materias de la legislación vigente, alterándola en muchos puntos, esas propuestas no adquieren valor obligatorio, por contrarias, en su expedición, al artículo 76, atribuciones 1ª y 18 de la Carta" [30].

El aparte donde la Corte había sentado doctrina enfática sobre la naturaleza de las obligaciones derivadas de los tratados de in-

---

*30 Foro Colombiano. Tomo VI. Págs; 30 y 31. Bogotá, 1972*

tegración, y consecuentemente respecto al principio de supranacionalidad, era el siguiente: "En contraste con el método aquí empleado, reducido adrede a lo más esencial y seguro, se habla de la correlación jurídica de las medidas adoptadas en el Decreto 1229, a nombre de principios ininteligibles, carentes de asidero constitucional; de Tratados Marcos cuyo contenido no se expresa; de un pretendido derecho comunitario, de integración económica de fuerza supranacional, capaz de superar las reglas del derecho interno, así como así, sin previas especificaciones, sin transferir a entidades internacionales competencias reservadas a los estados, salvo excepciones muy perentorias. Estas divagaciones no son de recibo. Al respecto, la Corte expuso en la sentencia de 19 de Julio de 1971, ya citada: "Ni se diga que existe un derecho de las comunidades internacionales; conforme al cual ciertas estipulaciones de tipo económico consagradas en pactos multilaterales por elásticas, dan vida, así como así, a organizaciones diferentes, y les confiere poderes superiores a los que son ajenos de ordinario a los estados, aisladamente considerados, en el manejo de sus asuntos exteriores. No, ese derecho no existe, ni por semejas" [31].

Inclusive la doctrina de la Corte llegó en un momento a negar la naturaleza sui generis de tales organismos, cuando dijo: "Las instituciones supranacionales generan derechos y deberes, cuya efectividad no siempre deriva mecánicamente del funcionamiento de ellas. A menudo se requiere que las autoridades nacionales consoliden lo resuelto por las entidades internacionales competentes, y en tales situaciones han de dictar leyes o decretos que deparen vigencia interna a lo ordenado en el campo comunitario. Por ejemplo, cuando sea necesario adoptar aranceles aduaneros comunes, o, en suma cuando proceda armonizar legislaciones diferentes los países interesados, para respetar sus compromisos se hallan en la precisión de incluír en sus derechos positivos por medio del órgano competente, las reglas capaces de asegurar el cumplimiento de las determinaciones de que se trata. Mientras semejantes etapas de consolidación no se recorran, cuando sea indeseable recorrerlas, las providencias internacionales incompletas carecen de pleno vigor.

"Estos fenómenos, obvios en el derecho de gentes clásico también ocurren con ocasión de las reglamentaciones comunitarias hoy. Los estados no pueden prescindir de su propio ordenamiento jurídico cuando el internacional no es imperativo para ellos, por expreso mandato constitucional.

"La Corte estima que estos criterios deben respetarse con motivo de los compromisos encaminados a establecer integraciones económicas regionales, tan plausibles como se quiera pero cuya

---

*31 Idem. Págs. 31, 32 y 33*

solidez depende de las bases rigurosamente jurídicas en que se implanten" [32].

La modificación sustancial de la doctrina de la Corte que bien puede observarse mediante el cotejo de las dos sentencias, indica los riesgos de dejar solo a la interpretación de los Magistrados, lo referente a la gradación comunitaria y no al mandato expreso, que mediante las formalidades del tratado público, infieran su incorporación automática dentro de la legislación nacional. La circunstancia de que la Corte entre 1972 y 1975, habiendo variado muy poco su composición, y que el Magistrado ponente de ambas sentencias hubiese sido el mismo distinguido Jurista José Gabriel de La Vega, permite suponer una rectificación del más alto Tribunal de justicia. Sin embargo, miradas las cosas hacia el futuro, no es dable presumir la uniformidad de la doctrina sobre materia tan disputable, introduciendo así un elemento de desconfianza en la opinión pública respecto de la seguridad jurídica de determinadas medidas adoptadas en el Marco Andino, y respecto a sus efectos en Colombia. Si lo referente a la jerarquía del derecho internacional sobre el orden interno ha conseguido definirse mediante jurisprudencia de la Corte que data de 1914, y reiterada en numerosas ocasiones, en cambio, las normas andinas permanecerán en terreno de controversia, a menos que el propio Acuerdo de Cartagena, y mediante el lleno de los requisitos propios a los convenios internacionales, no se decida por la definitiva y clara consagración de la supranacionalidad.

