PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA URUGUAYA

Nº 26
MAYO 1999

ONSC
OFICINA NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA URUGUAYA

Nº 26

MAYO DE 1999

INDICE

I. DOCTRINA

- La Constitución uruguaya y el Mercosur.
  Doctor Rúben CORREA FREITAS 19

- Siete asedios al mundo actual.
  Felipe GONZALEZ 41

- II Congreso Internacional de la Asociación de Derecho Público del Mercosur
  Doctor Raúl GRAMILLO OCAMPO 57

II. JURISPRUDENCIA

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo - Acción de Nulidad 71

- Comisión Nacional del Servicio Civil -Resolución 79

- Comisión Nacional del Servicio Civil - Resolución 85

- Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo - Acción de Nulidad 89

- Oficina Nacional del Servicio Civil - Resolución 95

- Suprema Corte de Justicia - Recurso de Casación 103

- Tribunal de lo Contencioso Administrativo - Acción de Nulidad 109

- Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 6° Turno - Acción de Amparo 121

III. LEGISLACION

- **Ley Nº 17.080 de 24/III/99.**
  Se sustituye art. 5° de la Ley N° 17.063 referente a Organos Deliberativos Nacionales con función electoral 129

- **Ley Nº 17.092 de 16/V/99.**
  Se aprueba el Protocolo de Ushuaia 131

- **Decreto Nº 397/998 de 31/XII/98.**
  Se adecuan las remuneraciones de los funcionarios públicos comprendidos en los incisos 02 al 14 del Presupuesto Nacional de sueldos, gastos e inversiones a partir del 1°/°/99 137

- **Decreto Nº 67/999 de 3/III/99.**
  Se adecuan los viáticos de los funcionarios públicos de la Administración Central 141

- **Decreto Nº 68/999 de 3/III/9.**
  Se fija el horario que regirá para los funcionarios de la Administración Central en el período 8/3/99 al 10/12/99 147

- **Decreto Nº 99/999 de 12/IV/99.**
  Se reglamenta el art. 141 de la Ley N° 15.809 referente a horas docentes del Instituto de Capacitación de la ONSC 151

- **Resolución Nº 94/999 de 24/II/99**
  Se designa Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo 155

IV. CASOS PRACTICOS

- Naturaleza jurídica del personal contratado por las Comisiones de Apoyo de los Programas Asistenciales de ASSE del Ministerio de Salud Pública 159

V. APORTES

- Una Nueva Gestión Pública para América Latina.
  Documento del CLAD 207

- Declaración de La Habana.
  II Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración
  Pública y Reforma del Estado 239

VI. INFORMACION GENERAL

- Informe sobre cantidad de cargos públicos ocupados y
  funcionarios públicos estimados correspondiente al período
  1°/7/98 al 31/12/98 253

LA CONSTITUCION URUGUAYA Y EL MERCOSUR *

Dr. Ruben Correa Freitas
Profesor Agregado de Derecho Constitucional

SUMARIO

1. Introducción. 2. El art. 6° de la Constitución uruguaya. 3. El Mercosur. 4. El Derecho Comunitario. 5. El Derecho de la Integración o Derecho mercosuriano. 6. La jerarquía de las normas del Derecho de la Integración. 7. Valor jurídico en el Derecho interno del Derecho derivado del Mercosur. 8. Control de la legalidad de las decisiones de los órganos del Mercosur. 9. Conclusiones.

1. INTRODUCCION

Uno de los fenómenos más importantes a fines del siglo XX, es el de la integración regional, de tal manera que la experiencia europea de los años 50 se ha trasladado a otras partes del mundo aunque con diferencias en los planos político y jurídico, dado, entre otras razones, que la Unión Europea en especial a partir del Tratado de Maastrich de 1992 constituye una unidad jurídica y económica, regida por el Derecho Comunitario.

Sin duda alguna, la integración regional tiene una significación política, económica, social y cultural, finalmente, una manifestación jurídica que presenta caracteres diferentes según el grado de avance del proceso integrador.[1]

---

* *Ponencia para el II Congreso Internacional de la Asociación de Derecho Público del Mercosur, Buenos Aires, 14 al 16 de abril de 1999.*

1 *Véase especialmente las consideraciones realizadas por el profesor español LOPEZ CASTILLO, Antonio, "Constitución e Integración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, págs. 1-5.*

La integración regional es la demostración palmaria de la incapacidad de los Estados nacionales de resolver por sí solos todos los problemas y enfrentar los desafíos que presenta la sociedad actual, en un mundo globalizado [2], más exigente, más competitivo y por qué no, más egoísta. En tal sentido, ha expresado Yehezkel DROR que "los procesos del siglo XXI hacen que los Estados por sí solos sean, en grandes términos, unidades de acción inadecuadas", por lo que se "requieren estructuras multiestatales que lleguen a la gobernabilidad regional y mundial", dado que "las sociedades para ser competitivas en la economía emergente, tienen que actuar en bloques integrados a gran escala. La Unión Europea es un ejemplo excelente del adelanto en esa dirección, como lo son los esfuerzos hacia la integración regional en América Latina y en Asia." [3]

Entonces, es necesario estudiar en profundidad la compatibilidad de la Constitución uruguaya con la existencia del Mercosur (Mercado Común del Sur), creado por el Tratado de Asunción de marzo de 1991, por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Más precisamente, debe estudiarse si son o no aplicables en forma directa e inmediata, sin necesidad de internación por parte de las autoridades del Estado uruguayo, las normas jurídicas emanadas de los órganos del Mercosur, como lo es el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur.

Especialmente, corresponde analizar en qué medida la Constitución uruguaya habilita la existencia de una entidad independiente del Estado uruguayo, con personalidad jurídica de Derecho Internacional, como es el Mercosur a partir del Protocolo de Ouro Preto de 1994, y de un marco normativo específico, el Derecho de la Integración o el Derecho mercosuriano.

