

## MEDIDAS CAUTELARES CONTRA NORMAS COMUNITARIAS DEL MERCOSUR Y EXPERIENCIA EUROPEA.

### El Derecho del Mercosur y su relación con el Derecho Interno. El sabor amargo del azúcar en la ley argentina N.º 24.822<sup>1</sup>

Alejandro Daniel Perotti \*

**SUMARIO:** 1. la regulación del azúcar en el mercosur.- 2. la ley argentina n.º 24.822. posiciones arancelarias del azúcar. cronología- 3. el derecho del mercosur y el derecho interno.- 3.1 el derecho mercosur.- 3.2 el derecho interno: base constitucional.- 3.2.1 art. 75, inc. 24 de la constitución.- 3.2.1.1 jurisprudencia: caso "dotti" y "mercedes benz".- 3.2.2 art. 75, inc. 22 de la constitución.- 3.2.2.1 jurisprudencia: casos "cocchia" y "cafés la virginia".- 4. ¿es incompatible con el derecho mercosur la ley 24.822?.- 4.1 dictamen de la comisión mercosur de la cámara de diputados. art. 2 ta (reciprocidad): jurisprudencia (caso "di doménico").- 4.2 segundo dictamen de la comisión mercosur de la cámara de diputados.- 4.3 dictamen de la procuración del tesoro de la nación.- 5. resolución 457/99 del meoosp.- 6 suspensión cautelar del derecho comunitario y de los actos nacionales de ejecución.- 6.1 la justicia nacional y la resolución 457/99 del meoosp. medida cautelar innovativa (casos "azucarera los balcanes" y "centro azucarero").- 6.2 derecho comunitario comparado. tjce: casos "foto-frost", "zuckerfabrick", "atlanta", y otros.- 7 conclusiones.- 8 - bibliografía.

**SUMMARY:** 1. The Regulation Of The Sugar In The Mercosul. - 2. The Argentine Law N.º 24.822. Tariff Positions Of The Sugar. Chronology 3. The Right Of The Mercosul And The Internal Right. - 3,1 Right of Mercosul. - 3,2 The Internal Right: Constitutional Base. - 3,2,1 Art.

<sup>1</sup> Sobre la base de una Conferencia del autor [“Ley del Azúcar (Argentina) y Derecho Mercosur. Medidas Cautelares en los Procesos de Integración”] en el marco del 3º Congreso Trinacional de Derecho, 6-8 de abril de 2000. Pontificia Universidade Católica do Rio Grande do Sul -Campus Universitario II Uruguaiana-, Uruguaiana, Rio Grande do Sul, Brasil.

\*Abogado (Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe), Master en Derecho Comunitario (Universidad Complutense de Madrid, España), Profesor de Derecho de la Integración Universidad Austral, Buenos Aires.

75, Inc. 22 Of The Constitution. - 3,2,1,1 Jurisprudence: The "Dotti" And "Mercedes Benz" Cases 3,2,2 Art. 75, Inc. 22 Of The Argentine Constitution. - 3,2,1,1 Jurisprudence: The "Cocchia" And "Cafés La Virginia" Cases. - 4. Is The Law 24,822 Incompatible With Right Of Mercosul? - 4,1 Opinion Of The Mercosul Commission Of The Representative's House. Art. 2 Ta (Reciprocity): Jurisprudence (The "Di Doménico") Case. - 4,2 Second Opinion Of Mercosul Commission Of The House Of The Representative's House - 4,3 Opinion Over The Attorney Of The National Treasury. - 5. Resolution 457/99 Of The MEOySP - 6 Prevent Suspension Of The Communitarian Right And The National Acts Of Execution. - 6,1 National Justice And Resolution 457/99 Of The MEOySP. Innovate Safety Measures The "Azucarera los Balcanes" And "Centro Azucarero" Cases. - 6,2 Communitarian Compared Law. TJCE: "Foto-Frost", "Zuckerfabrick", "Atlanta" and Others Cases. - 7 Conclusions. - 8 - Bibliography

ÜBERSICHT: 1. Die Zuckerordnung im Mercosur. 2. Das argentinische Gesetz Nr. 24.822. Die Zuckertarife. Chronologie. 3. Das Recht des Mercosur und das innerstaatliche Recht. 3.1. Das Recht des Mercosur. 3.2. Das innerstaatliche Recht: verfassungsrechtliche Grundlage. 3.2.1. Art. 75 Abschn. 24 der Verfassung. 3.2.1.1 Rechtsprechung: Fälle "Cocchia" und "Cafés La Virginia". 4. Ist das Gesetz 24.822 mit dem Mercosur unvereinbar? 4.1 Stellungnahme der Mercosur – Kommission des Abgeordnetenhauses. Art. 2 TA (Gegenseitigkeit): Rechtsprechung (Fall "Di Doménico"). 4.2 Zweite Stellungnahme der Mercosur – Kommission des Abgeordnetenhauses. 4.3. Stellungnahme des Finanzministeriums. 5. Entschliessung 457/99 des MEOySP. 6. Vorläufige Aufhebung des Gemeinschaftsrechts und der nationalen Ausführungsbestimmungen. 6.1. Die nationale Gerichtsbarkeit und die Entschliessung 457/99 des MEOySP. Neue vorläufige Massnahmen (Fälle "Azucarera los Balcanes" und "Centro Azucarero"). 6.2. Vergleichendes Gemeinschaftsrecht. TJCE: Fälle "Foto-Frost", "Zuckerfabrik", "Atlanta" u. a. 7. Schlussfolgerungen. 8. Bibliographie.

**RESUMEN:** El presente ponencia analiza las alarmas generadas con la regulación del azúcar a través de la ley argentina 24.822, que vulnera los acuerdos asumidos por Argentina en el marco del Tratado de Asunción y demás normas comunitarias. Analiza si es incompatible con el Derecho Mercosur la Ley 24.822 y concluye que el fiel cumplimiento del ordenamiento jurídico nacido del TA exige la derogación, o cuanto menos

la adaptación de las disposiciones de la ley 24.822 a fin de acomodar el derecho nacional al sistema normativo de la integración.

**RESUMO:** O presente estudo traz a celeuma criada no âmbito do Mercosul, a partir da lei argentina n.º 24822, que veio regulamentar o açúcar, mas vulnerabilizar os acordos assumidos pela Argentina através do Tratado de Assunção. Analisa ainda o incompatibilidade da lei 24.822 com as oriundas do Mercosul e conclui que para o fiel cumprimento do ordenamento jurídico do Tratado de Assunção, exige-se a derrogação, ou ao menos adaptação das disposições da lei 24.822 a fim de acomodar o direito nacional ao sistema normativo da integração.

**ABSTRACT:** The present study brings clamour in the scope of the Mercosul, from the Argentine law n.º 24822, that it came prescribed sugar, that vulnerable the agreements assumed for Argentina through the Assuncion Treated. It still analyses the incompatibility of law 24.822 with the deriving ones of the Mercosul and concludes that for the faithful fulfilment of the legal order of the Assuncion Treated, it is demanded derogation, or even though adaptation of the disposals of law 24.822 in order to accomodate the domestic law to the normative system of the integration.

**ZUSAMMENFASSUNG:** Der Artikel untersucht die Konflikte, die durch die Zuckerordnung entstanden sind, die das argentinische Gesetz 24.822 regelt. Das Gesetz verstösst gegen die von Argentinien im Rahmen des Vertrages von Asunción übernommenen Vereinbarungen und weitere Normen der Gemeinschaft. Er untersucht, ob das Gesetz 24.822 mit dem Recht des Mercosur unvereinbar ist, und kommt zu dem Ergebnis, dass die genaue Einhaltung der Rechtsordnung des TA die Aufhebung, mindestens jedoch die Anpassung der Bestimmungen des Gesetzes 24.822 fordert, damit das nationale Recht dem Normensystem der Integration entspricht.

**PALABRAS-LLAVE:** Derecho de la integración; Ley Argentina 24.822; Derecho interno; Azúcar; Jurisprudencia; Mercosur; Conflicto de las leyes.

**PALAVRAS-CHAVE:** Direito da Integração, Lei 24.822 Argentina; Direito Interno; Açúcar; Jurisprudência; Mercosul; Conflitos de Leis.

**KEY-WORDS:** Right of the Integration, Argentine Law 24.822; Domestic law; Sugar; Jurisprudence; Mercosul; Conflict of laws.

**SCHLÜSSELWÖRTER:** Das Integration entsprincht; Das argentinische Gesetz nr. 24.822; Das innerstaatliche Recht; Zucker; Mercosul; Rechtsprechung.

*“La idea de la integración económica parte, sin lugar a dudas, de la base de la supresión gradual de los obstáculos (de todo tipo) al intercambio dentro de la zona integrada (ello así desde la primera y más rudimentaria forma de integración, como lo es una zona de libre comercio)”.*

## 1. La regulación del azúcar en el Mercosur

1. **E**l Tratado de Asunción<sup>2</sup> (TA), instrumento constitutivo del Mercosur, fijó las bases para la creación de un Mercado Común, estableciendo, en combinación con el ACE N.º 18<sup>3</sup>, los instrumentos que deberían contribuir a su realización, de los cuales uno de los más importantes es, sin dudas, el Programa de Liberalización Comercial (PLC) que comprendería *rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas, sobre la totalidad del universo arancelario*. En efecto, la liberación comercial entre los Estados miembro (EM) es un principio fundamental sobre el cual se construye un proceso de integración<sup>4</sup>, y también el que coadyuva, en gran

<sup>2</sup> Aprobado por el Congreso por Ley 23.981 (BO 12/IX/91; ADLA LI-C, 2889; EDLA 1991, 251).

<sup>3</sup> Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18, suscrito en el marco del TA y como parte del mismo (Montevideo, 29/XI/91).

<sup>4</sup> Así también lo ha reconocido el Juez del Mercosur en su Primer Laudo: TAHM, asunto *Comunicales N° 37/1997 y N° 7/1998 del Departamento de Operaciones de Comercio Exterior (DECEX) de la Secretaría de Comercio Exterior (SECJEX): Aplicación de Medidas Restrictivas al comercio recíproco*, 28/IV/99 (360, 64-68, 76) [en adelante: asunto 1/99]. Su texto puede compulsarse en RDM año 3, N° 4, agosto, 1999, pgs. 257-278 (con nota de CARCOMO LOBO, María T., “Laudo Arbitral do Primeiro Tribunal Ad-Hoc do Mercosul”, RDM, op. cit., pgs. 257-259; y DALLA VÍA, Alberto R., “El Primer Laudo Arbitral del Mercosur”, RDM, op. cit., pgs. 104-109).

medida, a la profundización del bloque toda vez que aumenta la interdependencia entre los socios comunitarios. Así, en principio, todos bienes comercializados entre los EM debían llegar al 31/XII/94 con un arancel intrazona del cero por ciento (0 %).

2. Bien se podía pensar que el azúcar se incluiría en estas previsiones, sin embargo prontamente se presentaron dificultades en las negociaciones del sector, producto de la gran asimetría tecnológica y de producción entre los países, agravado por políticas nacionales de ayuda estatal muy disímiles entre sí. Esta situación encuentra eco en el Grupo Mercado Común (GMC) el cual decide crear una Comisión, dentro del ámbito del Subgrupo de Trabajo N.º 8 (Política Agrícola), dedicada al estudio y proyección de una política regional con relación al complejo azúcar-alcohol<sup>5</sup>. La cuestión surge, principalmente, en razón de que uno de los países, Brasil, ha desarrollado desde 1975 una política alternativa en materia de carburantes, cuyo pilar principal es el Plan Proalcohol, que consiste en obtener el combustible denominado alcoholnafta a partir de la caña de azúcar, recibiendo los productores de ésta gran incentivo del gobierno. De esta manera se origina, una gran diferencia en el tratamiento de este producto entre los países.

3. El tema llega a consideración del máximo órgano del Mercosur, el Consejo Mercado Común (CMC), quien decide la constitución de un Grupo Ad Hoc (GAH-azúcar) encargado de definir antes del 15/X/94 el régimen de transición del sector azucarero a fin de su adecuación al Arancel Externo Común (AEC) y al libre comercio intrazona<sup>6</sup>.

4. La complejidad del tema imposibilitó que el GAH-azúcar cumpliera con el mandato otorgado, por lo cual el CMC consideró conveniente prorrogar el plazo para la elaboración del régimen definitivo hasta el 2001, estableciendo además que el GAH debería presentar propuestas para el sector antes del 1/XI/95. En esta ocasión, a diferencia de las anteriores, el Consejo incluyó entre sus instrucciones que las propuestas deberían respetar dos parámetros: el primero, *la liberalización gradual del comercio comunitario*

<sup>5</sup> Art. 1. Mercosur/GMC/Res. 21/92 (VI Reunión GMC, Las Leñas, 23-25/VI/92).

<sup>6</sup> Art. 10. Mercosur/CMC/Dec. 7/94 (VI Reunión CMC, Buenos Aires, 4-5/VIII/94).

para los productos azucareros, y el segundo, la neutralización de las distorsiones que resulten de las asimetrías entre las políticas estatales para el sector<sup>7</sup>.

También se estableció que a partir del 1/1/95 y hasta la aprobación del régimen común los EM tendrían la facultad de aplicar “suas proteções nominais totais ao comércio intra-Mercosul”, incluyéndose expresamente los derechos ad valorem y demás derechos aduaneros o para-aduaneros, a condición de que tales instrumentos, en su conjunto, no sean mayores a los aplicados al comercio extrabloque (art. 3). Dichos instrumentos arancelarios sólo se autorizaban para las posiciones de la NCM N.º 1701.11.01, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00.

El GAH-azúcar quedaría bajo la órbita del GMC<sup>8</sup>.

De esto resulta que los órganos del Mercosur eran consientes, por un lado, de la necesaria liberalización comercial que debería ser acordada para el sector azucarero y, por el otro, en razón de las diferencias entre las políticas estatales, que dicha liberalización exigiría, paralelamente, un programa que logre corregir las distorsiones que aquellas diferencias creaban, las cuales afectaban las condiciones de competencia entre los EM.

Esta derogación implícita de lo acordado en el TA, en especial en el PLC, se convalidó a través del Protocolo de Ouro Preto (POP)<sup>9</sup>. En efecto, a tenor de lo dispuesto en su art. 53 quedaban “*derogadas todas las disposiciones del Tratado de Asunción, ..., que estén en conflicto con... el contenido de las Decisiones aprobadas por el Consejo del Mercado Común durante el período de transición*”. Esto posibilitaba exceptuar para el azúcar la regla general de la liberalización comercial, por lo menos en los términos y plazos que se acordaron para el resto del universo arancelario, todo ello a través de la aprobación de un régimen especial para este producto.

<sup>7</sup> Art. 1 y 2. Mercosur/CMC/Dec. 19/94 (VII Reunión CMC, Ouro Preto, 16-17/XII/94).

<sup>8</sup> Art. 1 Dec. 19/94 y art. 1 Mercosur/GMC/Res. 20/95 (XVIII Reunión GMC, Asunción, 2-3/VIII/95).

<sup>9</sup> Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Ouro Preto, 17/XII/94). Aprobado por el Congreso mediante Ley 24.560 (BO 13/10/95; ADLA IV-E, 5876; EDLA 1995-B, 1135).

5. Las negociaciones prosiguieron sin llegar a un resultado favorable, en virtud de lo cual, nuevamente, el CMC optó por extender, hasta diciembre de 1996, el término para que el GAH-azúcar presentara sus propuestas<sup>10</sup>.

6. Este último plazo también expiró sin que el mencionado organismo lograra las metas fijadas por el CMC, motivo por el cual se decidió establecer una nueva fecha, 31/V/97, para que el GAH presentara sus propuestas tendientes a lograr, antes del 2001, la adecuación del sector azucarero a la Unión Aduanera.

Se reiteró además que el proyecto que se acuerde debería respetar los parámetros fijados por la citada Dec. 19/94<sup>11</sup>, a saber, liberalización gradual del comercio intrabloque y neutralización de las distorsiones provocadas por las distintas políticas nacionales. No se estableció en la nueva norma, al contrario de su antecesora, la posibilidad de que los EM puedan aplicar sus protecciones nominales al intercambio intra-Mercosur, sin embargo, al no haberse procedido a la derogación expresa de la Dec. 19/94, la misma continúa vigente y por lo tanto los Países mantienen intacta aquella facultad.

Repitiendo la experiencia anterior el GAH-azúcar tampoco logró en esta oportunidad presentar un proyecto de régimen especial con lo cual siguen en pie las negociaciones.

7. Por último, en la XXXIIª Reunión Ordinaria del GMC, los EM reiteraron los compromisos asumidos en virtud de las Decs. 19/94 y 16/96, además de lo cual manifestaron su voluntad de incluir en forma definitiva al sector azucarero al libre comercio intrazona para el 2001, para lo cual solicitaron al GAH-azúcar que elaborara una “propuesta de programa de liberalización” que incluya las modalidades y acciones necesarias a tal fin<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Cfr. “Programa de Acción del Mercosur hasta el año 2000” [punto L2.2.c.(2)]. Art. 1. Mercosur/CMC/ Dec. 9/95 (IX Reunión CMC, Punta del Este, 6-7/XII/95).

<sup>11</sup> Art. 1 y 2. Mercosur/CMC/Dec. 16/96 (XI Reunión CMC, Fortaleza, 16-17/XII/96).

<sup>12</sup> Punto 3.1 del Acta de la XXXIIª Reunión Ordinaria del GMC, Río de Janeiro 7-8/XI/98.

## 2. La Ley Argentina N.º 24.822. Posiciones Arancelarias del Azúcar. Cronología

8. Los antecedentes inmediatos a la cuestión de los aranceles al azúcar podemos remontarlos, a fin de no extendernos demasiado en el tiempo, al Decreto 797/92<sup>13</sup>, por el cual se fijaba que la importación de este bien “*cualquiera sea su origen o procedencia*” estaría sujeta, además del derecho ad valorem vigente, a un “*derecho adicional*”<sup>14</sup> que resultaba de la diferencia entre el “precio de base” (promedio mensual de los últimos cuatro años del precio internacional) y el “precio de comparación” (cotización internacional del último día de mercado del mes anterior al despacho a plaza). En caso de resultar más elevado el último de los precios citados, la diferencia se transformaba en un crédito a favor del importador que podía ser imputado -sin límites- al pago del derecho ad valorem.

9. En ocasión de la adopción de la NCM<sup>15</sup>, y por ende la sustitución de la Nomenclatura del Comercio Exterior, el Poder Ejecutivo fijó un “*derecho de importación*” (ad valorem) del 20% para las operaciones de azúcar, sean éstas originaria y procedentes de intrazona (Mercosur) o de extrazona (países terceros), correspondientes a las posiciones arancelarias 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00. Sin perjuicio de mantenerse el derecho adicional establecido por el decreto 797/92, se estableció que en los supuestos de diferencia negativa (créditos a favor del importador) la compensación del derecho ad valorem sólo podría sumar “hasta” el 50 % de su valor.