## V **Otros Instrumentos**

Los esfuerzos para la Integración Subregional se han materializado en conjunto de instrumentos jurídicos, que con carácter especializado, han venido perfeccionándose a partir de 1966. Es explicable que como consecuencia de la Declaración de Bogotá, en la cual se esbozó una política común para el área, sus bases se hayan ido desenvolviendo en forma progresiva. Se pensó, y fue bien que así se hiciese, que la meta del Mercado Común Latinoamericano no podría lograrse sino mediante la coordinación sucesiva de esfuerzos que evitaran los grandes desequilibrios regionales. Además, el concebir el nacimiento de una verdadera Comunidad dentro del marco de tratado único, equivalía desconocer la idiosincracia de las gentes, y precipitar enfrentamientos inútiles. De ahí que al lado del cuerpo institucional del Tratado de Montevideo y del Acuerdo de Cartagena, se hayan concertado importantes convenios que pretenden satisfacer comunes urgencias en los planos de la cooperación y el desarrollo.

---

*32 Idem. Pág. 33*

El primero de ellos, fue el constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en la ciudad de Bogotá el 7 de Febrero de 1968. Cabe anotar que fue éste el primero de los acuerdos concertados como consecuencia de la Declaración de Bogotá, aún antes de que se hubiese formalizado el Grupo Andino como ente subregional. El artículo 4º señaló de la siguiente manera su competencia: "Para la realización del objetivo indicado, la Corporación tiene las siguientes funciones;

a) "Efectuar estudios destinados a identificar oportunidades de inversión y dirigir y preparar los proyectos correspondientes;

b) "Difundir entre los países del área los resultados de sus investigaciones y estudios, con el objeto de orientar adecuadamente las inversiones de los recursos disponibles;

c) "Proporcionar directa o indirectamente la asistencia técnica y financiera necesarias para la preparación y ejecución de proyectos multinacionales o de complementación.

ch) "Obtener créditos internos y externos;

d) "Emitir bonos, 'debentures' y otras obligaciones, cuya colocación podrá hacerse dentro o fuera de la subregión;

e) "Promover la captación y movilización de recursos. En el ejercicio de las funciones a que se refiere este literal y el precedente, se sujetara a las disposiciones legales de los países en que se ejerzan dichas funciones o en cuyas monedas nacionales estén denominadas las respectivas obligaciones;

f) "Promover aportes de capital y tecnología en las condiciones más favorables;

g) "Conceder préstamos y otorgar fianzas, avales y otras garantías;

h) "Promover el otorgamiento de garantías de suscripción de acciones (underwriting), y otorgarlos en los casos que reunan las condiciones adecuadas;

i) "Promover la organización de empresas, su ampliación, modernización o conversión, pudiendo al efecto suscribir acciones o participaciones. La Corporación podrá transferir las acciones, participaciones, derechos y obligaciones que adquiera, ofreciéndolos en primer lugar a entidades públicas o privadas de la subregión, y a falta de in-

terés por parte de éstas, a terceros interesados en el desarrollo económico y social de la misma;

j) "Realizar en las condiciones que determine, los encargos o gestiones específicos relacionados con su objeto, que le encomendaren sus accionistas o terceros;

k) "Coordinar su acción con la de otras entidades nacionales e internacionales en el desarrollo de la subregión;

l) "Recomendar los mecanismos de coordinación necesarios para las entidades y organismos del Area que proporcionen recursos de inversión;

ll) "Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles, iniciar o contestar acciones judiciales y administrativas, y en general, realizar toda clase de operaciones, actos, contratos y convenios requeridos para el cumplimiento de sus fines".

El mismo instrumento constitutivo de la Corporación Andina de Fomento le otorga el carácter de persona jurídica de derecho internacional, y determina el capital, el régimen de los accionistas y la forma de operación, igual que otras entidades similares de carácter financiero. No cabe duda de que la CAF ha cumplido labor positiva para el desarrollo de la subregión, y que ofrece como distintivo, el haber contado desde el primer momento con la totalidad de las naciones andinas, ya que Venezuela fue suscriptora inicial y Chile sigue siendo parte de ella, a pesar de su retiro del Acuerdo de Cartagena.