Asimismo, debe plantearse la cuestión de si es necesaria la internación

---

2 *GROS ESPIELL, Héctor, "Mercosur y globalización", en Semanario "Patria"-, Mdeo., 9 de abril de 1999, pág 9.*

3 *DROR, Yehezkel, "Cómo preparar el Estado para las transformaciones globales: una perspectiva de integración regional", CEFIR, Mdeo., 1996, pág. 13.*

de las normas emanadas de los órganos del Mercosur, o si por el contrario, es viable la aplicabilidad directa y qué jerarquía tienen esas normas en el Derecho Interno del Estado uruguayo.

Indudablemente, se trata de cuestiones jurídicas muy importantes, que exigen un cuidadoso estudio de la normativa constitucional uruguaya, con la finalidad de fortalecer el proceso de integración que, tanto desde el punto de vista histórico, como desde el punto de vista político y económico, es necesario consolidar.

2. EL ART. 6° DE LA CONSTITUCION URUGUAYA

La Constitución uruguaya de 1967 [4], prescribe en el inciso segundo lo siguiente:

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

Esta disposición programática, establece una directiva para las autoridades del gobierno uruguayo, es decir al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo, y muy especialmente al Poder Ejecutivo en cuanto responsable de la política exterior (Constitución, art. 168 numerales 1, 15, 16 y 20), habilitando la existencia de órganos o entidades públicas internacionales, de naturaleza supranacional o intergubernamental. [5]

Tal como lo expresé en 1991, tesis que he reiterado en 1993, 1994 y

---

4 *La Constitución uruguaya ha sido reformada parcialmente en 1989, 1994 y 1996, pero no se modificó la redacción del art. 6°, por lo que se mantiene el texto de 1967.*

5 *GROS ESPIELL, Héctor, "La integración económica de Latinoamérica y la Constitución uruguaya", en "Temas Jurídicos", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1968, pág. 38 y sigts.; ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, "Derecho Comunitario y Derecho Constitucional", en Revista "Gaceta Forense", Mdeo., 1984, Tomo I, N° 1, págs. 77-81.*

1995, y que reafirmo en todos sus términos, "en mi concepto, el art. 6° inciso segundo de la Constitución de la República, habilita la existencia de un Derecho Comunitario, permitiendo que los órganos públicos internos del Estado, es decir el Poder Ejecutivo que tiene la competencia de suscribir tratados (Constitución, art. 168 ordinal 20) y el Poder Legislativo que tiene la potestad de ratificar los tratados (Constitución, art. 85 ordinal 7°), puedan comprometer al Uruguay como miembro de un organismo "supranacional", en este caso del "Mercado Común del Sur" (Mercosur)." [6]

En la doctrina uruguaya se ha pronunciado en favor de la tesis de que el Mercosur constituye una forma concreta de dar cumplimiento con la Constitución uruguaya, el ilustre profesor compatriota, ex-Catedrático de Derecho Constitucional y Catedrático de Derecho Internacional, Héctor GROS ESPIELL, quien enseña: "En cuanto a la compatiblidad del Tratado con la Constitución es evidente que no hay ninguna violación constitucional, ya que no se infringe ninguna norma de la Carta. La cuestión constitucional, que se ha planteado con otros Tratados de Integración, no se presenta en éste." [7]

Apenas sancionada la Constitución de 1967 que, luego de la Constitución de Venezuela de 1961, fue la segunda que le dio jerarquía constitucional a la integración económica y social, expresó el profesor de Derecho Internacional Público, Felipe PAOLILLO, que el mentado art. 6° habilita cualquier forma de integración, sea de alcance continental, regional o subregional, "desde aquellas que se basan sobre esquemas predominantemente intergubernamentales, hasta las formas más avanzadas de supranacionalidad" quedando "excluídas las posiblidades de establecer

6 *Véase CORREA FREITAS, Ruben, "El Mercosur ante la Constitución uruguaya", Revista "La Justicia Uruguaya", en adelante L.J.U., Mdeo., 1991, Tomo 103, Sec. Doctrina pág. 13; "Dereho Constitucional Contemporáneo", Mdeo., 1993, Tomo I, pág. 66; "Los nuevos desafíos del Estado", Mdeo., 1994, pág. 47; "La primacía del Derecho Comunitario sobre la Constitución de los Estados miembros", en L.J.U., Mdeo., 1995, Tomo 111, pág. 118.*

7 *GROS ESPIELL, Héctor, "El Tratado de Asunción: una aproxinación a su problemática jurídica", en Revista de la Facultad de Derecho, Mdeo., 1991, No. 1, pág. 16.*

cualquier forma de integración política." [8]

También el Catedrático de Derecho Internacional Público, Manuel VIEIRA, suscribió la tesis afirmativa en el sentido de que el art. 6° de la Constitución uruguaya de 1967 habilita la participación de nuestro país en una comunidad supranacional, aunque con la precisión de que hubiera sido deseable la inclusión en el texto constitucional de una norma similar a la de la Constitución de Holanda de 1956 que consagra la superioridad del ordenamiento comunitario sobre el nacional. [9]

Finalmente, los Doctores Julio María SANGUINETTI y Alvaro PACHECO SERE han expresado que "corresponde precisar que se constitucionaliza meramente el objetivo de la integración latinoamericana y no el Tratado de Montevideo"[10], agregando que "Lo que la Constitución impone a la República es una política económica determinada para la defensa de su producción. El Estado puede considerar más conveniente, por ejemplo, procurar la integración mediante la instauración de una unión aduanera o de un mercado común latinoamericano." [11]

La tesis contraria ha sido encabezada por el Catedrático de Derecho Constitucional, José KORSENIAK, quien ha expresado que: "Finalmente quiero destacar que en lo referente a este inciso 2° del art. 6°, y de acuerdo con la interpretación más generalizada que de el se ha hecho, no autoriza la formación de órganos extra nacionales para gobernar la actuación social o económica de América Latina; es decir, no permite -por lo menos esa fue la intención de sus autores- que el Uruguay admita la existencia de órganos

---

8 *PAOLILLO, Felipe, "Las normas constitucionales sobre integración económica y social", en Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Mdeo., 1967, No. 19, pág. 203.*

9 *VIEIRA, Manuel, "La integración latinoamericana", en "Alcances y aplicaciones de la nueva Constitución uruguaya", Mdeo., 1967, págs. 164-165.*

10 *Se refieren al Tratado de Montevideo de 1960 por el que se creó la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio).*