10. El 23/IV/97 la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Ley 24.822. Una semana después era confirmado con el voto favorable del Senado de la Nación. La norma en cuestión establecía en su artículo 1 que “*Los derechos con que se gravan las importaciones de mercaderías de cualquier*

<sup>13</sup> Decreto 797/92, Importación de azúcar de caña o remolacha y otros, 19/IV/92 (BO 21/IV/92; ADLA LII-B, 1756).

<sup>14</sup> Autorizado por el art. 673 del Código Aduanero nacional (ley 22.415; BO 23/III/81; ADLA XLI-A, 1289).

<sup>15</sup> Decreto 2275/94, 23/XII/94 (BO 30/XII/94; ADLA LV-A, 367).

origen y procedencia de las posiciones arancelarias que se detallan seguidamente en este artículo se aplicarán y no podrán ser reducidos, a las importaciones de esas mismas mercaderías provenientes de los miembros del Mercosur mientras subsista la asimetría provocada por el sistema sucro-alcoholero del Brasil, que se manifiesta en la exigencia de utilizar alcohol carburante en los automotores, ya sea hidratado o anhidro en mezcla con naftas convencionales. Posiciones arancelarias. N.C.M. 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00<sup>16</sup>. La norma del Legislativo vinculaba cualquier intento de rebaja arancelaria a la eliminación de las asimetrías que el conjunto de subsidios de Brasil a la producción de caña de azúcar ocasionaba en el comercio intrabloque. Sin embargo, también reducía considerablemente el margen de negociación que tendrían los representantes argentinos en el ámbito del GAH-azúcar.

11. La respuesta del Ejecutivo no se hizo esperar y por Decreto 471/97 (22/V/97)<sup>17</sup> vetó el Proyecto de Ley en cuestión<sup>18</sup>. La medida se fundó, entre otras, en las siguientes razones: i) la necesidad de fortalecer el proceso de integración; ii) que el Proyecto perjudicaba el desarrollo del comercio intrazona; iii) que el Congreso al aprobar el POP, convalidó, a través del art. 53 del mencionado instrumento en combinación con las Decs. 7 y 19 de 1994, que los derechos de importación del azúcar sean de carácter temporario; iv) que la mencionada Dec. 19/94 fijó como uno de los parámetros del régimen final que se acuerde la cuestión del sistema sucroalcoholero; v) que las condiciones que establece el Proyecto dificultan la continuación de las negociaciones; y, vi) que según la doctrina de la Corte

<sup>16</sup> Ley 24.822. Sobre los Derechos de Importación que gravan el ingreso de azúcar. (ADLA LVII-C, 2894; EDLA 1997-A, 173). Proyecto de los Diputados HORACIO A. MACEDO, GLORIA DEL SOCORRO ABAN, EDUARDO E. BARRIONUEVO, RAFAEL A. BULSCIO, JULIO C. DÍAZ LOZANO, JORGE R. DÍAZ MARTÍNEZ, ARNALDO D. ESTRADA, MARÍA L. GONZÁLEZ, VICENTE B. JOGA, ERNESTO R. KAEHLER, EMILIO R. MARTÍNEZ GARBINO, MANUEL A. MARTÍNEZ ZUCCARDI, FÉLIX A. MOTHE, TOMÁS R. PRUYAS, CARLOS TENER.

<sup>17</sup> BO 27/V/97.

<sup>18</sup> Debe recordarse que aún en el seno del propio Poder Ejecutivo las opiniones se encontraban divididas, así por ejemplo, el entonces Secretario de Agricultura, E. Solá, respaldó la ley del Congreso. Ver sus declaraciones publicadas en Diario Clarín del 28/V/97, pg. 19.

Suprema de Justicia y las previsiones de la Constitución Nacional (art. 75.22 y 24), el TA tiene jerarquía superior a las leyes<sup>19</sup>.

12. El Congreso logró imponer su voluntad y sancionó en forma definitiva el Proyecto al confirmarlo, primero la Cámara de Diputados (6/VIII/97) y luego el Senado por unanimidad (3/IX/97), con lo cual pasó a ser Ley de la Nación<sup>20</sup>.

13. El tema volvió a resurgir cuando el Ministerio de Economía nacional dictó la Resolución 457/99<sup>21</sup> en virtud de la cual se estableció conceder una preferencia porcentual del 10% sobre el Derecho de Importación Intrazona a las importaciones de azúcar originarias y procedentes de los EM del Mercosur, correspondientes a las posiciones arancelarias NCM 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00.

### **3. El Derecho Mercosur y el Derecho Interno**

#### **3.1 El Derecho Mercosur**

14. Así planteado el tema, surge en primer lugar la pregunta sobre la jerarquía y naturaleza del derecho Mercosur en el sistema jurídico argentino.

Para ello será conveniente investigar si el Mercosur constituye verdaderamente un sistema autónomo de normas que llegue a conformar un ordenamiento jurídico.

---

<sup>19</sup> Cabe resaltar que no es la primera ocasión en la que el Poder Ejecutivo realiza por medio de los vetos esta especie de "control de legalidad" de las leyes nacionales respecto del Derecho Mercosur. Un ejemplo anterior lo constituye el decreto 1080/96, del 25/IX/96 (BO 30/IX/96), por el cual se observa el Proyecto de Ley 24.690, sancionado por el Congreso el 4/IX/96 (ADLA LVI-D, 4633), que introducía una modificación al art. 19 del Código Alimentario nacional (ley 18.284. 18/VII/69; BO 28/VII/69; ADLA XXIX-B, 1456). El Ejecutivo fundó su oposición en el hecho de que la materia referida en el Proyecto de Ley había sido anteriormente armonizada e incorporado por los Estado miembros del Mercosur a través de las Resoluciones del GMC 36/93 y 21/94, por lo que la promulgación del citado Proyecto implicaría aceptar "un mecanismo erróneo de modificación de una normativa supranacional" (el subrayado nos pertenece).

<sup>20</sup> BO 26/IX/97; ADLA LVII-C, 4233.

<sup>21</sup> Resolución 457/99, 19/IV/99, por la que se otorga una preferencia porcentual sobre el Derecho de Importación Intrazona vigente a las importaciones de azúcar originarias de los Estados miembros del Mercosur (BO 20/IV/99).

Comencemos por el TA. Según el art. 9 “el Tratado establece un marco jurídico”; a tenor del art. 10 el CMC deberá tomar decisiones para garantizar “la consecución de los objetivos y plazos fijados”; a su vez el art. 13 ordena al GMC “velar por el cumplimiento del Tratado y de las decisiones” del Consejo y el art. 22 claramente habla de derechos y obligaciones para los EM.

Es el turno del Protocolo de Brasilia<sup>22</sup>. En virtud de sus art. 1 y 25 los países comunitarios han aceptado que el incumplimiento del TA, sus Protocolos y Acuerdos complementarios, de las decisiones del CMC, de las resoluciones del GMC y de las directivas de la CCM<sup>23</sup>, o la sanción o aplicación de medidas legales o administrativas que en razón de sus efectos restrictivos, discriminatorios o de competencia desleal vulneren las normas comunitarias mencionadas, pueden dar lugar al inicio del sistema de solución de controversias; que según prescribe su art. 8 los EM han reconocido la obligatoriedad de la jurisdicción del Tribunal Arbitral, *ipso facto* y sin necesidad de acuerdo especial; que por mor de su art. 21 las sentencias del Tribunal son, para los países, inapelables, obligatorias y poseen fuerza de caso juzgada; y por último, que según manda su art. 23 el incumplimiento de la sentencia habilita a los otros Estados partícipes en la controversia a imponer medidas compensatorias temporarias.

Finalmente, analicemos el contenido del POP. Dicho instrumento, que organiza la estructura institucional de Mercosur, confiere, en especial en sus arts. 8, 14 y 19, determinadas atribuciones a tres órganos con capacidad decisoria (CMC, GMC y CCM); además, según lo prescrito en sus arts. 9, 15, 20 y 42 tanto las decisiones como las resoluciones y las directivas, son normas obligatorias para los EM; del tenor de su art. 38 se desprende que los países comunitarios *se han obligado a tomar todas las medidas internas necesarias* para asegurar el cumplimiento del Derecho Mercosur; expresamente su art. 41 establece el sistema de fuentes del sistema jurídico

---

<sup>22</sup> Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (Mercosur/CMC/Dec. 1/91, I Reunión CMC, Brasilia, 17/XII/91).

<sup>23</sup> CCM: Comisión de Comercio del Mercosur.

del TA; y, concluyendo, en razón de su art. 34 el Mercosur tiene personalidad jurídica de Derecho internacional, pudiendo en uso de sus atribuciones practicar todos los actos necesarios para la realización de sus objetivos (art. 35).

15. Luego de este breve resumen sobre algunas particulares disposiciones del Derecho "Constitucional" del Mercosur, toda vez que se ubican en el vértice de la pirámide jurídica, estamos en condiciones de responder al interrogante planteado. En nuestra opinión el TA, en combinación con el resto de instrumentos mencionados, conforma verdaderamente un sistema de Derecho de un proceso de integración, caracterizado, entre otras cosas, por i) contener reglas propias en cuanto al régimen de las fuentes jurídicas, al valor de las normas comunitarias (vinculantes y determinantes de la obligación de los EM de asegurar su cumplimiento en la esfera nacional) y a la estructura de órganos a los que se les delega competencias en determinadas materias sobre las cuales pueden dictar reglas obligatorias; ii) establecer un sistema cuasijudicial de jurisdicción obligatoria con potestad para emitir fallos inapelables y vinculante cuyo incumplimiento puede dar lugar a sanciones; iii) otorgar atribuciones y personalidad jurídica al Mercosur, diferenciada de la de los EM; iv) y finalmente, por enunciar principios jurídicos, objetivos, fines y medios concretos en orden a la consecución del Mercado Común.

Por todo ello pensamos que estamos frente a un sistema jurídico de integración que limita, en determinadas ámbitos, la soberanía de los EM en función del logro de un objetivo común<sup>24</sup>. No debe perderse de vista que los Tratados de "integración", como lo es el TA, se diferencian claramente de los Tratados de corte "clásico", en especial en lo que se refiere al ordenamiento

<sup>24</sup> En este sentido es clarificador combinar algunos párrafos del Primer Laudo del Mercosur, en concreto los §49-51 con los §62, 65, 68 y 70, en los cuales, queda senalado claramente, en nuestra opinión, que el "sistema jurídico implantado a partir del TA, restringe el poder soberano de los EM, otrora unilateralmente ejercido, en vistas a la consecución del mercado común"; limitaciones que no debe presumirse sean de carácter meramente declarativas, sino todo lo contrario, revestidas de imperatividad jurídica cuya modificación no consensuada con los demás socios comunitarios bien puede habilitar la constitución de un Tribunal Ad Hoc.

Específicamente el TAHM considerará que la referencia a la eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, contenida en el Derecho Mercosur, en especial en lo que hace a la "obligatoriedad del desmantelamiento y de una fecha común para materializarlo" provoca que "ambas cosas [queden] al margen de la voluntad de los Estados Partes, es decir, con el carácter de una obligación precisa y concreta" [TAHM: asunto 1/99, Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998, et. (§ 70)].

que a partir de ellos se constituye y, consecuentemente, en las restricción que comportan al poder soberano de los Estados partícipes. Bien señala CONSTANTINESCO que “anteriormente, los tratados eran medios de actuación internacional, que no cuestionaban ni la supremacía, ni las estructuras de los Estados. Hoy pueden ser instrumentos de integración que conducen a modificación de estructuras y que limitan, ..., al menos en ciertas materias las soberanía de los Estados Miembros y su acción. Los tratados eran anteriormente instrumentos que permitían una acción internacional pasajera y limitada. Se convierten en instrumentos que permiten una acción temporariamente ilimitada, profunda, y que conduce a mutaciones de estructuras, no solamente económicas”<sup>25</sup>.

### 3.2 El Derecho Interno: Base constitucional

16. Es el turno ahora de exponer la cuestión de la base constitucional de Argentina para su participación en el Mercosur y la jerarquía que en consecuencia se establece para el derecho derivado.

Al respecto dos son los preceptos de la Constitución (CA) que presentan mayor vinculación con la integración, a saber, los incisos 22 y 24 del art. 75; norma que enuncia las atribuciones del Congreso.

Art. 75 CA: “Corresponde al Congreso:

-inc. 22: *Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.*

-inc. 24: *Aprobar tratados de integración que deleguen competencia y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.”*

<sup>25</sup> CONSTANTINESCO, *Leontin*, “Derecho comunitario y derecho constitucional neerlandés”, D.I. N° 7, octubre, 1970, pg. 102; cfr. también PESCATORE, *Pierre*, “La importancia del derecho en un proceso de integración económica”, D.I. N° 15, marzo, 1974, pg. 15.

Como se ve entre ambas disposiciones se da una "relación de especialidad". En esta dirección, si tenemos en cuenta tanto la estructura del Mercosur como sus metas y objetivos, es claro que las disposiciones del numeral 24 son las que deben ser aplicadas toda vez que las mismas guardan mayor afinidad con la integración en razón de la propia especificidad de su regulación.

### *3.2.1 Art. 75, inc. 24 de la Constitución*

17. Una primera cuestión se plantea: ¿es posible aplicar el inciso 24 a los Tratados constitucionales del Mercosur, desde el punto de vista de su contenido; en otras palabras, los instrumentos constitutivos representan "tratados que deleguen competencias"?

A- Al respecto no son pocos los autores que opinan que al no constituir ni el TA ni sus instrumentos complementarios convenios a través de los cuales se otorguen competencias, la regulación del inciso 24 no puede ser de aplicación al Derecho del Mercosur<sup>26</sup>. La norma constitucional exige, para su aplicación, que estemos frente a tratados que deleguen el ejercicio de atribuciones, lo cual no se cumple en nuestro proceso de integración toda vez que los tratados firmados, de ninguna manera pueden ser interpretados como que actos que ceden o transfieren competencias.

B- Sin embargo, también debe reconocerse que otras corrientes doctrinales sostienen una posición diferente, en el sentido de aceptar la

---

<sup>26</sup> BARRA, Rodolfo, "Asimetrías Jurídicas en el Mercosur", Conferencia en el marco del 33º Coloquio Anual de IDEA: "El desafío de la Integración en el mundo: Mercosur, Unión Europea y Nafta", San Carlos de Bariloche 12-14/XI/97, ed. IDEA, 1998, pg. 79 -78/81-; GONZALES-OLDEKOP, Florencia, "La Integración y sus Instituciones", ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pg. 202; MIDÓN, Mario A., "El Tratamiento Constitucional de la Integración entre los Signatarios del Mercosur", LL 24/II/97, pg. 4; NAJURIETA, María S., "El juez nacional ante el desafío de la Integración: una nueva exigencia para la formación del Magistrado", RAMFJN, año XII, N° 23, julio-septiembre, 1999, pg. 57 -51/58- (La autora, sin embargo, se pregunta si el POP no constituye, a tenor de su contenido, un tratado por el cual se delegan algunas competencias); PEÑA, Julián, "El conflicto de la Ley del azúcar con el Mercosur", RDPC N° 16, 1998, pg. 582-583, -573/590-. RIMOLDI DE LADMAN, Eve, "Incorporación de las normas del Mercosur", *Paper de Trabajo*, presentado en el "Comité de Asuntos Latinoamericanos" del CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), Buenos Aires, 5/XI/97, pg. 2.

aplicación del paraguas constitucional del art. 75 inc. 24 las normas del Mercosur<sup>27</sup>.

C- En nuestra opinión tanto el Tratado de Asunción -aunque de un modo más incipiente- como el POP -éste de forma más concreta-, pueden ser considerados acuerdos a través de los cuales tiene lugar una transferencia de competencias.

En lo que respecta al primero, y en especial a partir de sus arts. 10 y 13 en combinación con los arts. 5 y 1, se otorga a los órganos del proceso el mandato y las facultades para llegar a la constitución del MC, remarcándose lo que concierne a las normas relativas al PLC. Reiteramos, esta cesión a la que nos referimos se presenta en un estadio “muy incipiente” en el TA.

Esta circunstancia se muestra en forma más categórica en el POP. Basta pasar revista detenida de sus disposiciones para llegar a esta opinión. En efecto, de la combinación de las funciones que se fijan al CMC, al GMC y a la CMC, a la sazón órganos con capacidad decisoria, resulta que se les han otorgado, de manera general, las atribuciones “necesarias” para la

---

<sup>27</sup> Nos referimos a doctrinarios que dan por supuesto que las prescripciones de la norma constitucional se puede predicar del derecho nacido a partir del Mercosur. De sus referencias es posible “deducir” que se encuadran en la posición referida. **BIDART CAMPOS, Germán**, su Dictamen sobre la constitucionalidad de la ley 24.822 (azúcar) del 12/V/97, solicitado por la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados [“La suprallegalidad que nuestra constitución asigna al tratado de integración y a las normas dictadas por los órganos por él constituidos,... también merecen darse por resguardadas y acatadas (por la ley 24.822)” (pg. V); “la subordinación que nuestra ley le debe al derecho de la integración y al comunitario derivado conforme al derecho internacional y al art. 75 inc. 22 y 24 de la constitución queda perfectamente respetada” (pg. VI, también pg. I-III)]. El autor agradece muy especialmente al Prof. Bidart Campos su autorización para citar el Dictamen en el presente trabajo. También **BOGGIANO, Antonio**, “Introducción al Derecho Internacional. Relaciones exteriores de los ordenamientos jurídicos”, ed. La Ley, Buenos Aires, 1995 [afirma que la norma del art. 75.24 CA contiene “una referencia a tratados de integración y su derecho derivado o normas dictadas en su consecuencia (vgr. MERCOSUR)” (pg. 108)]; *del mismo autor*, “Contratos Internacionales en el Mercosur”, RAMFJN, año IX, N° 16-17, enero-julio 1996, Buenos Aires, -161/182- [“no solamente el Tratado de Asunción..., sino también..., las llamadas normas derivadas del derecho comunitario prevalecen frente al derecho interno, al menos frente a las leyes, éste es el texto del art. 75, inc. 24... (en el Mercosur)... no hay derecho comunitario en sentido estricto... (ahora bien el) protocolo de Buenos Aires, al estar inserto en el marco del Tratado de Asunción, goza de las prerrogativas del art. 75, inc. 24, de la Constitución Nacional” (pg. 175 y 176, respectivamente)]; **FREELAND LOPEZ LECUBE, Alejandro**, “Manual de Derecho Comunitario”, ed. ábaco de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, 1996, en especial Capítulo VIII [“a partir de la sanción del artículo 75, inciso 24, de la Constitución nacional, no puede haber dudas, en la Argentina, de que las normas derivadas de los órganos del Mercosur prevalecen sobre las leyes internas” (pg. 274, también pg. 268 y 269)]. Nos hemos permitido la transcripción literal de los pasajes a partir de los cuales indicamos que es posible ubicar a estos autores en la dirección mencionada.

constitución de un Mercado Común, y de forma más concreta, aquellas relacionadas con i) el ejercicio de la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur, ii) la negociación y firma -en nombre del Mercosur- de acuerdos internacionales con Estados terceros y organismos internacionales, iii) la regulación de los instrumentos de la política comercial común (tanto en lo que se refiere a las relaciones intra-bloque como en lo que respecta a las relaciones con países no comunitarios), iv) el establecimiento y modificación del arancel externo común y otras competencias en materia aduanera, todo ello sin olvidar las facultades de control del cumplimiento del Derecho del Mercosur<sup>28</sup>.