Lo que interesa fundamentalmente a nuestro estudio es que el Tratado que dio vida a la CAF, no consagró ninguna norma de naturaleza supranacional, pudiendo catalogarse como convenio ordinario que encuadra dentro de las normas tradicionales del Derecho Internacional. Lo cual confirma el aserto que hemos venido sosteniendo, de que en los instrumentos institucionales del Grupo Andino, ni tampoco en aquellos de carácter especializado, hay elementos de los que pueda deducirse ingrediente que modifique la gradación normativa interna.

El segundo Convenio fue el Andrés Bello de integración educativa, científica y cultural, suscrito el 30 de Enero de 1970, en Bogotá. En el Preámbulo se destacan los lazos de hermandad y la trayectoria común de las seis naciones. Al efecto dice: "Inspirados por el deseo de aprovechar los beneficios de las múltiples afinidades espirituales, culturales e históricas de los países de la región, fieles al patrimonio cultural latinoamericano y con el propósito de lograr una efectiva integración entre sus pueblos". Los objetivos están consignados en el artículo 3º que se resume de la siguiente forma: fomento de la fraternidad entre los países andinos, preservación de su identidad cultural, impulso a la comuni-

cación de los bienes de la cultura, esfuerzos múltiples en el campo de la educación, y aplicación de la ciencia y de la tecnología en orden a elevar el nivel de vida.

A la reunión de los ministros de educación del Area, se le confió, como máximo organismo, el cumplimiento del Convenio. El artículo trigésimo quinto enumera las siguientes funciones:

— Formular la política general de ejecución del Convenio y adoptar las providencias necesarias para ello;

— Examinar los resultados de su aplicación;

— Impartir instrucciones y normas de acción a la Junta de Jefes de Planeamiento;

— Estudiar y proponer a los Países Miembros modificaciones al presente Convenio;

— Establecer su propio reglamento;

— Aprobar resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio y alcanzar los objetivos que se propone;

— Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

De la lectura se deduce el carácter de Acuerdo interestatal, cuyas competencias encuadran perfectamente dentro de la categoría de los acuerdos expresos entre gobiernos, careciendo de facultad para expedir reglamentos que puedan considerarse como normas automáticas derivadas del mismo. Dentro del propio ejercicio y bajo los parámetros anteriores, pueden observarse avances en el campo de armonización de políticas educativas, intercambios culturales, coordinación académica, textos escolares, etc.

Continuando la enumeración y análisis de los instrumentos concertados por los Países Andinos en orden a la integración, corresponde el turno al Convenio Hipólito Unanué, sobre Cooperación en Salud, firmado en Lima el 18 de Diciembre de 1971, junto con su Protocolo adicional. Las metas del Tratado están consignadas en los artículos 2º y 3º, el primero de los cuales dice:

Artículo 2º - "Los Gobiernos darán carácter prioritario a la solución de los problemas que en forma semejante, afectan a los países del Area, entre los cuales se encuentran;

"Los fronterizos de salud, especialmente los vinculados con las enfermedades transmisibles y con las migraciones poblacionales.

"El saneamiento ambiental.

"La protección materno infantil.

"La educación sanitaria de las poblaciones.

"La contaminación ambiental.

"La salud ocupacional.

"Los que van a derivarse del incremento de la producción y del comercio interregional, en lo que se refiere a alimentos, drogas y productos biológicos.

"Los relacionados con casos de desastre, los cuales requieren de la complementación subregional para hacer más rápida y efectiva la cooperación de los países.

"Las que se refieren al control del uso y la eliminación del tráfico lícito de drogas que causan adición".

En el artículo 3º se proponen como metas, la concertación de acuerdos sanitarios fronterizos, los estudios conjuntos, el intercambio de experiencias e informaciones, la preparación de normas sanitarias comunes, la asistencia técnica compartida, y las reuniones especializadas.

Tales objetivos corresponden a la misma técnica con la cual se concibieron otras instituciones universales y regionales en el terreno de la salud pública.

En lo que se refiere al aspecto jurídico, el artículo 4º dice: "Los países signatarios procurarán que las legislaciones nacionales de todos los Países Miembros incorporen, específicamente, el derecho a la salud, reafirmando al mismo tiempo las responsabilidades que les caben a los estados de otorgar los medios que permiten ofrecer servicios integrales de salud a toda la población". Cualquier duda que se pudiese albergar respecto de la naturaleza de las normas derivadas del Convenio Hipólito Unanué, se desvanece al comprobar, mediante el artículo anterior, que son los Estados quienes asumen el compromiso de incorporar los desarrollos del Tratado, sin que por parte alguna asome mecanismo de incorporación directa.