11 *SANGUINETTI, Julio María y PACHECO SERE, Alvaro, "La nueva Constitucón", Mdeo., 1971, págs. 37-38.*

latinoamericanos extranacionales, que asuman competencias en materia económica o social, que de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, deben ser cumplidas por órganos del Estado uruguayo." [12]

En el mismo sentido se ha pronunciado el profesor de Derecho Público Emilio BIASCO, quien sostiene que "a diferencia de lo que ocurre con las Comunidades Europeas, se omite toda referencia a la integración jurídico-política de los Estados latinoamericanos; debiendo excluirse la existencia de organismos de decisión jurídica, creadores de una especie de derecho comunitario, supranacional." [13]

En una posición similar, los profesores de Derecho Constitucional de la Universidad Católica Eduardo ESTEVA GALLICCHIO y Héctor FRUGONE SCHIAVONE, han afirmado que "no es admisible la delegación o transferencia de competencias a órganos supranacionales creados por tratados, cuyas decisiones sean directamente aplicables a los sujetos internos de los Estados miembros". [14] Posteriormente, ESTEVA GALLICCHIO afirmó que toda opinión "que concluya que el art. 6, inc. 2° de la Constitución uruguaya posibilita la participación de la República en procesos de integración que lleguen al grado de la superestatalidad o de la supranacionalidad realiza una interpretación que colide con las resultancias de la aplicación del método lógico sistemático teleológico". [15]

En una posición intermedia, el profesor de Derecho Administrativo Carlos DELPIAZZO, afirma que el art. 6° inciso segundo de la Constitución

---

[12] *KORSENIAK, José, "Curso de Derecho Constitucional 2°", Mdeo., 1976, Tomo I, pág. 110.*

[13] *BIASCO, Emilio, "Federalismo y Mercosur - Adaptación de las Constituciones al Mercosur", en Revista de Derecho Público, Mdeo., 1996, No. 9 pág. 85.*

[14] *ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo y FRUGONE SCHIAVONE, Héctor, "En torno al Tratado de Asunción. Algunas reflexiones desde la perspectiva del Derecho Contitucional", en Revista Uruguaya de Derecho Político y Constitucional, Mdeo., 1991, Tomo VIII, No. 44, págs. 101-102.*

[15] *ESTEVA GALLICCHIO, Eduardo, "La cuestión constitucional en los cuatro Estados Partes del Mercosur", en "El Mercosur después de Ouro Preto", Mdeo., 1995, pág. 96.*

uruguaya "puede ser utilizado como fundamento jurídico de todas aquellas obligaciones asumidas por la República dentro del orden comunitario, siempre que éstas no impliquen una violación patente de otras disposiciones constitucionales concretas. Asimismo, facilita una interpretación flexible de la Carta fundamental tendiente a posibilitar, en la medida de lo posible, la adaptación de las normas internas a las exigencias del desenvolvimiento del proceso de integración." [16]

En síntesis, y luego de haber examinado las diferentes posturas doctrinales vernáculas, estimo que el citado art. 6° inciso segundo de la Constitución impone un deber a las autoridades públicas del Uruguay, que es el de procurar la integración económica y social, y ese deber impuesto por la voluntad del constituyente se cumple cabalmente con cualquiera de las modalidades de integración regional, sea una entidad intergubernamental, sea una comunidad supranacional. El Estado uruguayo no pierde soberanía por el hecho de pertenecer a una entidad intergubernamental o a una comunidad supranacional, ni se produce una delegación de las competencias que son propias de los órganos del Estado uruguayo. Por el contrario, considero que el Uruguay se habrá de proyectar al mundo con mayores perspectivas en el marco de un proceso de integración regional. El aislamiento y la atadura a viejos esquemas de soberanía mal entendida y peor practicada, nos hacen perder proyección y prestigio en el concierto internacional.

No obstante lo expresado precedentemente, y tal como lo afirmé en 1991, "sería deseable una disposición constitucional que, en forma clara y precisa, reconozca la aplicación interna inmediata y directa de las decisiones de los órganos de la Comunidad, así como la supremacía jerárquica del Derecho Comunitario sobre el Derecho Constitucional interno, en forma similar a las Constituciones de Holanda de 1956 y de España de 1978" [17], y debo agregar ahora, las Constituciones de Colombia de 1991, de Paraguay

---

16 *DELPIAZZO, Carlos E., "Alcances y límites del Derecho de la Integración", en Revista de Derecho Público, Mdeo., 1998, No. 13, pág. 47.*

17 *CORREA FREITAS, Ruben, "El Mercosur ante la Constitución uruguaya", cit., L.J.U., Tomo 103, pág. 13.*

de 1992 y de Argentina de 1994. [18]

3. EL MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, Mercosur, fue creado por el Tratado de Asunción [19] de fecha 26 de marzo de 1991, por la voluntad política de los gobiernos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. El Tratado marco constitutivo ha sido complementado con dos Protocolos adicionales, el Protocolo de Brasilia, de fecha 17 de diciembre de 1991, sobre solución de controversias; y el Protocolo de Ouro Preto, de 14 de diciembre de 1994, por el cual se definió la naturaleza jurídica del Mercosur y la estructura orgánica del acuerdo de integración regional.

El Tratado de Asunción es un tratado internacional que tiene como objetivo o finalidad principal crear un Mercado Común, pero que no lo crea, sino que es una aspiración a concretar en el futuro. Como enseña con precisión GROS ESPIELL "es un tratado que establece el camino, el procedimiento, la forma y el contenido del proceso para llegar al objetivo de constituir el Mercado Común. No lo crea. Determina cómo se ha de llegar, necesaria e indablemente, a él." [20]

Por su parte, PEREZ OTERMIN afirma que no es posible calificar de acuerdo-marco al Tratado de Asunción, dado que no parece acorde con su contenido, porque un acuerdo-marco es aquel acuerdo en el cual se establece

---

18 *Sobre el art. 145 de la Constitución del Paraguay, véase CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, págs. 42-43; sobre el art. 150 numeral 16 de la Constitución de Colombia de 1991 puede verse YOUNES MORENO, Diego, "Derecho Constitucional Colombiano", Bogotá, 1991, págs. 393-394; finalmente sobre la Constitución argentina de 1994 véase DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo, "La Constitución reformada", Buenos Aires, 1994, pág.262 y siguientes; BIDART CAMPOS, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", Buenos Aires, 1995, Tomo VI, pág. 590 y siguientes.*