También debe recordarse, como fuera mencionado anteriormente, que los EM han delegado en un Tribunal Arbitral, de jurisdicción *obligatoria* y *ad hoc*, la solución de las controversias que se susciten por incumplimientos del Derecho del Mercosur, cuyo laudo, que se adopta "por mayoría", es inapelable, con efecto de cosa juzgada y de cumplimiento obligatorio so pena de habilitar la adopción de sanciones compensatorias temporarias. No esta demás reparar en el hecho de que los árbitros -en su actuación en el seno Tribunal- no representan a los EM y se encuentran desvinculados de éstos; aún más, están obligados a "juzgar con independencia, honestidad e imparcialidad" y a no "aceptar sugerencias o imposiciones de terceros o de las partes" en la controversia<sup>29</sup>. Es claro la naturaleza "supranacional" que puede predicarse de la actuación de Tribunal *ad hoc* toda vez que el mismo actúa por mayoría, no representa a los Estados sino el interés del bloque,

<sup>28</sup> Algunos autores también consideran que el POP permite deducir la idea de una supranacionalidad para el bloque; LANDONI SOSA, Ángel, "La armonización de normas procesales en el Mercosur", LL 1998-D, 939-941, -937/949- (sin embargo, el mismo autor -citando a Aguirre Ramirez - reconoce que el propio Protocolo incurre en contradicciones, las cuales, en definitiva borran aquella nota de supranacionalidad); SANGUINETTI, Julio Luis, "Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo", en R.L.L., N° 201, 1994, pg. 15 -3ss.- (sostiene la existencia de una "muy embrionaria" forma de supranacionalidad en el espíritu del TA, la cual se vuelve "mucho más clara" en el PB); SOLA, Juan Vicente, "La jerarquía de las leyes y reglamentos nacionales con las normas del Mercosur", LL periódico del 14/X/96, pg. 3 -2/4- (habla de una supranacionalidad "atenuada": "El Mercosur se define como intergubernamental pero establece la obligatoriedad de las decisiones de sus órganos y su personalidad internacional frente a los demás Estados. Estos son caracteres de supranacionalidad");

<sup>29</sup> Art. 16 Reglamento del Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (Mercosur/CMC/Dec. 17/98. XV Reunión CMC, Río de Janeiro, 9-10/XII/98).

adopta la sentencia por mayoría de votos y su decisión se impone a los países con fuerza obligatoria aún en contra de su voluntad<sup>30</sup>.

Resulta de lo anterior que varios ámbitos de actuación donde otrora era el Estado el único con atribuciones para dictar normas de regulación han sido transferidos al marco de la decisión cuatripartita; se ha “regionalizado” el poder de decisión que antes competía sólo a los Gobiernos nacionales. Es *indudable* que se ha operado una concreta cesión de facultades en beneficio de los órganos del bloque, los cuales, si bien se integran con funcionarios de los Países miembros, se ocupan de reglamentar las materias sobre las cuales se ha decidido dicha delegación competencial. Esto demuestra el traspaso de facultades, que originariamente eran de ejercicio unilateral, al campo de la “decisión común”<sup>31</sup>. En esta dirección, es oportuno recordar la opinión del Juez del Mercosur, quien consideró que “*Por último, este Tribunal considera*

<sup>30</sup> Arnaud califica nuestro sistema de solución de controversias como un “procedimiento supranacional” (ARNAUD, Vicente G., “Mercosur. Unión Europea, Nafsa y los procesos de integración regional”, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1996, pg. 152. Según Gelsi Bidart a pesar de haberse afirmado que no existe supranacionalidad en el Mercosur, que sus órganos son intergubernamentales y que sus resoluciones se toman por consenso, lo cual es cierto, al haberse pactado la solución de los conflictos “eso está significando que hay una solución supranacional, porque las decisiones... arbitrales se van a imponer a todos los estados partes sin excepciones” (Citado en SANGUINETTI, Julio Luis, op. cit., pg. 15). A su vez Labandera reconoce que el laudo arbitral del Tribunal Ad Hoc del Mercosur podría ser calificado de supranacional en el sentido de que se impone, por su nota de obligatoriedad, aún en contra de la voluntad de los Estados; no obstante luego, con cita de Oporté, señala que “parecería ser esta una condición más propia del carácter imperativo del laudo que de la supranacionalidad” (LABANDERA IPATA, Pablo, “Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración”, RDM año 2, N° 4, agosto, 1998, pg. 73-74, -63/78-).

<sup>31</sup> En este sentido es acertada la opinión de J. D. Medeiros cuando afirma que “com a formação da união aduaneira, vários instrumentos nacionais de política comercial perdem vigência em benefício de novos mecanismos, elaborados em comum pelo quatro países e de aplicação regional. Além disso a condução desses instrumentos sai da esfera puramente nacional e passa a depender de decisões quatripartites... Exemplos: 1) Tarifa Externa Común, 2) A defensa contra prácticas desleais de comercio de terceros países, 3) Regime de Adequação, 4) Restrições Não Tarifárias, 5) Concessão de incentivos as exportações intraMercosul, 6) Medidas comerciais, ou mesmo de outra natureza, que afetem as condições de competitividade no região” (la cursiva nos pertenece). DENOT MEDEIRO, José Artur, “Mercosul: quadro normativo e institucional Pós-Ouro Preto”, BILA, N° 16, janeiro-abril, 1995. (página web: <http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA/16/1artigos/1denot.htm> -visitada el 14/VI/97-). A su vez Nahas, refiriéndose al Reglamento sobre aplicación de Salvaguardias a países no miembros del Mercosur (Dec. 17/96), considera que las atribuciones encomendadas al Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias “no han sido conferidas a las Secciones Nacionales que lo integran sino al organismo en su conjunto” [NAHAS, Carlos A., “El sistema procesal del nuevo Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia para las Importaciones provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) como una aproximación al derecho de la integración”, RAMFJN, año XII, N° 23, julio-septiembre, 1999, pg. 138 -113/141-].

que en el contexto de los procesos de integración y de las respectivas normativas que los rige, son incompatibles las medidas unilaterales de los Estados Partes en las materias en las que la normativa requiere procedimientos multilaterales<sup>32</sup>.

Algunos autores objetan que en el Mercosur no se daría técnicamente un “traspaso o transferencia” de atribuciones, toda vez que el bloque carece de órganos con representación autónoma, distinta de la de los Estados miembros; lo cual ha sido ratificado por el art. 2 POP cuando declara que las instituciones son de naturaleza meramente intergubernamental, es decir, representan a los propios Países. Sin perjuicio de no compartir dicha opinión, en razón de que consideramos -como lo afirmamos anteriormente- que existe un desplazamiento competencial desde el Estado hacia el ejercicio cuatripartito en el seno de los organismos del bloque, es de advertir que en el marco del derecho comunitario comparado no siempre se ha explicado el fenómeno comunitario a partir de la cesión de soberanía. En efecto, distintas explicaciones se han ejercitado tanto en el modelo europeo<sup>33</sup> como en el centroamericano<sup>34</sup>.

Sin perjuicio de reconocer la fuerza de los argumentos que niegan la aplicación de las disposiciones del art. 75.24 CA a las normas del Mercosur, reiteramos nuestra opinión en disidencia. En este sentido, consideramos que las prescripciones de la citada norma son plenamente ejecutables a la hora de definir la base constitucional argentina para la participación en el

<sup>32</sup> TAHM: asunto 1/99, *Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998*, cit. (§ 62).

<sup>33</sup> Sobre las distintas construcciones utilizadas por el TJCE a la hora de definir al derecho comunitario pueden verse las siguientes: “limitación de competencias” [as. 26/62, Van Gend y Loos, 5/II/63, Rec. (S. 1961-1963), pg. 333 (§9); as. 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe*, 3/IV/68, Rec. (S. 1967-1969), pg. 181 (§3); Dictamen I/91, sobre la compatibilidad del Acuerdo del EEE con el TCE, 14/XII/91, Rec. I-6079 (§21)], “limitación de competencias” o “transferencia de atribuciones” [as. 6/64, Costa/ENEL, 15/VII/64, Rec. 1964 pg. 1164 (§7)] y “renuncia de competencias” [as. 25/59, *Países Bajos/Alta Autoridad*, 15/VII/60, Rec. (S. 1954-1960), pg. 381 (§9)].

<sup>34</sup> La CCJ, ha utilizado la idea del “ejercicio en común de la soberanía” para explicar el fenómeno del derecho comunitario centroamericano [sent. N° 4-1-12-96, *Consulta Parlamentar/Corte de Constitucionalidad de Guatemala*, 13/XII/96, GOCCJ N°4, año 3, 22/II/97, pg. 5 (§1)]. Sin embargo también ha usado en otras oportunidades la teoría de la “transferencia o delegación de competencias” desde los Estados miembros a los órganos comunitarios [sent. de 11/IV/97, *consulta SIECA/Anteproyecto de Convenio Centroamericano de Propiedad Industrial*, GOCCJ N° 5, año 3, 01/V/97, pg. 6 (§4); sent. Dr. Coto Uarte, 5/III/98 (§1)]. Esto cuando no decide hablar de ambas doctrinas a la vez [sent. N° 2-5-8-97, *SIECA/Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano*, 5/III/97, GOCCJ N° 6, año 3, 25/IX/97, pg. 7 (§1, puntos Primero y Decimotercero); sent. Dr. Coto Uarte, cit. (§1)].

Mercosur; en otras palabras, los instrumentos constitutivos del bloque encuentran reflejo en el inc. 24 del art. 75 CA.

La consecuencia que de ello se sigue es que las normas de Derecho derivado del Mercosur prevalecerían sobre las reglas de rango legal, según reza la última parte del inciso 24.

### 3.2.1.1 Jurisprudencia: caso “Dotti” y “Mercedes Benz”

18. En cuanto a la jurisprudencia, una oportunidad de esclarecer esta cuestión ha sido postergada por nuestra Corte Suprema de Justicia (CS) en el reciente caso “Dotti”<sup>35</sup>. Los hechos son los siguientes: los Sres. Dotti y Aires son imputados del delito de tentativa de contrabando en virtud de las pesquisas que los funcionarios argentinos de aduanas les realizaron en el Centro de Control Integrado del Puente Internacional “General San Martín” (Argentina-Uruguay), situado en territorio uruguayo; todo esto en aplicación del convenio suscripto entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, conocido como “Acuerdo de Recife”. Los recurrentes sostuvieron, a fin de acreditar la incompetencia de los agentes argentinos en la persecución del delito en suelo uruguayo, que el mencionado Acuerdo, al no haber sido aprobado por el Congreso, no podía ser entendido como un tratado internacional, en consecuencia, carecía de entidad jurídica para desplazar la operatividad del Tratado de Montevideo en materia penal entre Argentina y Uruguay (1889), a tenor de cuyo art. 1 se establece la jurisdicción internacional del país en cuyo territorio fue perpetrado el delito. Agregan además, y esto es lo que nos interesa, que “el Conejo de Ministros [del Mercosur] no es un ente supraestatal en los términos del art. 75 inc. 24 de la Constitución Nacional” y que “ninguna norma establece la incorporación automática de sus decisiones al Tratado de Asunción”<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> CS: “Dotti, Miguel A. y otros s/contrabando (incidente de apelación, auto de nulidad e incompetencia)” (1998; Fallos 321:1226).

<sup>36</sup> En cuanto a esta última afirmación, como bien resalta Manili, lo correcto hubiera sido referirse a la incorporación inmediata de tales normas al derecho interno argentino. (MANILI, Pablo L., “El derecho comunitario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, DJ Año XIV, N° 38, 23/IX/98, pg. 234, -230/237-).

Antes de analizar la respuesta de la Corte, debe precisarse que “no resulta claro” del fallo si el Acuerdo es una norma del CMC (Mercosur) ó una disposición de los Ministro de lo EM, adoptada en el marco de ALADI. Aún más, la propia sentencia se encarga de no esclarecer el punto. Así por ejemplo, para los RECURRENTES, la FISCAL y el JUEZ de PRIMERA INSTANCIA<sup>37</sup> y el Juez de la Corte E. PETRACCHI<sup>38</sup>, el Acuerdo debe ser tenido como una norma del CMC y por tanto integrante del Derecho del Mercosur<sup>39</sup>. Por el contrario, tanto la mayoría del alto Tribunal<sup>40</sup>, como el restante voto concurrente<sup>41</sup> niegan al Convenio esta naturaleza y lo consideran un acuerdo de alcance parcial (AAP) para la facilitación del comercio, regulados por el Tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI; 1980) y la Resolución N° 2 de su Consejo de Ministros. Tal fue la falta de claridad del asunto que aún el PROCURADOR GENERAL se ocupó, en su dictamen, de ofrecer respuesta desde ambas perspectivas.

Lo cierto es, por un lado, que el CMC aprobó en Acuerdo homónimo<sup>42</sup> y, por el otro, que los cuatro países suscribieron un AAP para la facilitación de comercio en 1994 y expresamente lo sometieron a las normas del Tratado de Aladi y a la Resolución N° 2 del Consejo de Ministro<sup>43</sup>.

De los datos aportados por el voto de la mayoría de la Corte se desprende que la norma tomada en cuenta por dichos Magistrados (y

<sup>37</sup> Juzgado Federal de Concepcion del Uruguay -Entre Rios-: “Dotti, Miguel A. y otros s/contrabando (incidente de apelación, auto de nulidad e incompetencia)”, 13/N/96 (L. de E. 4-13.526-1.706/1996).

<sup>38</sup> Ver voto concurrente del Doctor Petracchi: §3 y 13.

<sup>39</sup> Opinión también compartida por MANILLI, Pablo L., op. cit., pg. 232.

<sup>40</sup> Ver voto de la mayoría, Doctores BOGGIANO, FAYI, LOPEZ, M. O’CONNOR, NAZARENO y VÁZQUEZ: 85-9.

<sup>41</sup> Ver voto concurrente de los Doctores BELLUSCIO y BOSSERT: §5 y 7.

<sup>42</sup> Acuerdo para la aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los Países del Mercosur (“Acuerdo de Recife”), MERCOSUR/CMC/DIC. 5/93 (IV Reunión CMC, Asunción, 1/VII/93). Ver también el Protocolo Adicional Reglamentario del Acuerdo de Recife sobre Procedimientos Operativos, MERCOSUR/CMC/DIC. 12/93 (V Reunión CMC, Colonia, 17/I/94) y la normativa comunitaria sobre la nómina de puntos de frontera para el funcionamiento de los Controles Integrados de aduanas [MERCOSUR/GMC/RES. 3/94 (XIII Reunión GMC, Buenos Aires, 5-6/V/94) y 8/94 (XIV Reunión GMC, Buenos Aires, 2-3/VIII/94)]. Esta última Resolución del GMC fue incorporada por Argentina por Resolución N° 2289/94 de la ANA, 8/IX/94 (BO 15/IX/94; ADLA LIV-D, 4701).

<sup>43</sup> Acuerdo de Alcance Parcial para la facilitación del comercio entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay “Acuerdo de Recife” (Montevideo, 18/V/94). Convenio incorporado por Argentina por Resolución N° 1968/94 de la ANA, 17/VIII/94 (BO 1/IX/94; ADLA LIV-D, 4693). Ciertamente este Acuerdo no es una norma del CMC.

también por los Jueces Belluscio y Bossert) es la contenida en el último de los Convenio mencionados. Por esta razón la CS elude analizar la naturaleza del Derecho del Mercosur, como hubiera debido hacerlo tanto para contestar la concreta referencia al art. 75.24 que trajo a colación la recurrente como para aclarar la cuestión de la base constitucional del Derecho de la integración. El camino elegido por el Tribunal fue considerar que el Acuerdo en cuestión, como se dijo, revestía el carácter de un AAP<sup>44</sup>; que *“es estrictamente un tratado internacional en los términos del art. 2º inc. 1º de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados”* y, en concreto, de los pertenecientes a la categoría de tratados *“en forma simplificada”* (o acuerdos ejecutivos), en los cuales, sigue agregando, *“la intervención del Congreso... tuvo lugar previamente con la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980 por ley 22.354”*; que su *“imperatividad dimana de la autorización conferida”* por el mencionado Tratado de 1980, a la luz de cuyas disposiciones *“es evidente... la vinculación jurídica internacional en virtud de estos acuerdos de alcance parcial”*; que al ser de *“una importancia particular”* el poder establecer *“si los compromisos asumidos en el marco del Tratado de Montevideo de 1980... crean derechos y obligaciones para los estados, cuyo incumplimiento acarrearía responsabilidad internacional”*, debe aceptarse que es *“por ello... necesario reconocer la imperatividad de los compromisos asumidos por el país”* a través del Acuerdo de Recife<sup>45</sup>. La Corte, en razón de todo lo que antecede, recordando además la exigencia de la buena fe en la interpretación y ejecución de los tratados, concluye que *“esta norma especial [el Acuerdo] desplaza las del Tratado de Derecho Penal Internacional de Montevideo de 1889”*<sup>46</sup>.

Tal vez hubiera sido muy alentador para el proceso de integración que la CS, aprovechando las afirmaciones de la recurrente, se hubiera exployado sobre la cuestión del Derecho Mercosur, aunque más no sea a manera de

<sup>44</sup> Razón por la cual no «es pertinente para la decisión de esta causa, el argumento relativo a la ausencia de naturaleza supranacional en los órganos que constituyen la estructura institucional del Mercado Común del Sur» (voto concurrente de los Doctores Belluscio y Bossert: §7).

<sup>45</sup> La CS había reconocido, con anterioridad, la prevalencia de los AAP sobre las normas de rango legal [CS: “Cafés La Virginia S.A. s/apelación (por denegación de repetición)” (1994; Fallos 317:1282)].

<sup>46</sup> Cfr. §§8-11 del voto de la mayoría.

*obiter dictum*<sup>47</sup>. Sin perjuicio de lo anterior es honesto reconocer que nuestra CS ha sido uno de los Tribunales de vanguardia a la hora de reconocer la primacía del derecho internacional y del derecho de la integración sobre el ordenamiento jurídico internos de rango legal. Sin dudas, el Derecho Mercosur encontrará en su jurisprudencia una constante confirmación y defensa.

19. Sin perjuicio de lo anterior, debe citarse el reciente fallo del Supremo Tribunal Nacional vertido en el asunto “Mercedes Benz” (21/XII/99)<sup>48</sup>. La cuestión de fondo se refería a las exigencias formales que debían acompañar a los certificados de origen para determinadas mercaderías importadas al país desde el Brasil, a fin de que la operación de importación se beneficiara con el arancel preferencial que se encontraba fijado en el Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica firmado entre ambos estados (ACE-14; 26/XII/90). La CS, luego de reiterar que dicho convenio internacional, nacido al amparo del Tratado de Montevideo de 1980, es un tratado internacional a los fines de la Convención de Viena, aún cuando el consentimiento del estado se prestó en forma simplificada, consideró que “*Por lo tanto integra el ordenamiento jurídico de la Nación con rango supralegal*”, a la hora que expresamente citó como fundamento normativo los “*arts. 31 y 75, incs. 22 y 24, Constitución Nacional*”<sup>49</sup>.