El Convenio Simón Rodríguez de Integración Socio-Laboral, fue firmado en Caracas el 26 de Octubre de 1973 y su Protocolo adicional en Cartagena, el 12 de mayo de 1976. Conviene observar los acentos innovadores de algunas de sus cláusulas en relación con el que acabamos de estudiar. Delimitando el ámbito de com-

petencias, el artículo 2º, dice lo siguiente; "Este Convenio tiene por objeto adoptar estrategias y planes de acción que orienten la actividad de los organismos subregionales y nacionales, de modo que las medidas tendientes a alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena, conduzcan al mejoramiento integral de las condiciones de vida y de trabajo de los países del Grupo Andino". Lo concerniente a la cooperación para el mejoramiento de las respectivas administraciones del trabajo, de los sistemas de seguridad social, el empleo y la armonización de las legislaciones, constituyen secuelas normales de los propósitos consignados tanto en el Preámbulo como en el articulado. En cambio, el artículo 6º del Protocolo contiene elemento novedoso.

Artículo 6º - "El artículo 12 quedará así: "Para el cumplimiento de los objetivos que le confía el Convenio Simón Rodríguez, la Conferencia de Ministros de Trabajo (Organo de mayor jerarquía dentro del Tratado) podrá adoptar acuerdos y formular recomendaciones;

a) Los Acuerdos de la Conferencia de Ministros de Trabajo que tengan relación con la armonización de políticas socio-laborales de la sub-región y que requieran ser incorporados al sistema legislativo de los Países Miembros, se remitirán por la Secretaría de Coordinación a la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por intermedio de la Junta para que se adopten las correspondientes decisiones;

b) Las decisiones que adopte la Comisión del Acuerdo de Cartagena entran en vigencia en los Países Miembros de conformidad con las disposiciones que al respecto rigen en dicho Acuerdo;

c) Los Acuerdos de las conferencias de Ministros de Trabajo que no sean de los contemplados en el literal a) de este artículo serán obligatorios para los Países Miembros inmediatamente después de su adopción una vez transcurrido el plazo que determine la Conferencia, a menos que requieran de una ley nacional para su cumplimiento, caso éste en el cual quedarán sujetos a Ratificación y entrarán en vigencia cuando a lo menos cuatro Países Miembros los hayan ratificado, y por lo que respecta a dichos países y,

d) Los acuerdos se adoptarán por unanimidad".

En primer término, debe observarse que el ordinal a) del artículo 6º del Protocolo adicional en lo que se refiere a la armonización de políticas socio-laborales y que requieran ser incorporados al sistema legislativo, deben remitirse a la Comisión del Acuer-

do de Cartagena para que ésta adopte las decisiones correspondientes. A simple vista podría entenderse que el espíritu del Convenio Simón Rodríguez en el Protocolo a que nos estamos refiriendo, consagra el principio de supranacionalidad. No de otra manera podría interpretarse la distinción en cuanto al género de competencias que la reunión de Ministros de Trabajo puede ejercer, y que el mismo Protocolo distingue. Pero a renglón seguido, en el numeral b) del mismo artículo, se subraya la circunstancia de que tales decisiones entrarán en vigencia solo de conformidad con las normas que rigen dentro del Pacto Andino. Como quiera que en varios países Miembros del Acuerdo de Cartagena se discute todavía acerca de la supranacionalidad de las decisiones, y que en Colombia los criterios son equívocos, puede concluírse que la remisión que hace el artículo 6º del Protocolo Adicional al 7º y subsiguientes del Pacto Andino, dejan las cosas en terreno de conflicto, por la carencia de consagración explícita de la categoría supranacional, que para este solo efecto hubiese podido manifestarse.

Lo referente a acuerdos de las conferencias de Ministros de Trabajo, distintos al caso anterior, serán obligatorios cuando no impliquen modificación legal. Hasta ahí, se consagra una norma ordinaria del Derecho Convencional. Pero al agregar que aquéllos que requieran una ley nacional para su cumplimiento necesitan de ratificación, y que su vigencia se condiciona a que por lo menos cuatro Países Miembros hayan cumplido tal requisito, lo que se está es reforzando las obligaciones tradicionales y el rechazo a la incorporación automática. Al hablarse de ratificación que abarque por lo menos a cuatro países, lo que en verdad se está insinuando es la celebración de un nuevo acuerdo internacional. El concepto de normas derivadas en este caso parece descartarse definitivamente.