19 *Véase GROS ESPIELL, Héctor, "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos", Sao Paulo, Brasil, 1998.*

20 *GROS ESPIELL, Héctor, "El Tratado de Asunción...", cit., pág. 17.*

orientaciones, principios, enunciados programáticos, u objetivos precisos, los cuales las partes se comprometen a lograr mediante acuerdos posteriores utilizando la estructura o siguiendo los mecanismos allí establecidos. [21]

A partir del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur tiene personalidad jurídica de Derecho Internacional (art. 34), por lo que en función de lo dispuesto por el Tratado de Asunción y el mencionado Protocolo de Ouro Preto, se trata de una entidad intergubernamental, cuyas decisiones son adoptadas sobre el principio de la base del consenso y con la presencia de todos los Estados Parte.

Quiere decir, pues, que no estamos frente a la presencia de un órgano supranacional, porque como afirma Didier OPERTI "se registra la ausencia de instancias supranacionales en el proceso de toma de decisiones de los órganos del Mercosur", habiendo optado el Protocolo de Ouro Preto por mantener el sistema de Solución de Controversias consagrado por el Protocolo de Brasilia, "resistiéndose a incorporar cualquier instancia jurisdiccional, consultiva o contenciosa, limitándose simplemente a amplificar determinadas atribuciones consultivas y en materia de reclamaciones a cargo de la Comisión de Comercio." [22]

Originalmente en el Tratado de Asunción estaban previstos dos órganos: el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, pero a partir de la vigencia del Protocolo de Ouro Preto, el Mercosur tiene la siguiente estructura orgánica:

a) Consejo del Mercado Común: es el órgano superior del Mercosur, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía, o sus equivalentes, de los Estados Partes.
b) Grupo Mercado Común: es el órgano ejecutivo del Mercosur, integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos Gobiernos.

---

21 *PEREZ OTERMIN, Jorge, "El Mercado Común del Sur", Mdeo., 1995, págs. 16-17.*

22 *OPERTI BADAN, Didier, "Perspectivas de la institucionalidad del Mercosur", en Revista Uruguaya de Derecho Internacional Privado, Mdeo., 1997, No. 2, págs. 15-17.*

c) Comisión de Comercio del Mercosur: es el órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, a quien le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes. Se integra con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte.
d) Comisión Parlamentaria Conjunta: es el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes en el ámbito del Mercosur, integrada por igual número de parlamentarios de los Estados Partes, cuyos miembros serán designados por los respectivos Parlamentos nacionales.
e) Foro Consultivo Económico-Social: es el órgano de representación de los sectores económicos y sociales, estando integrado por igual número de representantes de cada Estado Parte.
f) Secretaría Administrativa del Mercosur: es el órgano de apoyo operativo, que tiene su sede en la ciudad de Montevideo.

De acuerdo con el art. 2 del Protocolo de Ouro Preto, solamente tienen capacidad decisoria el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio, los que son definidos como de naturaleza intergubernamental. El Consejo del Mercado Común se pronunciará mediante Decisiones; el Grupo Mercado Común se pronunciará mediante Resoluciones; y la Comisión de Comercio del Mercosur se pronunciará mediante Directivas (arts. 9, 15 y 20 del Protocolo de Ouro Preto). Tanto las Decisiones, como las Resoluciones y las Directivas son obligatorias para los Estados Partes.

En cuanto a la naturaleza intergubernamental de los tres órganos con capacidad de dictar normas obligatorias en el Mercosur, ello es producto de una exigencia de la delegación de Brasil, con la finalidad de descartar la idea de la supranacionalidad. [23]

En síntesis, el Tratado de Asunción de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto han establecido la estructura jurídico-institucional del Mercosur y se le ha dotado de personería jurídica internacional.

23 *PEREZ OTERMIN, Jorge, "El Mercado Común del Sur", pág. 79.*

4. EL DERECHO COMUNITARIO

La experiencia de la Unión Europea, antes Comunidad Económica Europea, hoy integrada por quince países, generó el nacimiento del llamado Derecho Comunitario, que en mi concepto es "la rama del Derecho Público que regula las relaciones de Estados que pertenecen a una unidad geográfica determinada y que tienen intereses políticos y económicos comunes". [24]

La Comunidad es un fenómeno del Derecho desde tres puntos de vistas diferentes:

a) Es una creación del Derecho
b) Es una fuente del Derecho
c) Es un ordenamiento jurídico

Ahora bien, ¿cuáles son los principios fundamentales del Derecho Comunitario?. En la Unión Europea, los principios del Derecho Comunitario han sido elaborados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, admitiéndose los siguientes:

a) El "efecto directo" de las normas del Derecho Comunitario, lo que supone la aptitud de crear directamente situaciones jurídicas subjetivas, según lo estableció la Sentencia de 5 de febrero de 1963 en el caso "Van Gend & Loos".
b) La "primacía" del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno de cualquier rango, consagrado en la Sentencia de 15 de julio de 1964 en el caso "Costa/Enel".

---

[24] *Esta definición del Derecho Comunitario la vengo sosteniendo desde el año 1983, expuesta originalmente en mi artículo "Las relaciones entre el Derecho Constitucional y el Derecho Comunitario", publicado en L.J.U., Mdeo., 1983, Tomo 87, pág. 86, y luego en "Introducción al Derecho Constitucional", Mdeo., 1988, pág. 18 y en "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, pág. 55. En 1995 precisé mi definición ubicando al Derecho Comunitario como una rama del Derecho Público y no del Derecho Internacional Público, siguiendo las enseñanzas de Pierre PESCATORE quien afirma que no le son aplicables al Derecho Comunitario una serie de normas del Derecho Internacional Público, por cuanto el Derecho Comunitario es cerrado y autónomo (Véase PESCATORE, Pierre, "Introducción de Derecho Comunitario", repartido del Ministerio de Relaciones Exteriores, Mdeo., 1991, pág. 14).*

c) La "responsabilidad del Estado" por los daños causados a particulares como consecuencia de la violación del Derecho Comunitario, consagrado por la Sentencia de 19 de noviembre de 1991 en el caso "A. Francovich y D. Bonifaci". [25]