Ahora bien, interpretando el párrafo transcrito, bien puede reconocerse que según el máximo órgano judicial el ACE-14 cabe dentro de la base constitucional del numeral 24. Si esto es así, sentido que creemos puede extraerse del considerando, no cabe duda de que los Tratados Mercosur, con mayor razón, entrarían dentro de la categoría de tratados a los que se refiere la norma que estamos analizando. Nos explicamos. Si acaso, por un momento, puede discutirse si el TA, el PB y el POP constituyen instrumentos traslativos de competencias, lo que no puede ponerse en tela

<sup>47</sup> La doctrina que anota el fallo también habla de una oportunidad perdida por nuestra CS (MANILLI, Pablo L., op. cit., pg. 237).

<sup>48</sup> CS: “Mercedes Benz Argentina, S.A.C.I E.I.M.-T.E.N. N° 8010-A c/A.N.A.” (1999; ED de 27/IV/2000, pg. 4-5).

<sup>49</sup> Cfr. §4 del fallo (la negrita nos pertenece).

de juicio es que éstos son claramente convenios que conllevan *un mayor desprendimiento* de atribuciones soberanas, en comparación con el ACE-14; por lo tanto su ubicación constitucional en el párrafo 24 del art. 75 sería mucha más justificada. En consecuencia, si la CS incluye a los ACE's bajo el paraguas constitucional de la mencionada norma constitucional, por razones de coherencia y lógica jurídica, deberían también, en su razonamiento, ser colocados los Tratados constitutivos del Mercosur.

Para mayor abundamiento, debe recordarse que, como ya lo mencionáramos al principio, el Tratado de Asunción fue inscripto en Aladi, bajo la tipología de un ACE; concretamente como Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE-18). Esto significa que aplicando la doctrina "*Mercedes Benz*" cualquier conflicto entre derecho interno y derecho Mercosur debe resolverse con remisión al art. 75.24, en especial a su segunda frase.

### 3.2.2 Art. 75, inc. 22 de la Constitución

20. Para el caso de negarse la aplicación de las disposiciones del art. 75.24 CA al proceso del Mercosur, cabe analizar el inciso 22 de dicho artículo.

A- Esta norma otorga jerarquía constitucional al principio de *primacía* del Derecho internacional, no sólo de origen convencional, sobre el Derecho interno de rango legal.

El constituyente de 1994 no hace sino plasmar una jurisprudencia constante de la CS<sup>50</sup>, la cual con fundamento tanto en la teoría del *acto complejo federal*, como en la *Convención de Viena* sobre derecho de los Tratados, con más su deber de evitar la responsabilidad internacional en la que podría incurrir el Estado, sentó la regla de la prevalencia de los convenios internacionales sobre la ley interna.

Si bien el inciso declara con valor "supralegal" a los "tratados" debe reconocerse que tal jerarquía se traslada también a las "normas sancionadas en su consecuencia o aplicación", siempre que tales instrumentos habiliten el dictado de reglas jurídicas. La protección normativa del tratado se

prolonga a las medidas a través de las cuales se le da ejecución; esto más aún cuando nos encontramos frente a Tratados de integración, los cuales dan origen a un proceso dinámico y en continua evolución, que necesitará inexorablemente de la función normativa de los órganos que se creen. Los efectos de esta categoría de tratados no se agotan en su acto de suscripción; sólo fijan una meta determinada (para Mercosur, el mercado común) que necesitará de la permanente actuación normativa de sus instituciones. Rechazar este razonamiento significaría negar el efecto propio del Tratado de integración y convertirlo en "letra muerta".

Tal entendimiento se funda también en el art. 26 de la Convención de Viena, sobre derecho de los Tratados, a cuyo tenor las disposiciones de todo acuerdo internacional deben ser interpretadas de buena fe. Pues bien, si el propio instrumento contempla la posibilidad de su aplicación a través del dictado de reglas jurídicas por los órganos que el mismo establece, una razonamiento de buena fe, no puede concluir sino con el reconocimiento de la prevalencia también para este derecho derivado, de otra manera se estaría enervando los efectos y la ejecución del Tratado originario. Obviamente esto último dista mucho de ser catalogado de interpretación de *buena fe*.

No es distinta la conclusión si aplicamos el principio universalmente reconocido de *pacta sunt servanda* (los pactos se suscriben para ser cumplidos)<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> CS: "Ekmekdjian, Miguel Angel c. Sofovich, Gerardo y otros s/Recurso de hecho" (Ekmekdjian II) (1992; Fallos 315:1492); "Servini de Cubría, Romilda s/Recurso de Hecho" (1992, Fallos 315:1943); "Fibrac Construtora S.C.A. c/Comisión Técnica de Salto Grande" (1993; Fallos 316:1669, 83); "Hagelin, Ragnar c/P.E.N. s/Juicio de conocimiento" (1993; ED 158-130); "Cafés La Virginia" citado; "Giroldi, Horacio D. y otro" (1995; Fallos 318:514); "Priebke" (1995; Fallos 318:2148); "Laboratorios Ricar S.A. c/ Estudio Nacional (Ministerio de Salud y Acción Social) s/ daños y perjuicios" (1995; Fallos 318:2311); "Méndez Valles, Fernando c. A. M. Pescio SCA s/ejecución de alquileres" (1995; Fallos 318:2639); "Medina Jaramillo, Samuel s/ extradicción" (1996; ED 172-745); "Monges, Analtá, M. c/ Universidad Nacional de Buenos Aires" (1996; LL 1997-C, 143)]. Con anterioridad a esta jurisprudencia hoy consolidada, la CS consideraba a los Tratados en paridad rango con las leyes, con lo cual, aplicando el principio *leges posteriores priores contratis abrogant*, aceptaba que las normas legales posteriores pudieran derogar un convenio internacional [CS: "Compañía Azucarera c/Provincia de Tucumán" (Fallos 150:57); "La República, Ciu Argentina de Seguros" (1962; Fallos 254:500); "Martín y Ciu. Lida. S.A. c. Gobierno Nacional, Administración Gral. de Puertos" (1963; Fallos 257:99); "Eso S.A. Petrolera Argentina c. Nación Argentina s/ repetición" (1968, Fallos 271:7); "Costa, Héctor Rubén c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y otros" (1987; Fallos 310:508); "Sánchez Abelandia, Raúl c/Ediciones de La Urraca S.A. y otros" (1988; Fallos 311:2553); "Ekmekdjian, Miguel Angel c/Neustadt, Bernardo y otros s/amparo" (Ekmekdjian I) (1988; Fallos 311:2497)].

<sup>51</sup> TAHM: asunto 1/99, Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998, cit. (§ 56).

Como se ve, a través de las prescripciones del inciso bajo análisis, también es posible llegar a la conclusión de la primacía de las normas del Derecho Mercosur sobre las leyes nacionales.

### 3.2..2.1 Jurisprudencia: casos “Cocchia” y “Cafés La Virginia”

21. Hemos citado recientemente la doctrina de la CS en lo que se refiere a la relación Tratado y ley interna.

- En este mismo marco es oportuno resaltar la decisión del Alto Tribunal recaída en el expediente “Cocchia”, en el que se hace una interesante precisión sobre el Mercosur y el Tratado de Asunción.

En el mencionado asunto, ocurrido aún antes de la reforma constitucional de 1994, la CS reconoció, en forma expresa, que la ratificación del Tratado de Asunción -que establece el Mercosur- por ley de Congreso demuestra la “voluntad del legislador [de] insertar a la Argentina en un régimen de integración regional” en el cual “los estados partes establecieron, entre otros propósitos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países y la coordinación de políticas macroeconómicas”, todo esto, continúa la Corte, demuestra “una clara definición de política legislativa, que el orden jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir en su implementación práctica”<sup>52</sup>. Es evidente que el fallo citado corrobora nuestra tesis sobre las primacía de las normas del Derecho Mercosur, originarias y derivadas. Las conclusiones que pueden inferirse del considerando transcrito son sumamente importantes y pertinentes para nuestro tema de discusión. La CS no sólo condena las regulaciones internas que estén en contradicción directa con el derecho de la integración sino también aquellas que hagan más difícil o gravosa la ejecución del Tratado de Asunción, y en especial, cuando la afectación se refiera a reglas comunitarias sobre “libre circulación de bienes” o “coordinación de políticas macroeconómicas”. Esta afirmación trascendente de la Corte quedará luego plasmada a nivel

<sup>52</sup> CS: “Cocchia, Jorge D. c/Estado Nacional y otro s/acción de amparo” (1993; ED 156-315). Voto de la mayoría §12 (el subrayado nos pertenece).

Mercosur en el art. 38 del POP, a través de la recepción normativa de lo que se conoce como el *principio de lealtad o solidaridad comunitaria*<sup>53</sup>; regla básica de todo sistema de Derecho comunitario<sup>54</sup>.

-Otra ocasión donde se hizo referencia a las normas del derecho Mercosur aconteció en el precedente de la CS "*Cafés La Virginia*" citado *ut supra*<sup>55</sup>. Particularmente interesante es lo sentenciado por el Juez Boggiano, quien, adhiriendo al razonamiento de la mayoría de la Corte aunque por su voto, sostuvo que el principio de la primacía de los convenios internacionales (en el caso de autos, de un Acuerdo de Alcance Parcial) sobre las leyes internas "*resulta acorde con las exigencias de cooperación, armonización e integración internacionales que la República Argentina reconoce, y previene la eventual responsabilidad del Estado por los actos de sus órganos internos, cuestión a la que no es ajena la jurisdicción de esta Corte en cuanto pueda constitucionalmente evitarla*"<sup>56 57</sup>.

#### 4. ¿Es incompatible con el Derecho Mercosur la Ley 24.822?

##### 4.1 Dictamen de la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados. Art. 2 TA (*Reciprocidad*): Jurisprudencia (Caso "*Di Doménico*")

<sup>53</sup> Cfr. CARCOMO LOBO, María T., op. cit., pg. 258; FREELAND LOPEZ LECUBE, Alejandro, "Manual...", op. cit., pg. 271; PEROTTI, Alejandro Daniel, "El Segundo Fallo Arbitral del Mercosur. O el amargo despertar de nuestro Sistema de Solución de Controversias", de próxima publicación en RDM, N° 2, año 4, abril, 2000, pgs. 121ss.

<sup>54</sup> Tratado de la Comunidad Europea, art. 10 (antiguo art. 5); Comunidad Andina, art. 4 Protocolo del Cochabamba; Sistema de la Integración Centroamericana, art. 4 (h) y 6 del Protocolo de Tegucigalpa.

<sup>55</sup> Sentencia calificada por la doctrina como "Tal vez el caso más relevante de este período [pos-reforma constitucional] en materia de Tratados Internacionales,...., por la trascendencia que el mismo tiene para el proceso de integración económica" iniciado a partir del TA (SANTIAGO, Alfonso, "Actualidad en la jurisprudencia de derecho constitucional. La Corte Suprema desde el Pacto de Olivos hasta nuestros días. Principales fallos institucionales 1994-1999", LL periódico del 2/III/2000, pg. 4, -1/5-).

<sup>56</sup> Voto concurrente del Doctor Boggiano, §27, quien agrega que «En este sentido, el tribunal debe velar porque las relaciones exteriores de la Nación no resulten afectadas a causa de actos u omisiones oriundas del derecho argentino». El mismo Magistrado, considerandos antes, opinó que acoger la tesis del Fisco Nacional (recurrente en el caso), en el sentido de no reconocer imperatividad a los compromisos resultantes de los AAP, debilitaría «los cimientos» del Mercosur, toda vez que tal razonamiento también sería de aplicación a las obligaciones asumidas en el marco del TA, en tanto tratado adoptado bajo la forma de AAP (§11).

<sup>57</sup> Esto último lo había sustentado el Alto Tribunal en los precedentes "*Ekmehdjian II*" (§19), "*Fibra*" (§3), y lo reiteraría en "*Mercedes Benz*" (§8), citados;

22. Durante el trámite de sanción de la ley del azúcar tuvo intervención la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados, la cual emitió, con fecha 3/IV/97, su dictamen favorable a la adopción de la norma a la que califica como “*indispensable*”<sup>58</sup>.

La Comisión modificó sutilmente el texto original agregando la frase “*y no podrán ser reducidos*” los aranceles mientras se mantenga la asimetría descrita<sup>59</sup>. Con ello no se deja lugar a dudas, toda modificación de los derechos de importación deberá ser precedida inexorablemente por la neutralización de los efectos distorsivos del programas de ayuda brasileño, cerrando así cualquier margen de negociación a nivel de los órganos comunitarios.

El dictamen fundamenta la conveniencia de la ley en las siguientes circunstancias: a) la importante incidencia de la actividad en el producto bruto y en el empleo de ciertas regiones del país; b) el profundo proceso de reestructuración en el cual está inmerso el productor azucarero, lo que exige otorgar seguridad a estas inversiones, y el marco totalmente desregulado del sector, lo que diferencia a la industria nacional de la práctica de subsidios y regulaciones que se presenta en la mayoría de los países productores; d) que precisamente esto último, ha convertido a Brasil, a través de la implementación del Programa sucroalcoholero en el mayor productor mundial de azúcar, originando dicho Plan una “asimetría macroeconómica” en el interior del Mercosur “que le da características de excepción a la integración del sector azucarero”, agravado por la reciente sanción por el Congreso de Brasil de la ley 9.363/1996 por la cual se procede a otorgar status legal a distintas regulaciones que otorgan beneficios promocionales para determinadas áreas del país; e) que el propio IA (art. 5.b) fijó que la coordinación de políticas macroeconómicas se realizaría “en forma convergente” con la desgravación arancelaria.

<sup>58</sup> Orden del día N° 1428/1997 (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, pg. 6219ss.). Firmado por los Diputados JOSÉ E. LAHOZ, RICARDO E. LAHERRIERE, CARLOS A. RAIMUNDI, GLORIA DEL SOCORRO ABAN., CARMEN DRAGICHVIC, JOSÉ M. CORCHUBLO BLASCO, JORGE A. OCAMPOS, DARCI B. SAMPIETRO, JOSÉ L. ZAVALLA.

<sup>59</sup> PEÑA, Julian, “El conflicto...”, op. cit., pg. 577.

Respecto de los fundamentos transcritos caben hacer algunas precisiones.

En cuanto al marco desregulado del sector (b), la situación no era tal, si se recuerda, como bien señala J. PEÑA<sup>60</sup>, que el decreto 797/92 (citado *ut supra*) establecía una doble protección a la importación del producto: un derecho ad valorem y un derecho compensatorio, lo que se mantuvo, como ya vimos, con el decreto 2.275/94. Además con la suscripción en 1991 del TA, difícilmente pueda considerarse que las rebajas arancelarias al comercio intrazona puedan atentar contra la seguridad jurídica de las inversiones. Dicho instrumento sienta las bases para la constitución de un mercado común, el cual, según la propia definición que da el Tratado, conlleva la *libre circulación de bienes a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales*. No podía escapar a los sectores vinculados a la producción azucarera que la desgravación de aranceles en la región ocurriría en un plazo relativamente corto, sin perjuicio de la neutralización de las distorsiones por medio de la coordinación macroeconómica y sectorial. La reconversión de la actividad debía ser consiente del proceso de integración en el cual se había embarcado Argentina hacia ya seis años.

En atención a lo sentado en el punto (d), dos son los puntos a discutir. En primer término, no debe negarse, como ya lo hemos apuntado, que la “gran” asimetría competitiva provocada por el régimen brasileño, había conducido a un tratamiento de excepción del azúcar en el bloque, condicionado a la negociación de las Partes. Ahora bien, este status excepcional no impidió que entre las instrucciones impartidas al GAH-azúcar figurara la *liberalización gradual* del comercio intrabloque, y si bien igualmente se estableció la necesidad de *neutralización de las distorsiones* originadas por las políticas estatales para el sector, Decs. 14/94 y 16/96, no resulta de éstas últimas que cualquier ejecución parcial que se dé a la liberalización debía estar irremediabilmente precedida por la supresión total de las asimetrías mencionadas. Puede reconocerse que sería legítimo que una

<sup>60</sup> PEÑA, Julián, “El conflicto...”, op. cit., pg. 575.

desgravación total se supedita a eliminación de la “asimetría”, pero una rebaja parcial de los aranceles bien puede constituir un paso en el mecanismo de la negociación del régimen comunitario del azúcar. Las ya citadas decisiones del CMC no establecen que ambas pautas deben ser aplicadas, obligatoriamente, respetando algún requisito de ejecución recíproca. El orden y forma de llevar a cabo el mandato del CMC por el GAH-azúcar es facultad dejada a los negociadores nacionales que actúan en el seno del mismo. No puede desconocerse que, posiblemente, una rebaja del porcentual de los derechos de importación, pudiera ser acordada por el mencionado GAH como etapa previa a la eliminación de determinados incentivos o beneficios del gobierno de Brasil a la actividad del azúcar destinada al comercio intrazona.

En segundo lugar, la invocación de la ley brasileña, no tiene ningún sentido, a menos que el legislador nacional tuviera en mente hacer uso de alguna especie de *non adimpleti contractus*. Ahora bien, si este fuera el caso, no está de más recordar que en un proceso de integración los EM no pueden, bajo ningún punto de vista, supeditar su cumplimiento del ordenamiento jurídico a la actitud del resto de los EM. Tal actitud pondría en “grave riesgo” la empresa común. El derecho resultante de un proceso de integración no es compatible con la idea de la excepción de incumplimiento.

No desconocemos que a la posición sostenida se le puede contestar que dicha regla estaría contenida en el art. 2 TA<sup>61</sup>, que menciona expresamente la reciprocidad de derechos y obligaciones. La respuesta no es difícil. El sistema jurídico del Mercosur, para ser “consecuente” con las metas y objetivos establecidos, no puede legitimar la excepción de incumplimiento, y ello por las siguientes razones: i) la efectiva aplicación del Derecho Mercosur no puede estar supeditado a medidas *unilaterales* de los EM, lo cual afecta la esencia misma de un mercado común; ii) la generalización de esta regla llevaría muy fácilmente al estancamiento del proceso en un marasmo de continuos incumplimientos; iii) el propio ordenamiento comunitario fijó, a través del PB, las vías de acción posibles a fin de solucionar los conflictos

<sup>61</sup> TA, art. 2: “El Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes”.

que por causa del incumplimiento de alguno de los Estados se susciten en el bloque, de otra manera se vaciaría de contenido el citado Protocolo. Ahora bien ¿cuál es el significado del numeral 2 del TA?. Ciertamente, las disposición no carece de sentido. Sin embargo, su interpretación debe buscarse dentro del sistema jurídico del Mercosur, considerado en su conjunto<sup>62</sup>. En efecto, su verdadero alcance se lo descubre si se lo relaciona con el *principio de lealtad comunitaria* reconocido en el art. 38 POP<sup>63</sup>. Del juego de ambas normas resulta que los EM han adoptado una obligación jurídica de doble significado, de un lado, la de tomar “todas” las medidas internas necesarias para dar ejecución a las normas del Mercosur, y de otro, la de abstenerse de adoptar “cualquier” regulación o acto estatal que de algún modo pueda afectar, dificultar o impedir la aplicación en su territorio de las disposiciones comunitarias<sup>64</sup>; este imperativo lo asumen los Países respecto de todos y cada uno del restos de las Partes, “lo que genera, en definitiva, el deber de cumplir fielmente el ordenamiento de la integración en cabeza del Estado obligado y el derecho en el resto de los Países de exigir aquel cumplimiento”. De otra manera, se estaría reconociendo en el art. 2 TA la posibilidad de otorgar a los EM “patente de corso” para violar el ordenamiento comunitario en clara conculcación no sólo del art. 38 de POP sino de todo el sistema jurídico del Mercosur. De esta manera se respeta el “efecto útil” de la disposición del TA, interpretada a partir de todo el ordenamiento comunitario<sup>65</sup>. Es del caso mencionar que esta interpretación

<sup>62</sup> TAHM: asunto 1/99, *Comunicados N° 37/1997 y N° 7/1998*, cit. (§ 49-51).