Insistiendo en el punto relativo a la armonización de políticas socio-laborales, contemplado en el ordinal a) del artículo 6º del Protocolo Adicional, es dable suponer que en el momento en que se modifique el Acuerdo de Cartagena para reconocer la supranacionalidad de las decisiones de la Comisión, las normas citadas alcanzarían tal carácter. Se podrá alegar que la supranacionalidad se deduce de la naturaleza del Convenio, tal como lo ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en la última Sentencia de su vacilante doctrina, pero de todas maneras en lo que respecta a Colombia, habrá siempre un fenómeno de incertidumbre.

El Convenio sobre Fondo Andino de Reservas, suscrito el 12 de Noviembre de 1976, constituye desarrollo de lo previsto en el artículo 89 del Acuerdo de Cartagena, que dice: "Los Países Miembros coordinarán sus políticas nacionales en materias financieras y de pagos en la medida necesaria para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo. Para tales efectos la Junta presen-

tará a la Comisión propuestas sobre las siguientes materias, entre otras:

f) Creación de un fondo de reserva".

La finalidad de tal mecanismo, es la de contribuir a la solución de los déficits transitorios que se presenten en las balanzas de pago. La capacidad para recibir depósitos a plazo, fondos en fideicomiso, créditos, garantías y demás determinaciones que apruebe el Directorio, ofrece los caracteres de instrumento ágil para contribuir al desarrollo financiero de la subregión. Lo más importante es la posibilidad de otorgar créditos a las balanzas de pagos, la inversión de sus recursos en depósito o fideicomiso en valores de la CAF y otras operaciones que contribuyan a la liquidez monetaria de los Países Miembros. La administración del Acuerdo estará a cargo de la Asamblea, el Directorio y la Presidencia Ejecutiva. Puede observarse gran similitud entre el reglamento operativo del Fondo Andino de Reservas, con los que existen en la esfera universal para los mismos fines. De lo cual se deduce que las obligaciones derivadas del Instrumento, corresponde a la técnica y a las formalidades del derecho internacional clásico, sin penetrar, lo cual sería difícil en razón de la naturaleza de sus operaciones, en esfera distinta de aquella que los propios gobiernos le señalen.

## VI **Protocolo de Lima adicional al Acuerdo de Cartagena**

Al vencimiento de algunos de los plazos previstos inicialmente en el Pacto Andino, cuyos principales aspectos se referían a la adopción del arancel externo común y a la programación industrial, se tornó imprescindible renegociar un protocolo, que con caracteres flexibles y realistas, permitiese sortear algunas dificultades. La decisión número 100, que contemplaba el texto del Protocolo Adicional, requirió incorporar medidas de procedimiento a fin de inducir la definición del gobierno chileno, que a partir del Decreto 600 sobre inversión extranjera, se mostraba renuente a cumplir varios de los compromisos contraídos.

La negativa de los agentes de Pinochet a firmar el Protocolo, obligó a las partes a conceder término adicional de 24 días, vencido el cual, si Chile y, después de la mediación del resto de las Partes, no acataba lo dispuesto, se retiraría del Acuerdo, renunciando a todo derecho, y poniendo término a sus obligaciones. Se exceptuaban las originadas en las "Decisiones Número 40 —sobre Aprobación del Convenio para evitar la doble tributación entre los Países Miembros y del Convenio Tipo para la celebración de acuerdos sobre doble tributación entre los Países Miembros y otros estados ajenos a la subregión Número 46 sobre "Régimen Uniforme de la empresa multinacional y reglamento de tratamiento aplica-

ble al capital subregional—"; Número 56 —"sobre Transporte Internacional por Carretera"—, las que permanecen vigentes.

A partir del día 30 de Octubre de 1976 Chile se retiró del Acuerdo de Cartagena, una vez agotados los trámites y fracasada la conciliación que se intentó tan reiteradamente. El tratamiento común a los capitales extranjeros, que fue el motivo determinante de dicha política, dividió de manera irreconciliable a los partidarios de defender el capital intrazonal y evitar que los sacrificios de la complementación industrial fuesen aprovechados por capitales foráneos, mientras que el gobierno de Santiago, creyó que le era más favorable una apertura hacia el capital extranjero en condiciones de privilegio, en cambio de los frutos, más ciertos, pero más retrasados, de la integración subregional. En el fondo de este conflicto gravitaron consideraciones políticas, que no solo en este caso, sino en otros, tornan difícil el proceso andino.