En nuestra doctrina, PEREZ OTERMIN siguiendo a Isaac GUY en su Manual de Derecho Comunitario General, precisa tres características del Derecho Comunitario:

- La aplicabilidad inmediata, que significa que la norma de derecho comunitario adquiere automáticamente estatuto de derecho positivo en el ordenamiento interno de los Estados.
- La aplicabilidad directa, que significa que la norma comunitaria es susceptible de crear por ella misma, derechos y obligaciones a los particulares.
- La primacía o prevalencia, que significa que la norma comunitaria se aplica con prioridad a toda norma nacional. [26]

5. EL DERECHO DE LA INTEGRACIÓN O DERECHO MERCOSURIANO

El Mercosur no es una entidad supranacional, como sí lo es la Unión Europea, sino es una entidad internacional intergubernamental, con personería jurídica de Derecho Internacional. Como consecuencia de ello, el Mercosur no crea plenamente un Derecho Comunitario, de aplicación directa e inmediata sobre los Estados Partes del Tratado de Asunción, ni tampoco

---

[25] *RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, "Tribunales Constitucionales y Derecho Comunitario" en la obra colectiva en homenaje al Profesor Manuel DIEZ de VELAZCO, "Hacia un nuevo orden internacional europeo", Madrid, 1993, págs. 1176-1177; DIEZ de VELAZCO, Manuel, "Instituciones de Derecho Internacional Público", Ed. Tecnos, Madrid, 1991, Tomo I, págs. 201-202; LOPEZ GUERRA, Luis y otros, "Derecho Constitucional", Valencia, España, 1997, Volumen I, págs. 118-121; DROMI, Roberto, EKMEKDJIAN, Miguel A. y RIVERA, Julio C., "Derecho Comunitario", Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995, págs. 162-173.*

[26] *PEREZ OTERMIN, Jorge, "El Mercado Común del Sur", págs. 94-100.*

tiene aún un Tribunal de Justicia que resuelva los conflictos entre los Estados Partes y de los nacionales de los Estados con éstos, sino que sólo hay, hasta hoy, un procedimiento de Solución de Controversias que termina en un laudo arbitral.

Quiere decir, pues, que el Mercosur no tiene órganos comunitarios supranacionales, cuyas decisiones se impongan obligatoriamente en forma directa sobre los Estados Partes y sobre las personas, con independencia de la voluntad interna de los órganos de los Estados nacionales.

Sobre el particular, enseña OPERTI que "Se ha previsto la internación de la normativa del MERCOSUR al orden jurídico de los Estados Parte, sujetándola a los procedimientos de la respectiva ley nacional, reforzándose así la ausencia de supranacionalidad y de uno de sus rasgos definitorios, el efecto directo de los actos" y que "El Protocolo de Ouro Preto optó por mantener como sistema de Solución de Controversias el consagrado en el Protocolo de Brasilia, resistiéndose a incorporar cualquier instancia jurisdiccional, consultiva o contenciosa, limitándose simplemente a amplificar determinadas atribuciones consultivas y en materia de reclamaciones a cargo de la Comisión de Comercio." [27]

Se puede afirmar que el Mercosur tiene:

a) un marco constitucional, que es el Tratado de Asunción, los Protocolos de Brasilia, de Ouro Preto y sus Anexos, que podemos definitr como el derecho originario o constitutivo del Mercosur. Sobre el particular, expresa el profesor argentino Rodolfo Carlos BARRA que estos instrumentos internacionales "tienen las mismas características que los tratados fundacionales de la Comunidad y, ahora, de la Unión Europea, aunque no pueden asimilarse a una Constitución frente al déficit institucional del Mercosur que, como vimos, no es todavía una institución comunitaria o de integración." [28]

---

[27] *OPERTI BADAN, Didier, "Perspectivas de la institucionalidad del Mercosur", págs. 16-17.*

[28] *BARRA, Rodolfo Carlos, "Fuentes del ordenamiento de la integración", Ed. Abaco, 1998, págs. 215-216.*

b) Y luego nos encontramos con el derecho derivado, que se integra con las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur, actos jurídicos que son obligatorios para las Partes.

Enseña GROS ESPIELL que existe un Derecho del Mercosur, que no sólo tiene una base convencional, sino porque las decisiones de los órganos del Mercosur son fuentes de derechos y obligaciones jurídico internacionales para los Estados Partes y asimismo para la persona jurídica Mercosur, pero este Derecho del Mercosur no puede ser concebido como un verdadero Derecho Comunitario. [29]

¿Pero el derecho derivado es de aplicación directa e inmediata en los Estados Partes?. El derecho derivado del Mercosur no es de aplicación directa e inmediata, pese a los esfuerzos de la delegación uruguaya en las reuniones celebradas en Brasilia los días 5, 6 y 7 de diciembre de 1994, dado que la delegación de Brasil argumentó que de acuerdo a la Constitución de 1988 le era imposible aceptar dicho principio; por su parte la delegación de Argentina sostuvo una posición similar, pese a su reciente reforma constitucional que habilita expresamente la supranacionalidad; y finalmente la delegación del Paraguay mantuvo una actitud prescindente en el tema, no obstante que la Constitución paraguaya de 1992 también habilita la existencia del Derecho Comunitario. [30]

La alternativa que se encontró para sustituir el efecto directo e inmediato fue la aplicación del principio de la aplicación simultánea, por el cual los Estados Partes se obligan a internar las normas en sus respectivos Estados, mediante el procedimiento de la incorporación al ordenamiento jurídico

---

29 *GROS ESPIELL, Héctor, "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunciòn y de sus Protocolos", en "Temas de Integracao com enfoques no MERCOSUL", Sao Paulo, Brasil, 1997, págs. 256-258. En idéntico sentido se pronuncia en la doctrina argentina PIZZOLO, Calogero, "Pensar el Mercosur", Mendoza, Argentina, 1998, págs. 155-156.*

30 *PEREZ OTERMIN, Jorge, "El Mercado Común del Sur", pág. 101.*

nacional, extremo que debe comunicarse a la Secretaría Administrativa del Mercosur, la que a su vez una vez hecha la internación por todos los países, lo debe comunicar a cada Estado Parte (arts. 38, 39 y 40 del Protocolo de Ouro Preto).