<sup>63</sup> POP, art. 38: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar, en sus respectivos territorios, el cumplimiento de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en artículo 2 de este Protocolo”.

<sup>64</sup> El TJCA en varias ocasiones se ha referido a estas obligaciones como «de hacer» y de «no hacer». Entre muchos, procesos 2-AI-97, *Secretaría General/Ecuador*, 24/IX/98 [GO N° 391, año XIV, 11/XII/98 (SVII)], 6-AI-98, *Secretaría General/Venezuela*, 18/VI/99 [GO N° 468, año XV, 12/VIII/99 (SVI)]; 7-AI-98, *Secretaría General/Ecuador*, 21/VII/99 [GO N° 490, año XV, 4/X/99 (§2.3)].

<sup>65</sup> Para mayor abundamiento no está de más recordar que a nivel europeo, el TJCE ha sido categórico en el sentido de rechazar como motivo para justificar el incumplimiento del derecho comunitario, el argumento de la falta de cumplimiento por la contraparte, sea ésta otro EM o una institución comunitaria. En esta dirección ver ass. acs. 90 y 91/63, *Comisión/Luxemburgo y Bélgica*, 13/XI/64, Rec. 1964 pg. 1217, (§ 1-2); ass. acs. 52/63 y 55/65, *Alemania/Comisión*, 16/VI/66, Rec. 1966 pg. 227 (§ 12); as. 43/75, *Defrenne*, 8/IV/76, (§ 34-35); as.C-159/94, *Comisión/Francia*, 23/X/97, Rec. 1-5815 (§ 38 y 40); as. T-214/95, *Vlaams Gewest/Comisión*, 30/IV/98, Rec. II-717 (§54, 79, 92). En igual sentido el TJCA proceso 2-AI-97, *Secretaría General/Ecuador*, cit. (§IX).

no es unánime en la doctrina<sup>66</sup>, aunque pensamos que es la que en forma más adecuada se condice con todo ordenamiento jurídico de Mercosur<sup>67</sup>.

De otro lado, la propia jurisprudencia nacional ha rechazado esta excepción de incumplimiento como principio que pueda resultar del art. 2 TA. En este sentido, es oportuno recordar lo expresado por la Cámara Federal de Corrientes, en el reciente asunto "*Di Doménico*"<sup>68</sup>, la cual, ante la pretensión de que se ordenara al Estado nacional no ejecutar el "Acuerdo para la Aplicación de los Controles Integrados en Frontera entre los Países del Mercosur" (*Acuerdo de Recife*), invocándose a tal fin el art. 2 TA, consideró que "*el hecho es que no existe un derecho a incumplir un Tratado Internacional,*

<sup>66</sup> Así por ejemplo, para MANGAS MARTÍN el art. 2 TA impediría reconocer en el ámbito de Mercosur la existencia del principio de *lealtad comunitaria* (Ver MANGAS MARTÍN, *Araceli*, "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política comparada", RJ-UBA, N° I-II-III, 1997, pg. 15, -3/41-). Nosotros preferimos, a partir de una interpretación sistemática, finalista y orgánica del Derecho Mercosur ("en su conjunto"), concluir que dicha disposición no excluye sino, todo lo contrario, posibilita reconocer, en combinación con el citado art. 38 POP, que aquel principio se halla plenamente presente en nuestro plexo normativo comunitario.

<sup>67</sup> El propio Juez del Mercosur ha sostenido que "*El Tribunal también considera que las relaciones comerciales dentro de un sistema que se encuentra tan altamente integrado como el MERCOSUR, deberán basarse en la regla de derecho. [es decir que]... las medidas sobre el comercio deberán fundarse en acuerdos que creen vínculos jurídicos y no en medidas unilaterales tomadas por los miembros, sin fundamento jurídico alguno (...). En consecuencia, en tanto los miembros de MERCOSUR no hayan actuado en forma conjunta para acordar en forma expresa la aceptación de medidas restrictivas al comercio, los Estados miembros estarán inhibidos de aplicar tales medidas en forma unilateral"* (TAHM, asunto *Aplicación de Medidas de Salvaguardia sobre productos Textiles (Res. 861/99) del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEOySP)*, 10/III/2000 (SH.3) [en adelante: asunto 1/00]. Cabe destacar que en esta ocasión el Tribunal Arbitral reconoció que el sector azucarero constituye una excepción al libre comercio intra-zona (SD.3).

<sup>68</sup> Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes: "*Di Doménico, Armando N. y otros s/ Medida de no innovar*", 21/X/99 (expte. N° 1551/99). La situación era la siguiente. En virtud del "Acuerdo de Recife" -que en esta causa se cita siguiendo las normas Mercosur, es decir CMC/Dec. 5/93 y 12/93 y GMC/Res. 8/94-, en el caso del Control Integrado de Fronteras de Paso de Los Libres-Uruguayana, se había estipulado que según sean las operaciones en cuestión se procedería al traslado del personal argentino al área de control de Brasil (Uruguayana: "exportaciones argentinas-importaciones brasileñas") y del personal brasileños al centro de control de Argentina (Paso de los Libres: "exportaciones brasileñas-importaciones argentinas"). Efectivizado el traslado por parte de los funcionarios argentino, los agentes brasileños no procedieron a su correlativo traspaso, argumentándose, entre otras causas, la falta de infraestructura de Centro Integrado correntino; motivo por el cual se comenzaron obras de ampliación. En tales circunstancias, se presentaron ante la justicia agentes de Aduanas nacionales solicitando, por vía de medida autosatisfactiva, que se ordene a los organismos correspondientes del Estado que se apliquen nuevamente los procedimientos de control aduanero, según las modalidades utilizadas con anterioridad a la vigencia del Acuerdo de Recife, hasta tanto Brasil procede a enviar a sus agentes de aduanas al centro de control ubicado en territorio argentino. El Juez de Primera Instancia hizo lugar a la solicitud (sentencia del 1/VII/99, expte. N° 2-6024/98); la que cual posteriormente sería revocada por la Cámara de Corrientes (sentencia citada).

ni aún en el caso de incumplimiento por parte de ciudadanos de otro estado firmante de dicho tratado<sup>69</sup>.

Si por un momento se entendiera que la ley brasileña 9.363/1996 estaría vulnerando el Derecho Mercosur, el propio mecanismo de integración fija expresamente la vía arbitral para la recusación de las medidas nacionales incompatibles con el ordenamiento jurídico del Mercosur. No debe olvidarse que el Congreso ha ratificado dicho mecanismo con la aprobación del PB<sup>70</sup>.

23. No es difícil concluir que, a pesar de las razones esgrimidas por el dictamen de la Comisión, la disposición legal entra en clara contradicción con el derecho nacido a partir del TA<sup>71</sup>. Las razones son las siguientes.

El Congreso al proceder a la aprobación del POP, delegó la cuestión de la regulación del azúcar al CMC, quien a su vez derivó su tratamiento al GAH-azúcar. Si bien, en principio, la disposición del Consejo que remitía el asunto a dicho organismo (Dec. 7/94) es anterior a la suscripción del POP, posteriormente, se confirmó la medida en ocasión de la misma cumbre de Ouro Preto, adosándose, además, pautas que debía respetar el régimen definitivo.

En otras palabras, el Congreso, al dar su apoyo al POP, convalida la decisión del CMC que remite al GAH-azúcar la elaboración del sistema comercial del sector azucarero para el bloque, renunciando, por lo tanto, su competencia a regularlo en forma directa. El propio órgano parlamentario se *inhibió* de legislar sobre el comercio intrazona de dicho producto, cuando no lo fuera a través de la internalización del régimen especial que acordase el CMC (si dicho mecanismo fuera necesario), sobre la base de la propuesta elaborada por el GAH.

<sup>69</sup> En realidad, en el caso de autos, si hubiese existido algún incumplimiento no lo era de "ciudadanos de otro estado parte", sino del propio Estado Parte: para el supuesto Brasil, pues se trataba de funcionarios de aduanas del vecino país.

<sup>70</sup> Protocolo sobre Sistema de Solución de Conflictos en el Mercosur (aprobado por Ley 24.102; ADLA LII-C, 2874; EDLA 1992, 225).

<sup>71</sup> En igual sentido, por sus razones, PEÑA, Julián, "El conflicto...", op. cit., pg. 578-579, 589; *del mismo autor*, "La resolución 457/99 sobre aranceles del azúcar y el respeto a los compromisos internacionales", ED 2/XII/99, pg. 3, -3/4-. Por el contrario, a favor de la compatibilidad de la ley del azúcar con el Derecho Mercosur se pronuncia BIDART CAMPOS, Germán, en el Dictamen citado *ut supra*.

Como se ve el Congreso no tenía facultades para regular el comercio Mercosur del azúcar, del modo en que lo hizo en la ley 24.822, ya que ello significaría un secuestro de atribuciones ya cedidas al CMC y al GAH-azúcar<sup>72</sup>.

Además de dificultar cualquier margen de maniobra en la negociación argentina dentro del GAH, el Congreso excede sus facultades al sujetar cualquier reducción de los gravámenes a la eliminación de la asimetría originada por el programa sucro-alcoholero, lo cual se presenta claramente incompatible con las disposiciones de las Decs. 19/94 y 16/96, dado que estas últimas condicionan recíprocamente la “eliminación gradual” de los aranceles con la “corrección gradual” de las distorsiones. No es posible *comenzar* a reducir el monto de los derechos aduaneros (23%) sólo cuando se “neutralice” la asimetría mencionada. En otros términos, ley nacional y normas comunitarias están fijando plazos diferentes para la adecuación del régimen del azúcar a la Unión Aduanera.

Desde otra perspectiva, la ley bajo análisis incumple otro aspecto de la normativa comunitaria. En efecto, obliga al Estado argentino a ejecutar una medida (sanción) compensatoria encubierta, lo cual resulta tanto de los términos del *Informe* que acompaña el dictamen de la Comisión Mercosur Cámara de Diputados<sup>73</sup> como del texto *legal* propiamente dicho<sup>74</sup>, y ello en absoluta violación a las normas de la integración que sólo habilitan la aplicación de tales medidas (compensatorias) cuando, agotados los mecanismos establecidos por el Protocolo de Brasilia, a saber, *negociaciones directas, intervención del GMC y sentencia del correspondiente Tribunal Ad Hoc*,

<sup>72</sup> J. Peña también considera que el Congreso al ratificar el TA y luego el POP “autolimitó” sus atribuciones en materia arancelaria (PEÑA, Julián, “El conflicto...”, op. cit., pg. 584; *del mismo autor*, “Delegación de facultades en materia arancelaria”, ED 13/VII/99, pg. 2, -1/4-).

<sup>73</sup> Informe, párrafo 8 (“Por lo tanto, dicho sustantivo Programa Proalcohol de la República Federativa del Brasil configura una asimetría macroeconómica con los demás países miembros del Mercosur”) y párrafo 11 (“En consecuencia, mientras se mantenga esa asimetría asumida por la norma de excepción no corresponde avanzar en el proceso de desgravación arancelaria en el sector azucarero”). Orden del día N° 1428/1997 (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, pg. 6220).

<sup>74</sup> Art. 1, ley 24.822: “Los derechos con que se gravan las importaciones... no podrán ser reducidos... *mientras subsista* la asimetría provocada por el sistema sucroalcoholero del Brasil”.

se llegase a una situación de incumplimiento del Laudo Arbitral por el Estado vencido. Sólo en dicho supuesto se autoriza al País vencedor la adopción de medidas compensatorias. Por lo tanto, el Congreso, a través de la aprobación del PB, ha renunciado a ordenar las medidas en consideración, en los casos del comercio intrazona. De esta manera el legislador nacional se extralimita en sus atribuciones<sup>75</sup>. Para solucionar las controversias que puedan surgir en el bloque debe aplicarse el sistema consensuado y oportunamente ratificado por Argentina y no medidas unilateralmente dispuestas por los órganos del Estado. Desde esta perspectiva, la ley aprobatoria del PB significa para el Parlamento nacional, como así también para los demás legislativos del resto de los EM, una *renuncia* a la facultad unilateral de establecer individualmente medidas compensatorias como las de autos.

No se comprende por qué la ley extiende la medida sancionatoria a las importaciones con origen en los demás EM, ya que, en principio, las importaciones provenientes de Brasil estarían beneficiadas del programa Proalcohol, por ello la norma sólo debió referirse a estas últimas o a aquellas que de alguna manera estén influenciadas por dicho plan.

*Lo dicho hasta aquí no significan, en manera alguna, reconocer que la acción del gobierno brasileño, traducida en el otorgamiento de subsidios a la producción de caña de azúcar, a través del Programa Proalcohol, sea compatible con el ordenamiento jurídico del Mercosur*<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Aún más, algunos de los propios integrantes de la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados han reconocido que el Congreso "se extralimitó" en el uso de sus facultades (por ejemplo, LAFFERRIERE, Ricardo, "El Parlamento Europeo y la Comisión de Legisladores del Mercosur", en el Seminario "La experiencia de los órganos de control de las Comunidades Europeas como aporte a la consolidación del Mercosur", Buenos Aires, 24-26/X/97, Audiencia General de la Nación. Opiniones vertidas en la rueda de debate que siguió a su intervención).

<sup>76</sup> Toda vez que tal sistema de "subsidios...atenida en el fondo contra la existencia y funcionamiento de la política comercial común del bloque" [Rúa BOIERO, Rodolfo, "¿Qué gusto tiene el azúcar...?", PET 30/X/97, pg. 24; del mismo autor; "La Fortaleza de la cumbre de Fortaleza (Primera parte)", PET 17/II/97, pg. 20] y por lo tanto contrario al sistema jurídico comunitario. Sobre el Programa Proalcohol de Brasil puede verse DE LAS CARRERAS, Alberto, "El azúcar y el alcohol en el Mercosur. Una asimetría sectorial", 1ra. edición, ed. Hemisferio Sur, Buenos Aires, 1992 (existe una versión más reciente de esta obra).

No obstante, sí ratificamos que, a nivel comunitario, el instrumento, concreto y legítimo para lograr la eliminación o compensación de una asimetría no lo es una ley del Congreso Nacional, sino la negociación en el ámbito del órgano Mercosur competente, sin perjuicio de que cuando una asimetría configure una acción de incumplimiento a la normativa comunitaria pueda recurrirse al sistema de solución de controversias establecido en el Protocolo de Brasilia.

Desde otro punto de vista, la ley del Congreso también podría llegar a vulnerar el inc. 11 del art. 99 CA, a cuyo tenor el Presidente de la República “Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras”. Pues bien los términos de la ley 24.822 obstaculizan cualquier intento de negociación en el seno del GAH-azúcar, eliminando cualquier margen de maniobra para que los representantes nacionales, en atención a las pautas fijadas por las Decs. citadas, puedan acordar definitivamente la regulación del sector azucarero en el interior del bloque.

#### 4.2 Segundo Dictamen de la Comisión Mercosur de la Cámara de Diputados

24. Previamente a la confirmación de la ley del azúcar por ambas Cámaras del Congreso, se dio nueva intervención a la Comisión Mercosur, la cual por dictamen del 5/VI/97, aconsejó desechar las observaciones planteadas en el veto presidencial<sup>77</sup>.

En el *Informe* que acompaña al dictamen el legislador trata de justificar el mantenimiento de los derechos aduaneros en la asimetría que provoca el Programa Sucroalcoholero de Brasil, la cual, en su opinión, lejos de disminuir se acrecienta cada vez más, apoyada por nuevas medidas del

<sup>77</sup> Orden del día N° 1799/1997 (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, pg. 7737ss). Firmado por los Diputados JOSÉ F. LAHOZ, RICARDO E. LAFFERRIERE, ALFREDO N. ATANASOFF, GLORIA DEL SOCORRO ABAN, CARLOS A. RAMBUNDI, JOSÉ M. CORCHUELO BLANCO, JORGE R. DÍAZ MATÍNEZ, GUILLERMO ESTÉVEZ BOIRO, CARMEN DRAGICVIC, VICENTE B. JOGA, JORGE A. OCAMPOS, DARI B. SAMPIETRO, JOSÉ L. ZAWALIA.

gobierno carioca que intentan “fomentar” la inversión en el sector. A pesar de negar expresamente el carácter de sanción internacional que se predicó de la ley vetada, el documento achaca en varias ocasiones actitudes de Brasil contrarias a los criterios sentados en las decs. del CMC sobre el tema azucarero. También se rechaza que el proyecto vulnere el principio constitucional de la supremacía de los tratados y recuerda, citando el inc. 24 de art. 75 CA, que los convenios, en especial el TA, deben ser “interpretados conforme a pautas constitucionales de jerarquía superior, que establecen los criterios y principios de ‘reciprocidad’ e ‘igualdad’ ”<sup>78</sup>. Sin embargo, tales exigencias no deben buscarse a través de medidas nacionales unilaterales como pretende el legislador. No debe perderse de vista, tal como ya lo apuntáramos, que el requisito de la reciprocidad mencionado en el TA, como así también en la CA, debe ser entendido en combinación sistemática con el art. 38 POP a través de una interpretación teleológica que concrete el objetivo último del Mercosur, cual es la constitución de un mercado común. Los actos individuales de los Estados, por regla, se encuentran proscritos de la estructura jurídica de un proceso de integración. Lo contrario significaría dar comienzo a una cadena de incumplimientos recíprocos que, tarde o temprano, terminaría por destruir al Mercosur. Otro tanto cabe decir del requisito de la “igualdad”.

### 4.3 Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación

25. Luego de que ambas cámaras del Congreso levantaran el veto a la ley del azúcar, el Poder Ejecutivo solicitó un dictamen sobre la cuestión a la Procuración del Tesoro. Este órgano, que se expidió a los siete días de sancionada por segunda vez la ley, debió responder a dos interrogantes planteados por el Ministerio de Economía: a) sobre si la disposición legal colisiona con el régimen del TA y b) sobre si la misma condiciona las facultades del Poder Ejecutivo en el ejercicio de las competencias previstas en el TA.