Por respetables que hayan sido los puntos de vista del gobierno del Palacio de la Moneda, lo cierto es que esfuerzo tan promisorio como el abroquelado por el Acuerdo de Cartagena, no podía frustrarse, y a pesar de las dificultades surgidas de la coyuntura económica, la recesión mundial y crisis energética, los cinco Estados restantes aceptaron el Protocolo Adicional de Lima, como una fórmula objetiva de sortear los obstáculos.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Doctor Indalecio Liévano Aguirre en la Exposición de Motivos con que acompañó el Proyecto de Ley por la cual el Congreso ratifica el Protocolo a que nos estamos refiriendo, enumeró prolijamente el contenido de cada una de las disposiciones, comparando su articulado con las obligaciones originales contraídas en 1969.

"El artículo 1º del Protocolo amplía en tres años los siguientes plazos: El del artículo 47 que se refiere a los plazos máximos para aprobar programas de desarrollo industrial con relación a productos reservados. El anterior era 31 de Diciembre de 1975 y el nuevo de 31 de Diciembre de 1978. El del artículo 45 sobre Nivelación del Universo Arancelario que inicialmente se cumplía el 31 de Diciembre de 1980 y según el nuevo el 31 de Diciembre de 1983.

"Los de los artículos 3º, 4º y 5º del artículo 55 que se refieren a las listas de excepción. El plazo anterior era Diciembre 31 de 1985. El nuevo 31 de Diciembre de 1988.

"El del inciso final del artículo 57 que también se refiere a la lista de excepciones. El plazo anterior 31 de diciembre de 1985. El nuevo 31 de Diciembre de 1988. El del artículo 61 sobre la Aplicación del Arancel Externo común antiguo plazo, Diciembre 31 de 1980. El nuevo Diciembre 31 de 1983. El del literal c) del artículo

97 relativo a la fecha en la cual quedarán totalmente liberados de gravámenes en favor de Bolivia y Ecuador los productos que, habiéndose reservado para programación, no se programaron.

"El inciso 2º del artículo 102 que señala la fecha en la cual se liberan los productos incluídos por Bolivia y Ecuador en su lista de excepciones o sea de Diciembre 31 de 1990 a Diciembre 31 de 1993. El artículo 104 que fija la fecha en la cual Bolivia y Ecuador iniciarán y complementarán el proceso de adopción del Arancel Externo común o sea de Diciembre 31 de 1976 a Diciembre 31 de 1979 para su iniciación y de Diciembre 31 de 1985 a Diciembre 31 de 1988 para su culminación.

"El del inciso 2º del artículo 105 que permite a Bolivia y Ecuador establecer excepciones al proceso de aproximación de sus aranceles nacionales al arancel externo común cuyo plazo inicial es 31 de Diciembre de 1985 ampliándose hasta 31 de Diciembre de 1988.

"El del artículo 112 que amplía el plazo para que la Comisión adopte los mecanismos necesarios tendientes a asegurar la consecución de los objetivos del Acuerdo o sea, de 31 de Diciembre de 1980 a 31 de Diciembre de 1983.

"El del artículo 3º del instrumento adicional al Acuerdo de Cartagena para la adhesión de Venezuela sobre la vigencia de las listas adicionales de excepciones, es decir, del 31 de Diciembre de 1979 al 31 de Diciembre de 1982.

"El del artículo 2º del Protocolo sustituye el artículo 62 del Acuerdo en el sentido de ampliar hasta el 31 de Diciembre de 1978 la aprobación del arancel externo común y hasta el 31 de Diciembre de 1979 la fecha en que los Países Miembros deben comenzar su aproximación al arancel externo.

"De otra parte, el nuevo artículo prevé el establecimiento de una franja arancelaria dentro de la cual se fijarán niveles máximos y mínimos de protección a la producción subregional.

"El artículo 3º establece que el 31 de Octubre de 1977 se reducirá la nómina de la reserva y estipula que los productos producidos se desgravarán a partir del 31 de Diciembre de 1977 mediante reducciones anuales de 5, 10, 15, 20, 25 y 25%. Este artículo modifica:

"Los incisos a) y b) del artículo 53 del Acuerdo de Cartagena en el sentido de ampliar el plazo de la reserva que finaliza el 31 de Diciembre de 1975 y los porcentajes de las reducciones.

"El artículo 4º en armonía con el anterior establece que el 31 de Diciembre de 1978 finaliza el plazo de la reserva y fija el 31 de Diciembre de 1979 para efectuar la primera reducción anual.