Se ha dicho que hay una oposición entre integración y cooperación intergubernamental, dado que "mientras que la cooperación intergubernamental, por medio de los procedimientos clásicos del derecho internacional, intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando las estructuras nacionales existentes, la integración da un paso suplementario y decisivo, ya que se basa en una transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente, en la cual las decisiones que se adoptan en los nuevos ámbitos de competencia son por lo tanto tomadas por las instituciones de nueva creación. A partir de entonces, los mecanismos nacionales de ratificación o de aprobación dejan de tener razón de ser y el juego de la reciprocidad, clásica en derecho internacional, cesa en sus efectos." [31]

Quiere decir, pues, que nos encontramos frente a una entidad internacional de naturaleza intergubernamental, regida por el Derecho Internacional Público, con personería jurídica.

¿Qué es una organización internacional intergubernamental?. Enseña GUTIERREZ ESPADA que una organización internacional intergubernamental es "una entidad jurídica creada por Estados, a través, normalmente, de un tratado internacional, por el que se le asignan órganos propios capaces de expresar la voluntad autónoma de la Organización y se le dota de determinadas competencias." [32]

---

31 *JACQUÉ, Jean-Paul, "Aspectos institucionales y jurídicos de la integración", en Seminario organizado por el CEFIR sobre "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", Mdeo., 9-12 de marzo de 1993, pág. 191.*

32 *GUTIERREZ ESPADA, "Derecho Internacional Público", Ed. Trotta, Madrid, 1995, pág. 149.*

nacional, extremo que debe comunicarse a la Secretaría Administrativa del Mercosur, la que a su vez una vez hecha la internación por todos los países, lo debe comunicar a cada Estado Parte (arts. 38, 39 y 40 del Protocolo de Ouro Preto).

Se ha dicho que hay una oposición entre integración y cooperación intergubernamental, dado que "mientras que la cooperación intergubernamental, por medio de los procedimientos clásicos del derecho internacional, intenta organizar el trabajo en común de los diferentes Estados preservando las estructuras nacionales existentes, la integración da un paso suplementario y decisivo, ya que se basa en una transferencia de competencias de los Estados hacia una estructura concebida conjuntamente, en la cual las decisiones que se adoptan en los nuevos ámbitos de competencia son por lo tanto tomadas por las instituciones de nueva creación. A partir de entonces, los mecanismos nacionales de ratificación o de aprobación dejan de tener razón de ser y el juego de la reciprocidad, clásica en derecho internacional, cesa en sus efectos." [31]

Quiere decir, pues, que nos encontramos frente a una entidad internacional de naturaleza intergubernamental, regida por el Derecho Internacional Público, con personería jurídica.

¿Qué es una organización internacional intergubernamental?. Enseña GUTIERREZ ESPADA que una organización internacional intergubernamental es "una entidad jurídica creada por Estados, a través, normalmente, de un tratado internacional, por el que se le asignan órganos propios capaces de expresar la voluntad autónoma de la Organización y se le dota de determinadas competencias." [32]

---

[31] *JACQUÉ, Jean-Paul, "Aspectos institucionales y jurídicos de la integración", en Seminario organizado por el CEFIR sobre "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", Mdeo., 9-12 de marzo de 1993, pág. 191.*

[32] *GUTIERREZ ESPADA, "Derecho Internacional Público", Ed. Trotta, Madrid, 1995, pág. 149.*

Veamos en el caso del Mercosur si se adapta a las características señaladas.

En primer lugar, el Mercosur es una entidad creada por cuatro Estados mediante un tratado internacional, el Tratado de Asunción, que conjuntamente con los Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto y sus Anexos, constituyen la Carta constitucional del Mercosur, es decir el derecho originario o constitutivo.

En segundo lugar, el Mercosur está integrado, hasta la fecha, por los cuatro Estados fundadores, es decir que los Estados Partes actuales son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, quienes se hacen representar por medio de delegados designados por los respectivos gobiernos.

En tercer lugar, en el Mercosur la formación de la voluntad de los órganos se realiza por consenso o por la unanimidad de los Estados Partes, según lo dispuesto por el art. 16 del Tratado de Asunción y art. 37 del Protocolo de Ouro Preto, en ningún caso por la mayoría, por lo que la voluntad de un solo Estado Parte del Mercosur bloquea la toma de decisiones, impidiendo la actuación de la entidad internacional intergubernamental.

En cuarto lugar, el Mercosur no tiene aún un Tribunal de Justicia como órgano de contralor de la legalidad y de interpretación uniforme de las normas del derecho originario y del derecho derivado del Mercosur.

Todo esto me lleva a pensar que si bien no existe un Derecho Comunitario, ni por supuesto una supranacionalidad en el Mercosur, sí existe un ordenamiento jurídico vigente y aplicable en los Estados Parte. Existe un derecho constitucional del Mercosur, integrado por el Tratado de Asunción, por los Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto y sus Anexos; y existe un derecho derivado de las Decisiones, Resoluciones y Directivas de los órganos del Mercosur, normas jurídicas de derecho internacional que son válidas, cuya fuerza y valor en el Estado uruguayo lo habré de analizar infra No. 6.

A mi juicio, ***el Derecho de la Integración o el Derecho mercosuriano***

es una rama del Derecho Internacional Público, creado por la voluntad unánime de los Estados Partes, que se integra con el Derecho originario y con el Derecho derivado. [33]

De esta definición se desprenden los siguientes elementos característicos del Derecho de la Integración o Derecho mercosuriano:

a) Es una rama del Derecho Internacional Público, a diferencia del Derecho Comunitario que es una rama del Derecho Público, autónomo y cerrado, que se sitúa entre el Derecho Constitucional interno de cada uno de los Estados miembros de la Comunidad y el Derecho Internacional Público. [34]

b) Es un derecho creado por la voluntad unánime de los Estados, ya que como dice el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto: "Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes."

c) El Derecho originario es aplicable directa e inmediatamente en el Derecho Interno de cada uno de los Estados Partes, según las diferentes soluciones constitucionales. El Derecho derivado es también aplicable de manera directa en cada uno de los Estados Partes, pero con elementos diferenciales al Derecho originario.