---

<sup>78</sup> Lo cual convalidaría, en palabras de la Comisión, nuestra postura, enunciada *ut supra*, sobre la aplicación de este inciso de la Constitución a los Tratados Constitutivos del Mercosur y sus Protocolos Modificatorios.

La Procuración en su dictamen, no obstante resaltar que la consulta efectuada puede ser “*calificada como abstracta*” y en consecuencia debería ser desechada, considera que “*en atención a la importancia institucional de la cuestión... y a lo novedoso del tema*” es conveniente analizar “*a título de colaboración*” el fondo del asunto. En cuanto aquí interesa, la conclusión del parecer es que “*ante la eventual colisión normativa entre disposiciones del ordenamiento interno y las normas del Mercosur, es evidente que prevalecerían los preceptos internacionales. (...) el Poder Ejecutivo mantiene plenamente sus facultades constitucionales en orden al manejo de las relaciones exteriores que les son propias, sin que obste a ello lo dispuesto por la ley 24.822*”<sup>79</sup>. A pesar de la equivocada calificación de “preceptos internacionales”, es obvio que la referencia es a las normas del ordenamiento de la integración.

### 5. Resolución 457/99 del MEOySP

26. Durante el mes de diciembre de 1998 (9-10/XII) tuvo lugar en Río de Janeiro una Reunión bilateral de Ministros de Argentina y de Brasil. Como resultado del encuentro se labró un Acta en la que se ratificó la “*importancia estratégica*” que tiene la libre circulación de “*todos*” los productos para el proceso de integración, dentro de los cuales debe incluirse a los del sector azucarero. Se estableció también que ambos países comenzarían acercamientos “*bilaterales*” con el fin de elaborar un cronograma para incorporar al azúcar a la Unión aduanera, el cual debería concluirse a más tardar el 30/IV/99.

De particular importancia es lo acordado en el punto n.º 4 del documento a tenor del cual -y en forma unilateral- “*El Gobierno Argentino dará los pasos legales y administrativos acordes a su ordenamiento jurídico para otorgar a las exportaciones de azúcar originadas en Brasil una preferencia del 10% sobre el arancel vigente para las posiciones arancelarias NCM 1701.11.00,*

<sup>79</sup> Procuración del Tesoro de la Nación: Dictamen N° 112/97, 10/IX/97; RPTN N° 28, julio-diciembre, 1997, pg. 303 [el subrayado nos pertenece].

1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00". Es llamativo que el texto sólo mencione como país beneficiario de la reducción arancelaria a uno de los socios del Mercosur; lo conveniente hubiera sido, tal vez, incluir también a Paraguay y Uruguay, aunque más no sea para demostrar que "formamos todos un bloque"; ello a pesar del carácter binacional del encuentro.

Como bien se ha dicho el documento importa "un punto de inflexión en las negociaciones"<sup>80</sup>, ya que hasta el momento ha sido el mayor acercamiento y consenso logrado en el tratamiento del tema a nivel del bloque, debido a las encontradas posiciones que mantienen tanto argentinos como brasileños.

Sin embargo, en cuanto a la discusión intrabloque, algunos autores critican la actitud de autoincriminación adoptada por el Gobierno nacional, lo que en la evolución de las tratativas ha provocado que se reviertan los términos de la disputa "poniendo a la Argentina en el rol de ruptura de los compromisos, en lugar de poner al descubierto la política de subsidios que aplica Brasil al sector azucarero"<sup>81</sup>.

27. Con motivo de los compromisos así asumidos el Ministerio de Economía nacional dictó la Resolución 457/99<sup>82</sup> en virtud de la cual se redujeron un 10% los aranceles de importación intrazona vigente, a las importaciones de azúcar originarias y procedentes de Brasil, Paraguay y Uruguay correspondientes a las posiciones arancelarias NCM 1701.11.00, 1701.12.00, 1701.91.00 y 1701.99.00. La vigencia de la medida se fijó para el día siguiente al de su publicación, es decir para el 21 de abril. Hasta el momento el producto abonaba a su ingreso al país un arancel del 23%, tenga su origen en Estados del Mercosur o en Países extracomunitarios.

El ministerio respectivo fundó la resolución en el TA, en las Decs. 19/94 y 16/96, en las Actas de la XXXII Reunión Ordinaria del GMC y en los "compromisos" asumidos por Argentina y Brasil en el marco de la Reunión de Ministros de Río de Janeiro citada.

<sup>80</sup> PEÑA, Julián, "La resolución 457/99...", op. cit., pg. 3.

<sup>81</sup> Cfr. RÚA BOIERO, Rodolfo, "¿Qué gusto tiene el azúcar...?", op. cit., pg. 24.

<sup>82</sup> Un comentario a dicha norma puede verse en PEÑA, Julián, "La resolución 457/99...", op. cit., pg. 3s.

28. Como era de esperar, la medida levantó un mar de críticas en el seno del Parlamento.

Varios legisladores exigieron la “derogación”<sup>83</sup> de la resolución y el fiel acatamiento del Poder Ejecutivo a las leyes dictadas por el Congreso, solicitándose también una “interpelación” al Ministro de Economía<sup>84</sup>.

## 6. Suspensión Cautelar del Derecho Comunitario y de los Actos Nacionales de ejecución

### 6.1 La Justicia Nacional y la Resolución 457/99 del MEOySP: Medida Cautelar Innovativa (casos “Azucarera los Balcanes” y “Centro Azucarero”)

29. La sanción de la resolución 457/99 provocó el rechazo de los distintos sectores nacionales vinculados a la producción de la caña de azúcar.

Esta reacción no tardó en llegar a los tribunales argentinos en busca de una decisión que clarifique las relaciones entre la ley 24.822 y la medida del Ministerio de Economía, abiertamente incompatibles una con la otra.

Sendas acciones judiciales se plantearon en Tucumán. En ambos supuestos, los demandantes, por un lado la empresa “Cía Los Balcanes” y por el otro el “Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán”, interpusieron “*recurso de inconstitucionalidad*” contra la resolución 457/99 por considerar que la misma se encontraba en contradicción con una norma de rango superior, la ley 24.822; además solicitaron que se dicte “*medida cautelar innovativa*” a fin de obtener la suspensión del antedicho acto ministerial. En el caso del Centro Azucarero la vía procesal utilizada a fin de impugnar la constitucionalidad de la resolución fue una acción de amparo.

<sup>83</sup> Proyectos de Resoluciones de la Cámara de Diputados N° 22, 27 y 28 del 21/IV/97 (Trámite Parlamentario N° 37, período 1999, pg. 2184, 2194 y 2195, respectivamente).

<sup>84</sup> Proyecto de Resolución de la Cámara de Diputados N° 41 del 21/IV/97 (Trámite Parlamentario N° 37, cit., pg. 2208).

Como se ve, de las reseñadas actuaciones judiciales surgen dos cuestiones, una sobre el fondo (II) y otra de tipo formal (I).

30. (I) En lo que hace a las medidas cautelares innovativas, el juzgado federal interviniente hace lugar, en ambos casos, a la solicitud y ordena al Poder Ejecutivo que “suspenda la aplicación y vigencia” de la resolución 457/99, hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la causa de autos<sup>85</sup>.

Para llegar a tal resultado las sentencias analizan los requisitos propios de las medidas cautelares:

-a) *fumus boni iuris*: se reconoce en cabeza de los actores un interés legítimo digno de tutela que configura la verosimilitud del derecho alegado, en tanto la recusación de la resolución atacada “se muestra fundada en una apariencia de derecho” toda vez que ella resulta, *prima facie*, dictada “en contradicción” con la ley 24.822. Llama la atención que no se citen, ni se investiguen, tanto las normas del TA como el derecho derivado, más aún cuando en los propios fallos se menciona al AAP N.º 18 y al Mercosur. El único parámetro de análisis que se utiliza es la norma legal y la resolución ministerial, olvidándose todo el sistema regulatorio de los azúcares en el interior del bloque. Lo mínimo era considerar al menos una “posible” incompatibilidad entre una ley nacional y un tratado internacional. El asunto no puede resumirse en una contradicción sólo entre ambas disposiciones de derecho interno.

-b) *periculum in more*: el juez da por acreditado que la aplicación de la norma denunciada, que no significa otra cosa que una reducción de 10% de los aranceles, puede ocasionar una afectación “irreparable” a los derechos de los reclamantes, y además colocaría en serio riesgo tanto la economía de la “industria pilar” de la provincia de Tucumán, como también los sectores vinculados a la actividad, “poniendo en peligro la paz social”.

---

<sup>85</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de Tucumán N° 2 (Juez a cargo Dr. R. Maturana): “Cia. Azucarera los Balcanes S.A./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos s/acción de inconstitucionalidad”, 28/IV/99 (expte. N° 909/99); “Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán c./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos s/acción de amparo”, 30/IV/99 (expte. N° 15A/99).

-c) inexistencia de otra vía procesal más adecuada.

Ambas decisiones judiciales fueron oportunamente apelada por el gobierno nacional. A su turno el Tribunal de alzada, sin perjuicio de reconocer el principio de “presunción de legitimidad” de los actos administrativos y en su caso las excepciones al mismo (por razones de *ilegalidad manifiesta y perjuicio irreparable*), consideró acreditado todos los extremos alegados por los actores, es decir el *fumus boni iuris* (al resultar la norma de la ley 24.822 modificada por la resolución en causa) y el *periculum in more* (en virtud de que no existiría modo alguno de reparar los daños que la aplicación del acto ministerial sería susceptible de producir a los derechos de los actores), por lo cual confirma la medida suspensiva de la resolución 457/99 hasta tanto se resuelva sobre el fondo del asunto<sup>86</sup>.

A pesar del silencio de la Cámara, parecería deducirse que, en su opinión, el ministerio de Economía incurrió en “ilegalidad manifiesta” (presumiblemente por intentar reformar una norma superior -ley- a través de una norma inferior -resolución-) lo que se agrava con el peligro de una afectación sustancial e irreparable en los derechos de los peticionantes. Ahora bien, al igual que lo que ocurre con las decisiones del *a quo*, el Tribunal tampoco menciona, ni a través de una sucinta referencia, la existencia del Tratado de Asunción ni mucho menos de las decs. del CMC 7 y 19/94 y 19/96, que constituyen el derecho de la integración que en materia

---

<sup>86</sup> Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, recursos de apelación: “Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán c./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos *s/acción de amparo*”, 25/X/99 (registro F° 46714, L° 377); “Cia. Azucarera los Balcunes S.A./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos *s/acción de inconstitucionalidad*”, 21/XII/99 (expte. 39.458).

El Poder Ejecutivo atacó, en el marco de ambas causas, vía interposición de recurso extraordinario, la confirmación de la suspensión provisional; sin embargo la Cámara rechazó la solicitud toda vez que la misma, al dirigirse contra un despacho interlocutorio que resuelve sobre una medida cautelar, no cumple el requisito del carácter definitivo de la sentencia que se recurre -inadmisibilidad formal-. [Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán: “Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán c./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos *s/acción de amparo*”, 10/II/2000 (registro F° 46934, L° 379)].

Por esta razón el MEySP ha presentado ante la propia Corte Suprema de Justicia sendos recursos de queja por denegación de recurso extraordinario. La resolución de los mismos se encuentra pendiente ante la Alta Jurisdicción [Sobre esto último ver Acta de la XXXVII Reunión Ordinaria del GMC, Buenos Aires 4-5/IV/2000, punto 8.2 (BO 3/V/2000, pg. 15)].

azucarera han acordado los cuatro países del Mercosur. Ello así, no obstante, la referencia expresa del Fiscal Federal, para quien la medida cautelar «impide dar cumplimiento al Tratado de Asunción del 26 de Marzo de 1991»<sup>87</sup>.

No perdemos de vista lo “sensible” de la cuestión azucarera, en especial para la provincia de Tucumán, en la cual se produce casi el 65% (aprox. 1.153.000 tn.) del total de la zafra anual del país (aprox. 1.749.000 tn.)<sup>88</sup>.

Sin embargo, el fiel cumplimiento de los compromisos asumidos, adquiere en el marco de un proceso de integración una especial importancia vinculada esencialmente a las bases mismas del proyecto regional común. Las falencias en la aplicación del ordenamiento de la Comunidad Mercosur, impulsa de hecho -aunque no de derecho- el inicio de una cadena de “incumplimientos recíprocos” que pueden muy bien terminar con la empresa de la integración.

Todo lo anterior, reforzado en el caso argentino, en el cual las disposiciones de los acuerdos internacionales adquieren por fuerza de la constitución rango supralegal, pudiéndose predicar tal solución -en nuestra opinión- también sobre las normas del derecho Mercosur derivado. No puede escapar a la revisión judicial el remitir cualquier asunto planteado al parámetro de legalidad del derecho comunitario del bloque.

31. En cuanto al asunto de fondo (I) las causas han seguido distintos trámites.

En lo que respecta al asunto “*Centro Azucarero*”, el juez de primera instancia hizo a lugar la declaración de inconstitucionalidad de la resolución 457/99<sup>89</sup>.

<sup>87</sup> Cfr. párrafo citado en los considerandos de la “propia” sentencia de la Cámara (lallo del 21/XII/99, citado).

<sup>88</sup> Cifras tomadas a 1998.

<sup>89</sup> Juzgado Federal de Primera Instancia de Tucumán N° 1 (Juez a cargo Dr. J. Parache): “*Centro Azucarero de Agricultores Cañeros de Tucumán c./Poder Ejecutivo de la Nación. Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos s/acción de amparo*”, 7/XII/99 (expte. N° 15A/99, registro F° 1136, L° 4).

En sus considerandos, el fallo justifica la tacha de inconstitucionalidad de la norma, por un lado, **(i)** en la violación del principio de “zona de reserva de la ley” y con ello la pirámide jurídica establecida en el art. 31 CA, lo que se materializa a través de la vulneración del principio de “legalidad”, entendido como la exigencia por la cual todo gravamen debe ser “sancionado por ley” y consecuentemente la afectación de los arts. 17 y 19 del mismo cuerpo legal. El reproche judicial se extiende a su vez, lo que llama aún más la atención, a la supuesta contradicción de la resolución con el art. 75 inc. 1 CA<sup>90</sup>, pues a tenor de la decisión “*ni el Poder Ejecutivo... puede delinear aspectos estructurantes de los gravámenes, aún cuando haya delegación legal; [y] ello porque la Constitución establece expresamente el principio de legalidad, y no contempla excepciones por vía de delegación*”. **(ii)** A su vez, según el juez, si bien la norma del art. 75.24 CA habilita la aprobación de tratados de integración, lo hace subordinando tal circunstancia a las condiciones de “reciprocidad e igualdad” y a la no afectación “*de las economías regionales*” (sic!). Lo que la ley 24.822 asegura, es justamente, la vigencia de aquellos requisitos constitucionalmente fijados, los cuales no se reconocen en el caso de autos toda vez que persiste la situación de “asimetría” entre las políticas estatales sobre el sector azucarero y más en concreto las distorsiones provocadas por el sistema de subsidios brasileño.

Cabe hacer aquí, algunas consideraciones.

En primer lugar **(i)**, no puede presumirse, en forma automática, que exista una contradicción entre las diferentes disposiciones de la Carta Magna, sin intentar una interpretación armónica a partir de todas las reglas que pueden ser susceptible de aplicación. Sería por otro lado apresurado concluir

---

<sup>90</sup> Art. 75 CA: “Corresponde al Congreso: inc. 1: Legislar en materia aduanera. Establecer los derechos de importación y exportación, los cuales, así como las evaluaciones sobre las que recaigan, serán uniformes en toda la Nación.”.

A su turno, Bidart Campos, también repara en que el art. 75, numerales 1 y 10 asegura al Congreso federal la “competencia exclusiva” para regular la materia aduanera y fijar los aranceles de importación y exportación; campo que el mismo autor denomina “zona de reserva legislativa y fiscal”. Sin embargo, avanzando en su dictamen, reconoce que la constitucionalidad de una ley desde la perspectiva interna “no basta para la conclusión a la que hay que arribar, ya que... desde la perspectiva internacional, es imprescindible averiguar si la ley [24.822] sancionada se compatibiliza con el Tratado de Asunción y sus Protocolos” [BIDART CAMPOS, Germán, en el Dictamen citado ut supra (SII)].

que el constituyente en el inc. 1 del art. 75 reservó en forma exclusiva -fuera del campo de las materias delegables- la facultad de establecer los derechos de aduana en cabeza del Legislativo, y luego en el inc. 24 abrió la posibilidad de que exista, a través de tratados de integración, “delegación de competencias”, las que obviamente se refieren a las que ostentan cada uno de los tres poderes del Estado. El inc. 24, no establece, salva la cuestión de los derechos humanos y el régimen democrático, límites a las competencias que, en condiciones de reciprocidad e igualdad, pueden ser transferidas al ámbito comunitario. En principio, cualquier atribución, es transferible, a los órganos del bloque<sup>91</sup>.

Por otro lado, la propia CS ha tenido oportunidad de expedirse sobre el tema. Recuérdese el asunto “*Cafés La Virginia*”, citado *ut supra*, en el cual se ventilaba la cuestión de la incompatibilidad de una ley del Congreso - posterior en el tiempo- con un AAP firmado entre Argentina y Brasil, a través del cual se procedía a la reducción total (0%) de los derechos de importación para determinados productos (en el caso de autos, café crudo). Dichos convenios de alcance parcial, adoptados bajo el paraguas del Tratado de Aladi, entran en vigor sin necesidad de intervención parlamentaria<sup>92</sup>. En la mencionada sentencia la Corte, aplicando el principio de primacía de los acuerdos internacionales sobre las leyes internas, resolvió la inconstitucionalidad de la norma del Congreso que modificaba los aranceles a la importación fijados por el AAP.

En última instancia, el numeral 24, ubicado a continuación del inc. 1, no establecería otra cosa que una “excepción” al ejercicio exclusivo por el Congreso de sus atribuciones en materia aduanera.