"El artículo 5º modifica el procedimiento de la Comisión para aprobar programas de desarrollo industrial.

"El artículo 6º establece que los programas industriales pueden desarrollarse con la participación de por lo menos cuatro países. Permite al país participante incluir en su lista de excepciones los productos objeto del programa obligando a los participantes a no alentar durante dos años producciones asignadas al no participante.

"El artículo 7º permite al país que no participe inicialmente en un programa solicitar en cualquier momento su incorporación al mismo. El artículo 8º sustituye el literal c) del artículo 52, estableciendo para los productos del programa de liberación una reducción en los porcentajes de la desgravación, es decir, que el 10% anual se rebaja al 6%.

"El artículo 9º sustituye el literal f) del artículo 100 ampliando para Bolivia y Ecuador el procedimiento de la desgravación.

"El artículo 10 faculta a Bolivia para aumentar el número de ítem arancelario en su lista de excepción.

"El artículo 11 adiciona al artículo 45 en el sentido de permitir para los programas sectoriales procedimientos de liberación que excedan del 31 de Diciembre de 1983.

"El artículo 12 faculta a la Comisión para adoptar medidas que aseguren la eficacia de las asignaciones en favor de Bolivia y Ecuador" [33].

Algunos comentaristas han observado que las cláusulas contenidas en el Protocolo adicional, reflejan estancamiento, y presumiblemente retrocesos, en el plano de la integración económica. Lo dilatado de algunos plazos, y las modalidades permisivas en el campo de la programación sectorial, muestran criterio flexible y programático en comparación con el compromiso inicial. Sin embargo, las circunstancias esenciales disímiles del panorama financiero actual con relación a 1969, aconsejan, para no frustrar el propósito, aceptar las prórrogas programadas, a fin de asegurar más sólidamente la política conjunta.

---

33 *Indalecio Liévano Aguirre. Exposición de Motivos al Proyecto de Ley por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Lima adicional al Acuerdo de Cartagena, hecho en la ciudad de Lima a los treinta dias del mes de Octubre de 1976. Anales del Congreso. Pág. 1655. No. 104. Martes 14 de Diciembre de 1976. Segunda Edición del día.*

Lo que conviene dejar claramente establecido, porque ello afecta la problemática Jurídica que estamos analizando, es que tampoco en el Protocolo de Lima se incluyó ningún artículo relacionado con la supranacionalidad, ni referente a la jerarquía de las normas derivadas del Acuerdo de Cartagena. Si para muchos economistas el Protocolo en referencia es simplemente la postergación de un fracaso, desde el punto de vista objetivo, es mejor calificarlo como nuevo esfuerzo para mantener el espíritu integracionista, a pesar de las dificultades y peligros que gravitan en su derredor.

## VII **Conclusiones**

La mejor manera de solucionar las dificultades planteadas, sería mediante la concertación de un nuevo Protocolo al Acuerdo de Cartagena, y por medio del cual se subsanen las fallas y se llenen los vacíos existentes. Otro camino sería, el dejar que las cosas evolucionen hacia puntos muertos, desfavorables en todo caso a la integración de América Latina. La crisis que algunos anotan en la ALALC con referencia a la posibilidad de convertirse en el futuro Mercado Común Latinoamericano, es posible que suponga también reformas institucionales, las cuales vendrían a impulsar algunos de los propósitos, cuyo logro denota síntomas inequívocos de estancamiento. La meta original de combinar los mercados individuales para reducir su vulnerabilidad a las fluctuaciones externas, así como la capacidad de negociación conjunta frente a otras organizaciones, implican reactivar los mecanismos operativos que en 1960 dieron origen al Tratado de Montevideo, y que han sufrido desgaste inevitable con el paso del tiempo.

La iniciativa del nuevo Protocolo a nivel andino, debe partir de la base de que se celebre un convenio perfeccionado de acuerdo a los preceptos del Derecho Internacional. De tal manera cabría la posibilidad de desplazar competencias, a fin de consagrar expresamente la supranacionalidad como elemento insustituible. Disposición similar a la del artículo 189 de la C. E. E. disiparía cualquier duda al respecto.

Bien lo ha dicho Luis Carlos Pérez; "Convirtamos el Acuerdo de Cartagena en un conjunto de disposiciones más universales y no en un derecho de negociantes, industriales y terratenientes; en un derecho del pueblo, para los pueblos nuestros, para los miembros de nuestra familia" [34].