Finalmente, corresponde señalar en cuanto al Uruguay, que el Derecho de la Integración se integra con el Derecho del Mercosur, con el Derecho de ALADI (Tratado de Montevideo de 1980) y con Derecho derivado emanado de los órganos creados por los Tratados respectivos.

---

[33] *Sobre los conceptos de Derecho de la Integración y Derecho Comunitario puede verse RODRIGUEZ OLIVERA, Nuri, "Mercosur como instrumento para la creación de un Derecho Comunitario", Revista de la Facultad de Derecho, Mdeo., 1992, No. 2, pág. 39 y siguientes. Como concepto de Derecho de la Integración expresa que "es el complejo de normas de Derecho Internacional Público y Privado y de Derecho Público y Privado de origen nacional de los países que participen de un acuerdo de Integración".*

[34] *CORREA FREITAS, Ruben, "Derecho Constitucional Contemporáneo", Tomo I, págs. 57-59.*

6. LA JERARQUIA DE LAS NORMAS DEL DERECHO DE LA INTEGRACION

Corresponde estudiar cuál es la jerarquía en el Uruguay de las normas del Derecho de la Integración o Derecho mercosuriano. Tal como expresé anteriormente, el orden jurídico mercosuriano se integra con el marco constitucional originario, que es el Tratado de Asunción, los Protocolos de Brasilia y de Ouro Preto, más los Anexos.

En la Constitución uruguaya, los tratados tienen valor y fuerza de ley, es decir que tienen una jerarquía similar a las leyes ordinarias sancionadas por el Poder Legislativo, pero tienen una jerarquía inferior a la Constitución de la República. Pero los tratados no pueden ser derogados por una ley posterior, tal como lo he afirmado en 1995, en contra de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia que estimo errónea [35]. En efecto, la formación de un tratado internacional debe cumplir una serie de etapas o de fases, que son diferentes al de la sanción de las leyes ordinarias. Mientras que las leyes ordinarias requieren cuatro etapas que son iniciativa, discusión, sanción y promulgación (Constitución, art. 133 y siguientes), los tratados internacionales se forman con la negociación, la suscripción, la aprobación y la ratificación (Constitución, arts. 85 ordinal 7, y 168 numeral 20), interviniendo el Poder Ejecutivo en las etapas de negociación, conclusión, suscripción y ratificación, mientras que el Poder Legislativo sólo interviene en la aprobación del tratado.

Tan es así, que las leyes sancionadas por el Poder Legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo entran en vigencia diez días después de su publicación en el Diario Oficial, según lo prescripto por el art. 1° del Código Civil, mientras que los tratados internacionales normalmente entran en vigencia a partir del canje de las ratificaciones.

---

35 *CORREA FREITAS, Ruben, "La primacía del Derecho Comunitario sobre la Constitución de los Estados miembros", L.J.U., Tomo 111, pág. 113; GROS ESPIELL, Héctor, "La Constitución y los Tratados Internacionales", Ministerio de Relaciones Exteriores, Mdeo., 1963.*

Por otra parte, el Estado uruguayo no puede desconocer el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que no permite invocar las disposiciones del Derecho Interno para el incumplimiento de un tratado.

En síntesis, tal como lo señalé oportunamente [36], considero que si bien en la Constitución uruguaya no hay una solución expresa en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales, si se realiza una interpretación lógico-sistemática de la Constitución, puede concluirse que los tratados tienen una primacía respecto de las leyes ordinarias, que en caso de violación o desconocimiento genera una responsabilidad internacional del Estado.

Sobre el particular, Gonzalo AGUIRRE RAMIREZ expresa que la ley que viola un tratado es ilegítima, pero no por ser contraria al tratado, sino por ser contraria a la Constitución, desde que es ésta quien asegura la obligatoriedad de los tratados vigentes.. Agrega que "No puede encararse esta cuestión, por consiguiente, como un problema de valor y fuerza del tratado frente al valor y fuerza de la ley. El tratado no es una norma de Derecho interno y, por tanto, no hay que dilucidar si tiene igual, mayor o menor fuerza que la ley. Se trata de que el tratado tiene el valor y la fuerza que le dan el Derecho Internacional y de que éstos no pueden desconocerse por el Derecho interno, desde que la propia Constitución consagra implícitamente la validez de las obligaciones contraídas por tratado." [37]

En resumen, el derecho originario o constitutivo del Mercosur es aplicable directa e inmediatamente en nuestro derecho, dado que el Tratado de Asunción y los Protocolos han sido ratificados expresamente por Uruguay. Pero el hecho de que el Derecho del Mercosur se aplique directa e inmediatamente en el Derecho Interno, no significa que exista un Derecho Comunitario, porque para que exista Derecho Comunitario se requiere en concepto de GROS ESPIELL que se haya "producido una transferencia de

---

36 *CORREA FREITAS, Ruben, Ob. cit., L.J.U., Tomo 111, pág. 114.*

37 *AGUIRRE RAMIREZ, Gonzalo, "Derecho Legislativo", F.C.U., Mdeo., 1997, págs. 178-179.*

Por otra parte, el Estado uruguayo no puede desconocer el art. 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que no permite invocar las disposiciones del Derecho Interno para el incumplimiento de un tratado.

En síntesis, tal como lo señalé oportunamente [36], considero que si bien en la Constitución uruguaya no hay una solución expresa en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales, si se realiza una interpretación lógico-sistemática de la Constitución, puede concluirse que los tratados tienen una primacía respecto de las leyes ordinarias, que en caso de violación o desconocimiento genera una responsabilidad internacional del Estado.