No debe perderse de vista que aún la mínima expresión de las formas de integración, a saber la zona de preferencias arancelarias, parte del

91 Según Barra, la “competencia y jurisdicción”, cuya delegación autoriza el inc. 24, se refiere a “atributos constitucionales, es decir, las competencias y la jurisdicción otorgadas por la Constitución a los órganos constitucionales, ya que si se tratase sólo de competencias establecidas o de órganos creados por la normativa inferior, no resultaría lógica esta previsión en el texto constitucional” (BARRA, Carlos R., “Fuentes del ordenamiento de la integración”, ed. ábaco, 1998, pg. 219; del mismo autor, “Jurisdicción constitucional de los tribunales internacionales”, ED 176,100 -991/1002-).

ineludible requisito de la reducción de los derechos aduaneros, exigencia que se hace efectiva, en la mayoría de los procesos a través de la intervención de los órganos de la Administración sin intervención del Poder Legislativo. Por tal motivo cualquier tratado de integración, tendrá como consecuencia lógica el restringir el campo de actuación congresional en lo que hace a la materia aduanera/arancelaria. La primera manifestación de un proyecto de estas características es la reducción de los aranceles al menos en lo que hace al comercio entre los EM; más aún en el caso del Mercosur, en el cual y por imperativo de la Unión Aduanera también se procede a la regulación (al alza o a la baja) de los derechos de importación extrazona. Como se ve, la simple aprobación del TA significó para el Congreso -como ya lo dijimos- la inhibición en los temas cuyo tratamiento el convenio pone en vías de “ejercicio común entre los países de la región”; entre éstos la regulación de los derechos de importación y exportación. Todo esto, profundizado por la ratificación del POP, el cual limita aún más las competencias del Legislativo. En conclusión, se sostenga, bien que en razón de la naturaleza intergubernamental de los órganos del Mercosur la delegación de materias se concreta en el Poder Ejecutivo, o bien, se acepte nuestra opinión, en el sentido de que existe una transferencia de competencias a los organismos del bloque para su ejercicio en común -lo que no significa una simple atribución al poder Administrador estatal, toda vez que lo es a instituciones que representa un Ejecutivo cuatripartito y no el mero Ejecutivo nacional-, la consecuencia es la misma: la aprobación y ratificación del derecho originario Mercosur limitó las atribuciones que hasta el momento ejercía el Congreso<sup>93</sup>.

Aún más, de aceptarse la tesis del fallo la mayor parte de las materias armonizadas a nivel del Mercosur sería susceptible de tacharse de inconstitucionales.

<sup>92</sup> Ver Decreto 415/91, 18/III/91 (BO 20/III/91; ADLA LI-B, 1792) y Ley 24.080, 10/VI/92 (BO 18/VI/92; ADLA LII-C, 2752).

<sup>93</sup> Ya hemos citado a J. PEÑA, quien también sostiene que el legislador al proceder a la aprobación del TA y del POP “autolimitó” sus atribuciones en materia arancelaria. El autor referido trae también el ejemplo del Código Aduanero que autoriza la delegación al Ejecutivo en materia aduanera (PEÑA, Julián, “Delegación de facultades...”, op. cit., pg. 1).

(ii) Llama también la atención, la referencia del fallo al requisito de la no afectación de las economías regionales. En efecto, del tenor de la “cláusula constitucional de la integración” (art. 75.24) no surge referencia alguna a esta condición. Lo cual, por otro lado, tiene una lógica explicación, si se repara en que la Constitución, en este caso concreto, deja la defensa de los intereses regionales y de las provincias en manos del poder federal, ya que éste es el único interlocutor del Estado a la hora de entablarse las negociaciones en el seno del bloque regional.

Debe señalarse que la sentencia que declara la inconstitucional de la resolución 457/99 ha sido apelada por el gobierno nacional, estando el expediente ante la Cámara Federal.

Hoy por hoy la cuestión del azúcar esta siendo objeto de una Reclamación de Brasil a Argentina en el seno del GMC, en relación con la suspensión cautelar que se ha dictado contra la resolución 457/99.

## **6.2 Derecho Comunitario Comparado. TJCE: Casos “Foto-Frost”, “Zuckerfabrick”, “Atlanta” y otros**

32. Si bien es cierto que para “casi” la unanimidad de la doctrina no es posible hablar de un derecho comunitario en el Mercosur<sup>94</sup>, las características y naturaleza propia del ordenamiento jurídico sentado a partir del TA, muestran que nuestro proyecto de integración guarda concordancia, al menos en cuanto a los objetivos mediatos, con el fenómeno comunitario europeo. La evolución de nuestro proceso regional, avanza, esperamos, con dirección hacia el modelo del Viejo continente.

Dicho esto, analizaremos la cuestión de la suspensión cautelar del derecho de la integración en el marco del Derecho de la Comunidad Europea.

No escapa a nuestra consideración, como bien señala J. PEÑA, que la resolución 457/99, en cuanto ejecución del compromiso asumido en el Acta de Río de Janeiro, no comporta la transposición o ejecución de una obligación jurídica adoptada en el marco del derecho Mercosur<sup>95</sup>. No

---

<sup>94</sup> Opinión sobre la cual ya hemos expuesto reiteradamente nuestra posición en contrario, razón por la cual no nos explayaremos sobre el punto.

obstante, es evidente la “vinculación jurídica” que se presenta entre dicha norma ministerial y el ordenamiento jurídico Mercosur, en concreto con el TA, el PB, el POP y las Decs. 7/94, 19/94 y 16/94; aún más cuanto que la propia resolución se funda expresamente en normas del Derechos Mercosur. Por lo cual creemos pertinente investigar el tratamiento de las medidas cautelares en el ámbito referido, más aún si se tiene en cuenta que, últimamente, han sido dictadas varias decisiones provisionales contra actos relacionados con el derecho Mercosur<sup>96</sup>.

<sup>95</sup> PEÑA, Julián, “La resolución 457/99...”, op. cit., pg. 4.

<sup>96</sup> **Argentina:** además del citado caso del azúcar, ver: 1- “medida autosatisfactiva” por la que se suspende la aplicación en Paso de los Libres del Acuerdo de Recife (Juzgado Federal de Primera Instancia, causa “Di Doménico”, 1/VII/99, citada) revocada por la Cámara Federal de Apelaciones de Corrientes (sentencia de 21/IX/99, citada); 2- “medida autosatisfactiva” por la cual se fijó cautelarmente que sólo podrán importarse mensualmente 3.742 toneladas de pollo eviscerado provenientes desde Brasil, hasta tanto se resuelva el expediente por denuncias de dumping que se tramita ante la Subsecretaría de Comercio Exterior (Juzgado Federal de Primera Instancia de Concepción del Uruguay, autos “EE.P.A.S.A y otros s/Medida Cautelar”, 18/XI/99, expte. N° 774/99), rechazada por la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná (resolución del 30/XII/99, registro L.S.C. 1999 - T° II - F° 4863), cabe aclarar que a pesar de que se anuló la sentencia de primera instancia, la alzada confirmó que los cupos a la importación continúan en vigor (sentencia del 1/III/2000, registro L.S.C. 2000 - T° I - F° 294) en razón de que los demandantes han interpuesto recurso extraordinario contra su decisión (el que les fue admitido, sentencia del 22/III/2000, registro L.S.C. 2000 - T° I - F° 479), lo que, según la jurisprudencia de la CS (“*Cesar Arias*” (1991; Fallos 314:1675); “*Jorge Escobar*” (1993; Fallos 316:2035); “*Marta Osswald*” (1995; Fallos 318:541)) expresamente citada por la Cámara, produce la suspensión de los efectos de la resolución atacada hasta tanto se defina la concesión o no del mencionado remedio extraordinario; en consecuencia los autos se encuentran ante la CS quien deberá decidir, eventualmente, sobre el levantamiento de los cupos (N° de Expediente “F 193/2000”). **Brasil:** “medida de no innovar” por la que se suspende, hasta la resolución sobre el fondo del asunto, la importación a Brasil de arroz procedente de Argentina y de Uruguay (Decisión de la 4ª Turna do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, Agravo Regimental em AI N° 2000.04.01.034280-1/RS, “*Associação dos Arrozeiros de Itaquí e outros (União Federal)*”, 25/IV/2000). **Uruguay:** “suspensión preventiva” del Decreto 299/95 del Poder Ejecutivo (del 8/VIII/95; publicado en DO del 29/VIII/95), por el cual se aprobó el “*Acuerdo sobre Transporte Multimodal en el ámbito del Mercosur*” [MERCOSUR/CMC/Dec. 15/94 (VII Reunión del CMC, Ouro Preto, 16-17/XII/94)] decretada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo [autos: “*Alianza da Bahía Compañía de Seguros y otras el Estado. Poder Ejecutivo. Suspensión de Ejecución (N° 210/96)*”, 2/IV/97]; cabe destacar que en este asunto la cuestión era la dudosa legalidad de la vía utilizada por el Ejecutivo para proceder a la incorporación del Acuerdo al derecho interno (para el caso un decreto presidencial), sin embargo, los demandantes, a pesar de hacer referencia a este punto, fundan la solicitud de suspensión preventiva del mencionado acto administrativo no en su ilegalidad manifiesta, sino en la otra causal que contempla el ordenamiento cautelar uruguayo, es decir “*la gravedad y posible irreparabilidad de los daños que habría de causar tal violación administrativa*”; extremos éstos que acepta el Tribunal a fin de hacer lugar a la medida precautoria [sentencia 81: “*que la modificación de las reglas de responsabilidad de los transportistas (...) puede determinar verosimilmente un grave perjuicio actual a las compañías aseguradoras... y, aún a importadores y exportadores nacionales, con las connotaciones que todo ello proyecta o puede irrogar al interés nacional (...)* -Que esta- suspensión de la ejecución... constituye una garantía... contra las actuaciones arbitrarias... de la Administración... no implica pronunciamiento sobre el fondo del asunto... Y... puede desplegarse cuando, como se estima en el caso, los daños que pueda sufrir el particular superen o puedan razonablemente sobrepasar los que la suspensión pudiere ocasionars”. Un comentario a la sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo puede verse en LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., “Transporte Multimodal. Sentencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo N° 237 (2 de abril de 1997)”, RDM año 2, N° 6, diciembre, 1998, pg. 137-145. Desconocemos si en Paraguay ha tenido lugar el dictado de medidas cautelares relacionadas con el Derecho Mercosur.

33. Sin dudas la facultad de los jueces nacionales de dictar medidas precautorias o cautelares contra normas de derecho comunitario, o disposiciones nacionales que proceden a su aplicación, representa un de los riesgos más grandes en orden a la exigencia de “uniformidad en la aplicación e interpretación” del ordenamiento de la Comunidad en todos los EM. Por esta razón la opción por tales actos de suspensión sólo deben ser la última respuesta que los magistrados puedan ofrecer para la salvaguarda de los derechos de los particulares pues no debe perderse de vista que además del interés de éstos, también está en juego el “interés de la Comunidad regional en su conjunto”.

Analizado globalmente el asunto son dos las cuestiones cuyo respeto se hace aquí inexorable. Por un lado, el derecho fundamental de toda persona a obtener “una tutela jurisdiccional completa y efectiva”<sup>97</sup> que el propio Derecho comunitario (europeo) le reconoce, el cual, por lo demás, implica también “que pueda garantizarse su tutela cautelar”<sup>98</sup> para el supuesto en que sea necesario a fin de asegurar la plenitud de la futura sentencia definitiva. Por el otro, es innegable que para garantizar la regla de la igualdad tanto de los Estados como de los particulares frente al derecho comunitario es

<sup>97</sup> Desde antiguo el TJCE sostendrá *«que es normal suponer que un derecho material tiene su correlario en la facultad del beneficiario de invocarlo mediante el ejercicio de una acción judicial por sí mismos»* (as. 6/60, *Humblet/État Belge*, 16/XII/60, Rec. (S. 1954-1960), pg. 409 (§1L.2.a). Aún más, *«en el sistema procesal comunitario»* este derecho de los particulares a una tutela jurisdiccional *«está garantizada no sólo mediante los distintos recursos directos que pueden interponerse ante el Juez comunitario, en las condiciones establecidas en el Tratado, sino también a través del procedimiento de remisión prejudicial... en el marco de los recursos interpuestos ante el Juez nacional, órgano jurisdiccional comunitario de Derecho común»* [auto del Presidente del Tribunal de Primera Instancia de 22/XII/95, *Danielsson y otros/Comisión*, T-219/95 R, Rec. II-3051 (§77)].

<sup>98</sup> TJCE: as. C-213/89, *Factoriume y otros*, 19/VI/90, Rec. I-2433 (§19-21); as. C-143/88 y C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG*, 21/II/91, Rec. I-415 (§16-21); auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3/VI/96, *Alemania/Comisión*, C-399/95 R, Rec. I-2441 (§46-47); auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29/II/97, *Antonissen/Consejo y Comisión*, C-393/96 P(R), Rec. I-441 (§36); as. C-17/98, *Emesa Sugar*, 8/II/2000, aún no publicada en el repertorio (§70, 73). Esta protección de los particulares concedida “por el propio derecho comunitario” no se limita a una salvaguarda cautelar negativa sino también conlleva la posibilidad de ordenar medidas provisionales “positivas” [TJCE: as. C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft y otras* (I), 9/XI/95, Rec. I-3761 (§24-30)], salvo, en determinados supuestos, que se dicten a la espera de la sanción de una norma comunitaria [as. C-68/95, *T. Port*, 26/XI/96, Rec. I-6065 (§51)]. En ámbito interno véase su reconocimiento en el auto del Tribunal Supremo de España, Sala Tercera, de 20/XII/90, en el cual se considera que el derecho a una tutela judicial cautelar no sólo viene impuesta por el derecho nacional sino también como *«principio general del derecho comunitario»* (§ Segundo).

esencial dar cumplimiento al principio de la *uniforme aplicación e interpretación* de la norma comunitaria en todo el territorio del bloque.

34. Las primeras líneas de interpretación elaboradas por la jurisprudencia comunitaria se encuentran en su precedente *Zuckerfabrik*. En dicha oportunidad se consultó al Tribunal de Justicia si “las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea, en concreto el art. 189 TCE<sup>99</sup>, permita a los jueces nacionales suspender cautelarmente la ejecución de un acto administrativo nacional sancionado sobre la base de un Reglamento comunitario cuando sobre este último pesaban sospechas de invalidez”<sup>100</sup>. Como se ve la cuestión era sumamente “delicada”, pues de ella dependía que en el futuro cualquier juez nacional de un EM tuviera la atribución de paralizar, indirectamente, normas de derecho comunitario con las consecuencias que ello traería<sup>101</sup>.

En su respuesta el TJCE reconoce, como principio, que el derecho comunitario no se opone a que los tribunales nacionales, ante la impugnación por un particular de la legalidad de una norma de la Comunidad, puedan suspender, en lo que al reclamante se refiere, los efectos normativos del acto nacional basado en el Reglamento comunitario sospechado; todo ello en virtud del principio de protección jurisdiccional que se deriva para los particulares del derecho comunitario<sup>102</sup>.

35. Ahora bien, la sentencia *Zuckerfabrik* es muy esclarecedora al sentar el Tribunal de Justicia la doctrina judicial sobre *los requisitos que deben cumplir los jueces nacionales a fin de suspender la aplicación de una norma nacional que ejecuta un acto comunitario*.

<sup>99</sup> Artículo 189 del Tratado CE, actualmente tras su modificación art. 249 CE.

<sup>100</sup> Es lo que la Prof. Kemelmajer denomina “invalidez por contaminación” (KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aida, “Incorporación de la norma comunitaria al derecho interno”, en *Apuntes Jurídicos*, año 1, N° 1, ed. Alea-Coladic, Mendoza, pg. 10; de *la misma autora* “Nuevamente sobre el juez nacional frente al derecho comunitario”, LL periódico del 11/VII/97, pg. 7, -1/7-).

<sup>101</sup> Los riesgos que conlleva la confirmación de esta competencia en manos de los jueces nacionales no es ajeno al TJCE; lo cual se constata si se repara en el “deteamiento” con que dicho Tribunal se referirá a los requisitos y exigencias que rodean la concesión de estas medidas cautelares (Cfr. SOBRINO HEREDIA, José M., “La incidencia del derecho comunitario sobre la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares de contenido positivo”, RIE N° 3, V° 23, septiembre-diciembre, 1995, pg. 795, -779/797-).

<sup>102</sup> TJCE: as. C-143/88 y C-92/89, *Zuckerfabrik Südenithmarschen AG*, cit. (§16, 17, 21).

Creemos que esta es la parte de la decisión que puede perfectamente ser aplicada por los jueces nacionales en el Mercosur en los casos análogos que ante ellos se presenten. Un dato relevante no debe ser pasado por alto es que en el marco de sus competencias cada uno de los jueces de los Países del Mercosur son, además de tribunales de derecho nacional, “*órganos jurisdiccionales comunitarios de Derecho común*”. En efecto la doctrina judicial comunitaria que venimos analizando perfectamente puede aplicarse en concreto ante pedidos de tutela cautelar contra:

a) disposiciones o actos comunitarios, es decir pertenecientes al derecho Mercosur, tanto originario (TA y Protocolos modificatorios) como *derivado* (decisiones, resoluciones, directivas y acuerdos), incluyéndose también los AAP, en especial los concertados en el marco del TA;

b) disposiciones o actos nacionales que:

- i) procedan -cuando sea necesario- a la incorporación del derecho comunitario;
- ii) se sustenten o fundamenten en normas del derecho Mercosur;
- iii) aún cuando no tengan por fin cumplir una obligación asumida en el ámbito regional, se encuentren en estrecha vinculación con el mandato de alcanzar los fines del Tratado de Asunción.

Con toda seguridad esta sencilla lista no agota las posibilidad de normas respecto de las cuales pueda predicarse “una especial relación de afinidad jurídica” con el Mercosur, frente a las cuales los jueces nacionales de los EM deberían, ante la solicitud de medidas que provisionalmente suspendan o restrinjan sus efectos (y en consecuencia los del derecho regional), tener en cuenta las siguientes pautas de interpretación elaboradas por el TJCE en el asunto *Zuckerfabrik*.

36. Una aclaración, es oportuna. Los asuntos del Tribunal que aquí se comentan se enmarcan dentro de un conflicto más complejo, cual es posibilidad de declararse la invalidez del derecho comunitario derivado. Originalmente la problemática giró en torno a si los tribunales nacionales, por sí mismos, tenía facultad para declarar dicha invalidez a lo cual el TJCE categóricamente respondió que sólo a él le compete “*en exclusiva*” la potestad

de anular normas de derecho comunitario derivado<sup>103</sup> a través de los mecanismos que le ofrecen los arts. 173 (recurso de anulación), 177.b (reenvío prejudicial de validez) y 184 (excepción de ilegalidad) del TCE<sup>104</sup>. Sin embargo, a pesar de su afirmación, el Tribunal deja latente una excepción a esta regla en los casos de “*un procedimiento sobre medidas provisionales*”<sup>105</sup>. Esto último dará lugar a una nueva cuestión, la de saber si está permitido a los tribunales estatales, en los supuestos en que se impugne un acto nacional fundado en una disposición comunitaria sospechada de ilegalidad, adoptar medidas precautorias a la espera de la resolución final del caso, y, eventualmente, los requisitos que a este efecto se debían cumplir. Ya vimos la respuesta la primera parte del interrogante.

Si bien es cierto, que en el Mercosur no existe aún un Tribunal de Justicia que llegado el caso pueda resolver una cuestión de legalidad del derecho derivado, ya que ni siquiera el *Tribunal Ad Hoc*, regulado en el PB, tiene tales competencias, de todas maneras es conveniente que las distintas jurisdicciones locales adopten un criterio común sobre la cuestión que estamos tratando, el cual, creemos, debería ser el sentado por la Corte Comunitaria.