Al lado del desarrollo jurídico propiamente dicho, debe pensarse en la necesidad de complementar la ALALC y por ende el Grupo Subregional Andino, con controles políticos que refuercen

---

*34 Luis Carlos Pérez. "Bases para el Derecho de Integración Andina" Pág. 46. Bogotá, S. F.*

la confianza de los parlamentarios y de los distintos sectores nacionales en los nuevos organismos. La centralización de poderes en la Comisión y en la Junta del Acuerdo de Cartagena, olvidó cómo las Comunidades Europeas tienen su propio Parlamento y Tribunal de Justicia, como garantía del respeto a los derechos de las Partes y de los mismos ciudadanos, en el ejercicio de los Tratados que les dieron origen [35].

Dentro de los modelos clásicos, los organismos internacionales partían del supuesto de que el Estado representaba intereses unitarios, sólo limitados o en contraposición, con las demás Partes del convenio. Ahora, la supranacionalidad implica facultades directas sobre las personas y los bienes. De ahí la importancia de que la potestad reglamentaria tenga el control político de representantes elegidos por los parlamentos nacionales, o preferiblemente, mediante voto popular directo. El Tribunal de Justicia como garantía de equidad, es el mejor símbolo de que la integración económica se funda primordialmente en la vigencia del derecho. El Protocolo para la solución de Controversias, firmado en Asunción el 2 de septiembre de 1967 por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALALC, constituye mecanismo incompleto.

En cuanto al aspecto político se refiere, el Grupo Andino necesita preferentemente mecanismos de participación para sectores distintos de los gubernamentales, y en especial de los congresos que de otra manera no querrían desprenderse de prerrogativas que hasta ahora vienen disfrutando discrecionalmente. No importa que las funciones de la Asamblea Andina, fuesen limitadas a la consulta y al control. Ya existe esfuerzo concreto, en cuanto se refiere al Parlamento Latinoamericano, y bastaría hacerlo parte de la ALALC, con funciones precisas. Se correría el riesgo de desconocer la idiosincracia de nuestros países, el pretender hacer de

---

35 *Nicola Catalano, en el Manual del Derecho de las Comunidades Europeas dice: "Basta recordar que el artículo 7º del Tratado de la C.E.C.A. precisa que las instituciones, es decir, los órganos fundamentales de la Comunidad son: Una Alta Autoridad, una Asamblea Común, un Consejo especial de Ministros y una Corte de Justicia; y que el artículo 4º del Tratado de la C.E.E. y paralelamente al artículo 3º del Tratado de la C.E.E.A. disponen que la realización de las tareas encomendadas a la Comunidad está asegurada por una Asamblea, un Consejo, una Comisión, y una Corte de Justicia, cada una de las cuales actúa dentro de los límites de las atribuciones que le son conferidas por cada uno de los mencionados Tratados.*

*Según lo hemos visto ya, se ha instituído una sola Asamblea y una sola Corte de Justicia, a las cuales se han encomendado las tareas que respectivamente les atribuyen los Tratados de Roma por una parte, y el Tratado de la C.E.C.A. por otro. A este ejecto se ha redactado y firmado una Convención aparte que comporta especialmente la modificación de algunas de las disposiciones del Tratado de la C.E.C.A. Por el contrario, se ha atribuído completa autonomía al Consejo y a la Comisión de cada una de las nuevas Comunidades, en razón de las distintas tareas y las diferentes competencias respectivas". Pág. 38. Trad. Intal. Buenos Aires. 1966.*

la Integración y de los órganos encargados de impulsarla, círculo tecnocrático cerrado a las distintas tendencias políticas. La participación cada día se torna en reclamo más unánime de las gentes. Hay razones sobradas para que los nuevos Centros de decisión surgidos de la supranacionalidad, se tornen permeables a las inquietudes y preocupaciones de las grandes masas.

El compromiso que se está contrayendo es por largo tiempo y tiene implicaciones profundas. La Comunidad Económica, no será sino esquema de los teóricos, mientras no la convirtamos, con el calor popular, en la consigna de una generación y de una época. Los controles políticos y jurisdiccionales incorporados dentro de la ALALC y el Grupo Andino, constituyen sin duda, garantía de éxito. Solo resta que, abandonando un poco la pretensión de darle solo forma económica a la Integración Latinoamericana, permitamos que sea a través del derecho internacional, y mediante el lleno de todos los requisitos que él exige, que se perfeccionen las estructuras, que le garanticen perspectivas más audaces y promisorias.