Sobre el particular, Gonzalo AGUIRRE RAMIREZ expresa que la ley que viola un tratado es ilegítima, pero no por ser contraria al tratado, sino por ser contraria a la Constitución, desde que es ésta quien asegura la obligatoriedad de los tratados vigentes.. Agrega que "No puede encararse esta cuestión, por consiguiente, como un problema de valor y fuerza del tratado frente al valor y fuerza de la ley. El tratado no es una norma de Derecho interno y, por tanto, no hay que dilucidar si tiene igual, mayor o menor fuerza que la ley. Se trata de que el tratado tiene el valor y la fuerza que le dan el Derecho Internacional y de que éstos no pueden desconocerse por el Derecho interno, desde que la propia Constitución consagra implícitamente la validez de las obligaciones contraídas por tratado." [37]

En resumen, el derecho originario o constitutivo del Mercosur es aplicable directa e inmediatamente en nuestro derecho, dado que el Tratado de Asunción y los Protocolos han sido ratificados expresamente por Uruguay. Pero el hecho de que el Derecho del Mercosur se aplique directa e inmediatamente en el Derecho Interno, no significa que exista un Derecho Comunitario, porque para que exista Derecho Comunitario se requiere en concepto de GROS ESPIELL que se haya "producido una transferencia de

---

36 *CORREA FREITAS, Ruben, Ob. cit., L.J.U., Tomo 111, pág. 114.*

37 *AGUIRRE RAMIREZ, Gonzalo, "Derecho Legislativo", F.C.U., Mdeo., 1997, págs. 178-179.*

competencias atribuídas a órganos internos del Estado a órganos comunitarios y cuando hay un tribunal o corte encargado no sólo de dirimir las controversias entre los Estados Partes, sino también de regular la aplicación interna del Derecho Comunitario y asegurar su primacía sobre el Derecho Interno." [38]

7. VALOR JURIDICO EN EL DERECHO INTERNO DEL DERECHO DERIVADO

¿Pero qué valor tienen en nuestro derecho interno el derecho derivado del Mercosur?. Podemos afirmar que se presentan diversos casos o hipótesis, dado que en algunos casos se aplicará directamente y en otros casos la aplicación será hecha como consecuencia de un acto jurídico dictado por las autoridades competentes en el Uruguay. En este último caso, ello habrá de depender de la forma de internación de la norma jurídica internacional de la integración, si se hace por ley sancionada por el Poder Legislativo o por decreto del Poder Ejecutivo. Pero, en principio, parecería que la jerarquía es similar al acto administrativo.

En una primera aproximación, estimo que las Decisiones, las Resoluciones y las Directivas son obligatorias, porque así lo impone el Protocolo de Ouro Preto, y que las mismas pueden aplicarse en forma directa e inmediata, sin necesidad del dictado de ningún acto jurídico interno correspondiente, porque de acuerdo con el Protocolo de Ouro Preto los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur (arts. 38 y 40). Y, a mi juicio, la adopción de todas las medidas necesarias no supone obligatoriamente, en todos los casos, el dictado de un acto jurídico-administrativo, sino que el Estado uruguayo, parte de un proceso de integración, puede legítimamente y sin violentarse el orden jurídico interno, aceptar la aplicación inmediata de una Decisión, una Resolución o una Directiva.

---

[38] *GROS ESPIELL, Héctor, "Naturaleza jurídica del Tratado de Asunción y de sus Protocolos", pág. 259.*

Finalmente, corresponde señalar que la doctrina más recibida considera que hay un orden de prelación en las fuentes jurídicas del Mercosur, que estaría integrado, en primer lugar, por las Decisiones del Consejo del Mercado Común, por la jerarquía del órgano del que emanan y por ser de carácter general; en segundo lugar, por las Resoluciones del Grupo Mercado Común, porque normalmente son de ejecución y reglamentación de las Decisiones del Consejo; y en tercer lugar, por las Directivas de la Comisión de Comercio, dado que proceden de un órgano de inferior jerarquía. [39]

8. CONTROL DE LA LEGALIDAD DE UNA NORMA JURIDICA DEL DERECHO DERIVADO DEL MERCOSUR

Mientras que el Derecho originario del Mercosur se aplica directa e inmediatamente en el orden interno uruguayo, sin ninguna forma de contralor o verificación interior, en el caso del Derecho derivado es posible pensar que pueda existir un control o una verificación de su compatibilidad con el Derecho interno uruguayo y de su ajuste con el Derecho originario o constitutivo del Mercosur.

En esta línea, es conocida la controvertida jurisprudencia del Consejo de Estado francés a partir de 1993, aceptando la posibilidad del control del Derecho emanado de los órganos comunitarios europeos en relación con el Derecho Constitucional y los principios generales del Derecho francés.

9. CONCLUSIONES

La exposición realizada revela claramente la voluntad integracionista del Uruguay, que se expresa claramente en el art. 6° inciso segundo de la Constitución de 1967 y en la decisión de ser Estado Parte del Tratado de Asunción de 1991, por el que se creó el Mercosur.

---

[39] *BARRA, Rodolfo Carlos, "Fuentes del ordenamiento de la integración", pág. 239.*

El Mercosur no es una Comunidad como es el ejemplo de la Unión Europea, sino que es una entidad intenacional integubernamental con personería jurídica. No genera un Derecho Comunitario, con primacía jurídica en los Estados Partes, aplicable directa e inmediatamente, pero en cambio el Mercosur crea a través de sus órganos un Derecho de la Integración o Derecho mercosuriano que es obligatorio para los Estados Partes, requiriéndose la internación de las normas en el ordenamiento jurídico correspondiente del Estado Parte.

El avance del proceso de integración regional, dependerá en buena medida de la creación de un Tribunal de Justicia del Mercosur, que resuelva los conflictos entre los Estados Partes y de los particulares con los Estados Partes y con el Mercosur, poniéndose fin al actual sistema de Solución de Controversias.

Por último, reafirmo mi tesis expuesta hace más de quince años, en el sentido de que la Constitución uruguaya habilita la creación de una Comunidad, sin perjuicio de lo cual estimo oportuno o conveniente que en caso de profundizarse el proceso de integración hacia la constitución de una Comunidad como es el ejemplo de la Unión Europea, sería deseable introducir una reforma al art. 6° de la Constitución uruguaya previendo expresamente la existencia de órganos supranacionales y la primacía en el orden interno del Derecho Comunitario.

Montevideo, 7 de abril de 1999.