37. Volviendo a la sentencia *Zuckerfabrik* mencionaremos los requisitos que, a criterio del Tribunal, legitiman las medidas cautelares nacionales contra normas estatales vinculadas al derecho de la Comunidad; son los siguientes<sup>106</sup>:

<sup>103</sup> Lo que no le está vedado al juez nacional es examinar la validez de la norma comunitaria derivada, aunque si llegara a la conclusión de que la misma está afectada en su legalidad no tiene competencia para invalidarla, pues el monopolio del control negativo de dicha legalidad comunitaria se encuentra en cabeza del Tribunal de Justicia. TJCE: as. 314/85, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, 22/X/87 Rec. 1987 pg. 4199 (§11-20); as. C-334/95, *Kröger GmbH & Co. KG*, 17/VI/97 (§51), (página web: <http://europa.eu.int/cj/es/> -visitada el 20/XI/99-). En nuestra opinión, debe citarse también el as. 16/65, *Schwarze*, 1/XII/65, Rec. 1965 pg. 1081 (§ 2), en el cual el Tribunal había adelantado ya esta idea. A su vez el TJCE amplió más tarde la fórmula al sostener que le corresponde también en exclusiva «el control de la omisión» de las instituciones comunitarias [as. C-68/95, *T. Port*, cit. (§53)]. RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, “El Juez Nacional como Juez comunitario”, ed. Civitas, Madrid, España, 1993, pg. 118). En esta oportunidad el Juez de Luxemburgo, reconoció que el control de la validez de derecho comunitario derivado es de su competencia exclusiva en el ámbito de las tres Comunidades: CEE, CEEA, CECA [as. C-221/88, *Busseni*, 22/II/90, Rec. I-495 (§12-14)].

<sup>104</sup> Actualmente tras su modificación arts. 230, 234.b y 241 CE.

I- Que las alegaciones “de hecho” o “de derecho” aportadas por los demandantes conduzcan al juez “al convencimiento de que existen serias dudas sobre la validez” de la norma comunitaria (*fumus boni iuris*); en otras palabras, que objetivamente considerada sea susceptible de ser declarada inválida (en el caso europeo por el Tribunal de Justicia). No debe olvidarse al respecto el “amplio margen de apreciación” que cabe reconocer a los órganos comunitarios<sup>107</sup>.

Los fundamentos utilizados por el solicitante necesitan de convicción y solidez<sup>108</sup>, es decir deben ser “*a primera vista, lo bastante pertinentes y serios como para constituir un fumus boni iuris capaz de justificar la concesión de la medida provisional solicitada*”<sup>109</sup>.

II- Que la suspensión tenga carácter “provisional”. Esto significa, en el modelo europeo, que el juez sólo puede ordenar la paralización del acto hasta tanto el Tribunal de Justicia haya tenido oportunidad de expedirse sobre la legalidad del acto comunitario, bien sea porque el propio juez nacional elevó una consulta prejudicial de validez, o bien porque ésta ha sido presentada con anterioridad por otro tribunal estatal<sup>110</sup>. En ambos casos, antes de resolverse sobre el procedimiento principal, se deberá esperar la sentencia del TJCE, y como se dijo la duración de las medidas provisionales sólo puede extenderse hasta que la misma haya sido dictada.

Evidentemente este recaudo no puede aplicarse al Mercosur al carecer el proyecto de un Tribunal supranacional. Sin embargo es posible extraer la

<sup>105</sup> JCE: as. 314/85, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, cit. (§19).

<sup>106</sup> TJCE: as. C-143/88 y C-92/89, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG*, cit. (§22-33); as. C-17/98, *Emesa Sugar*, cit. (§69, 73).

<sup>107</sup> TJCE: as. C-465/93, *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft y otras (I)*, cit. (§37).

<sup>108</sup> Dicho requisito del humo de buen derecho también puede definirse en el sentido de que los argumentos invocados por el demandante de las medidas provisionales no pueden ser desconocidos sin un examen más exhaustivo y en profundidad, lo cual supera los límites propios del procedimiento cautelar [TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19/VII/95, *Comisión/Atlantic Container Line y otros*, C-149/95 P(R), Rec. I-2165 (§26)].

<sup>109</sup> TJCE: auto del Tribunal de Justicia de 29/VI/94, *Comisión/Grecia*, C-120/94 R, Rec. I-3037 (§70).

<sup>110</sup> TJCE: as. C-334/95, *Krüger GmbH & Co. KG*, cit. (§49-50).

idea de que lo relevante, desde el punto de vista de nuestro bloque regional, es que el *status quo* cautelar sea por el término más breve posible, toda vez que en el fondo la suspensión afecta no sólo a una norma nacional sino también a una disposición comunitaria.

III- Que la suspensión “sólo” se acuerde en caso de “urgencia” y ante el peligro de un “perjuicio grave e irreparable” (*periculum in mora*).

En cuanto a la “urgencia”, es preciso que el perjuicio alegado por el peticionante deba poderse producir antes de la sentencia definitiva. Las circunstancias del asunto deben acreditar una manifiesta necesidad en el pronunciamiento cautelar a fin de evitar un daño irreparable<sup>111</sup>.

Con respecto al “perjuicio”, caben aquí algunas apreciaciones:

I) el perjuicio debe ser “grave” e “irreparable”, lo que rechaza el daño “hipotético”. Ahora bien esto no exige que su ocurrencia “inminente” deba acreditarse con una “certeza absoluta”, basta, en particular, cuando su acontecimiento dependa de varios factores en conjunto, que sea “previsible con un grado de probabilidad suficiente”<sup>112</sup>.

II) una pérdida “meramente económica”, en principio, no puede ser considerada como irreparable. Sin embargo, es distinto el caso de situaciones excepcionales en las que una compensación pecuniaria no pueda restablecer a la persona lesionada sus intereses en el estado de cosas anterior a la aparición del perjuicio<sup>113</sup>. Pero en cualquier caso la paralización de los efectos del acto normativo no puede perseguir “evitar un perjuicio que, aun suponiendo que fuera cierto, parece ser consecuencia inevitable de la aplicación del régimen estricto de las ayudas [subsidios] en el sector..., que tiene por objeto, en particular impedir las repercusiones especialmente perjudiciales para la competencia -y, por consiguiente, para la supervivencia de las empresas competitivas- del mantenimiento artificial de empresas que no podrían subsistir en

<sup>111</sup> TJCE: auto del Tribunal de Justicia de 12/VII/90, *Comisión/Alemania (ley sobre peajes)*, C-195/90 R, Rec. I-3351 (§38); auto del Tribunal de Justicia de 29/VI/94, *Comisión/Grecia*, C-120/94 R, cit. (§89).

<sup>112</sup> TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19/VII/95, *Comisión/Atlantic Container Line y otros*, C-149/95 P(R), cit. (§38).

<sup>113</sup> TJCE: auto del Tribunal de Justicia de 12/VII/90, *Comisión/Alemania (ley sobre peajes)*, C-195/90 R, cit. (§31); as. C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft y otras (I)*, cit. (§41).

condiciones normales de mercado”<sup>114</sup>.

III) de cualquier modo corresponde al juez evaluar las circunstancias propias de cada caso. En especial debe apreciarse si la ejecución inmediata del acto objeto de la solicitud cautelar puede ser susceptible de producir al reclamante un daño “irreversible” que no podría ser reparado si el acto comunitario llegara a ser inválido.

IV- El juez local no debe olvidar que esta “obligado a garantizar, en el ámbito de su competencia, la plena eficacia del derecho comunitario”, lo que significa que “en caso de duda” sobre la validez de la disposición comunitaria deberá tener en cuenta “el interés de la Comunidad en que no dejen de cumplirse las normas del derecho derivado sin serias garantías”<sup>115</sup>. Para dar cumplimiento a esto último las funciones del juez deben enmarcar la comprobación de si la disposición comunitaria de que se trata quedaría “privada de eficacia” por falta de aplicación inmediata. Por otro lado, en los casos en que la suspensión pueda provocar un “riesgo económico para el bloque Regional” se debería “exigir al demandante suficientes garantías”<sup>116</sup> (fianza, caución, depósito bancario, etc.).

V- El juez nacional también “está obligado”, al certificar los requisitos necesarios para la concesión de tales medidas, a respetar lo declarado por el órgano jurisdiccional comunitario” en los asuntos controvertidos ante él. Para nuestro caso, piénsese en los Laudos del *Tribunal Ad Hoc del Mercosur* que, eventualmente, puedan haberse dictados en relación con la materia que está tratando el juez nacional. En efecto, el tribunal nacional deberá considerar si en el caso de autos fuera de aplicación lo sentenciado por el

<sup>114</sup> TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 3/V/96, *Alemania/Comisión*, C-399/95 R, cit. (§80).

<sup>115</sup> Al respecto es conveniente reparar en el «menoscabo» al régimen jurídico que establece la norma comunitaria que provoca la suspensión, en especial se deberá sopesar «el efecto acumulativo» que provocaría que gran número de órganos judiciales del resto de los EM adopten también medidas cautelares «por razones análogas». También debe tenerse en cuenta la situación concreta del demandante «que lo diferencie de otros operadores económicos afectados» [TJCE: as. C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft y otras* (I), cit. (§44); auto del Tribunal de Justicia de 12/VII/96, *Reino Unido/Comisión (enfermedad de la “vaca loca”)*, C-180/96 R, Rec. I-3903 (§89-90)].

<sup>116</sup> TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29/II/97, *Antonissen/Consejo y Comisión*, C-393/96 P(R), cit. (§42).

Tribunal *Ad Hoc*, en tal supuesto tiene el “imperativo jurídico” de seguir los lineamientos fijados por dicho Juez del Mercosur. Este “deber o lealtad comunitaria” surge sin dudas del art. 38 POP, el cual prescribe un particular mandato de colaboración judicial cuya relevancia se pone especialmente de manifiesto sobre todo en lo que hace a la “*apreciación efectuada por el Tribunal del interés de la Comunidad*” y de la “*ponderación de este interés con el sector económico de que se trate*”<sup>117</sup>.

Todo lo anterior se anota sin perjuicio de la “amplia facultad de apreciación” que cabe al juez de las medidas provisionales, en atención a las particularidades propias del caso concreto, a la hora de establecer “la existencia de los requisitos” mencionados como así también “el orden que debe seguirse en su examen”<sup>118</sup>. Dicho margen de discrecionalidad judicial debe ser enmarcado dentro de las circunstancias propias de cada caso particular<sup>119</sup>.

38. Como se ve del conjunto de los extremos citados surge que la alternativa de la suspensión cautelar de los actos en cuestión no debe tener lugar sino en condiciones excepcionales y tratando de preservarse siempre el interés de la Comunidad Mercosur. La utilización de estos instrumentos debe ser restrictiva en razón de los perjuicios que son susceptibles de ocasionar para el proceso de integración.

39. Obviamente nuestro Mercosur adolece de una lamentable carencia, cual es un Tribunal de Justicia que al igual a lo que ocurre en Europa asegure el respeto del derecho de la integración tanto en su interpretación como en su aplicación.

Sin embargo, creemos que ante la ausencia de criterios que aplicar frente a la solicitud de mandamientos cautelares contra normas del Mercosur

<sup>117</sup> Este recaudo no surge de la sentencia *Zuckerfabrik*, sino de la decisión del Tribunal en el asunto *Atlanta*, la cual constituye un pronunciamiento que completa y aclara la doctrina judicial de la primera [TJCE: as. C-465/93, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft y otras* (I), cit. (§46 y 50, respectivamente); ver también as. C-68/95, *T. Port*, cit. (§48)].

<sup>118</sup> TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 19/VII/95, *Comisión/Atlantic Container Line y otros*, C-149/95 P(R), cit. (§23); auto del Tribunal de Justicia de 12/VII/96, *Reino Unido/Comisión (enfermedad de la “vaca loca”)*, C-180/96 R, cit. (§45).

<sup>119</sup> TJCE: auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 29/I/97, *Antonissen/Consejo y Comisión*, C-393/96 P(R), cit. (§28).

o actos nacionales que le den ejecución o presenten con ellas una vinculación jurídica, es posible, y además deseable, que los jueces, a la hora de establecer la corrección de estos pedidos, tengan en cuenta los parámetros fijados por el TJCE. Dos razones aconsejan tal entendimiento, primero que en el Mercosur estamos frente a un Derecho *ex novo*, de particulares características, no asimilable ni al derecho nacional ni al derecho internacional, que requiere también nuevos métodos y pautas de interpretación; no debe olvidarse que están en juego los intereses de los ciudadanos, del Estado y también los de la Región en su conjunto. Además, ha sido el propio TJCE el órgano motor de la integración europea y a la vez el fiel guardián de la legalidad y legitimidad de todo el ordenamiento jurídico de la Comunidad, sea en el accionar de las instituciones comunitarias, de los Estados miembros o de los particulares.

40. A pesar de todo lo dicho y de la buena predisposición comunitaria que puedan ofrecer los jueces nacionales ello no suplantarán la irremediable laguna jurisdiccional que presenta el Mercosur. En efecto, la prevalencia del orden jurídico, y con ello la salvaguarda de los derechos de los particulares y el respeto por la seguridad jurídica, sólo podrá asegurarse a partir de la constitución de una Corte de Justicia para el bloque; institución, por cierto, aclamada y solicitada, salvo algunas excepciones<sup>120</sup>, por la unanimidad de la doctrina especializada<sup>121</sup>, y aún por los distintos Magistrados de las Cortes Supremas de los Estados del Mercosur (en forma conjunta<sup>122</sup> e individual<sup>123</sup>).

<sup>120</sup> Algunos doctrinarios, por cierto escasos en su número, entienden que aún no es momento adecuado a fin de dotar de un Tribunal Supranacional al Mercosur. Entre ellos CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo, Conferencia: "Asimetrías Jurídicas en el Mercosur", en 33º Coloquio Anual de IDEA, op. cit., pg. 87, -84/87-; GONÇALVES, José Botafogo, "Os Tribunais do Mercosul", BILA, N° 18, janeiro-junho, 1996, pg. 6-7; HITTERS, Juan Carlos, "Solución de controversias en el ámbito del Mercosur. (Hacia un derecho comunitario)", I.L. 1997-C, 1419, -1406/1419-.

<sup>121</sup> Sin dudas no es esta la oportunidad para citar a la inmensa mayoría de autores que apoyan esta moción. Nos permitimos sólo mencionar algunos de los encuentros académicos en los cuales quedó asentado como conclusión la necesidad de dotar cuanto antes al Mercosur de un Tribunal de Justicia. Entre muchos: *Encontro do Guarujá* (Semana Jurídica do Guarujá), Brasil, 5-8/IX/96-, Recomendación N° 2 (citado por VIANA SANTOS, Antonio C., "Tribunal de Justiça Supranacional do Mercosul", Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, N° 16, -Serie Internacional VI-, julho-dezembro 1996, ed. EM.U., São Paulo, pg. 31-32, -23/37-); *Ira. Reunión, de la Rama Latinoamericana de la Asociación de Estudios de Integración Europea* [ECSA-AL: European Community Studies Association-América Latina; Asunción, Paraguay, 24-26/XI/96] (ver DREYZIN DE KLOR, Adriana-SARACHO CORNET, Teresita, "La Asociación de Estudios de Integración Europea en América Latina.

41. Por último queremos reiterar tres cuestiones:

I- Sin dudas todo proceso de integración tiene una fuerte base en el interés político, pero no debe sólo requerirse ese interés a las esferas de los Ejecutivos o de los Legislativos. El Poder Judicial debe también participar de ese interés, tanto más cuando al no haber un Tribunal de Justicia para el Mercosur tendrán los jueces la última palabra en lo que a integración se refiere.

II- El Poder Judicial debe estar a la altura de los tiempos que nos toca vivir y aggiornarse a las nuevas formas de integración jurídica que marcan -en América- este fin de siglo.

III- Sólo cuando este Poder logre convertirse en el guardián del proceso de integración, y por tanto en la garantía de respeto del derecho y las instituciones comunitarias, podrá el particular

---

El Seminario de Integración Regional”, LL 1997-C, 1479/1488); IV *Forum de Integração Parlamentar do Mercosul* (Assembleia Legislativa de Estado do Rio Grande de Sul -Comissão do Mercosul-, Porto Alegre, Brasil, 12-14/XI/97). En este último, entre las conclusiones, redactadas por el Prof. Sergio Borja de Brasil y sobre la base de nuestra conferencia (“La Supranacionalidad desde la óptica del Sistema Mercosur y desde la óptica del Derecho Constitucional de sus Estados Partes”), se adoptó el siguiente texto: “A Comissão de Constituição e Justiça... analisando o ordenamento institucional constatou uma convergência de pensamento com o seguinte teor: Que os Estados-Partes componentes do Mercosul tem de criar condições de autosuperação ao tratado marco..., criando para isto, órgãos supranacionais, notadamente, um Tribunal Comunitario... Que os dispositivos constitucionais dos Estados-Partes, permitem á sua manra um alargamento do bloco de constitucionalidade facultando a supranacionalidade”.

<sup>122</sup> Debe mencionarse el importante documento conocido como “**Carta de Ouro Preto**”, elaborada, en el marco del Ier. Congreso Internacional de Derecho Comunitario (Ouro Preto, Brasil, 19-21/IX/96), precisamente por la Comisión de Trabajo en la cual participaban los Presidentes de las Cortes Supremas de Justicia de los EM del Mercosur (con excepción del representante de Brasil); en particular, en su Recomendación N° IV se brega por la pronta implementación en el bloque de un Tribunal Supranacional de Justicia (ver ALVAREZ, Gladys S.-HIGHTON, Elena I., “¿Hacia un Tribunal Transnacional para el Mercosur?. Carta de Ouro Preto (21/IX/96)”, LL Suplemento Actualidad 26/XI/96, pg. 1-2).

<sup>123</sup> A su vez los mismos Jueces de estas Altas Jurisdicciones nacionales se han expedido, en forma individual, en favor de esta opción; así por ejemplo, Magistrados del Superior Tribunal de Justicia de **Brasil** (Juez FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio, “A arbitragem como meio de solução de conflitos no âmbito do Mercosul e a impreseindibilidade da Corte Comunitária”, RDM año 2, N° 5, octubre, 1998, pg. 95-108, esp. 106-108), de la Corte Suprema de Justicia de **Paraguay** (Juez PACIELLO CANDIA, Oscar, su disertación en *Mesa Redonda*: “Las Cortes de Justicia en el Mercosur”, II Congreso de Magistrados del Mercosur, 6-8/XI/97, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales -Universidad Nacional de Buenos Aires-, Buenos Aires), de la Corte Suprema de Justicia de **Uruguay** (Juez CARIOLI MARTINEZ, Milton, su disertación en *Mesa Redonda*: “Las Cortes de Justicia en el Mercosur”, II Congreso de Magistrados del Mercosur, cit.) y de la Corte Suprema de Justicia de **Argentina** (Jueces BOGGIANO, Antonio, “Introducción al Derecho Internacional...”, op. cit., pg. 108-109; VÁZQUEZ, Adolfo R., “El Mercosur y su necesaria complementación mediante un Tribunal Supranacional”, LL 1998-F, 1201/1208; del mismo autor, “La integración económica del continente americano: El mercado común hemisférico”, ED 183, 1458ss., -1453/1465-).

beneficiarse de los derechos que le corresponden y el Mercosur jactarse de una auténtica y efectiva legitimidad jurídica<sup>124</sup>.

## 7. Conclusiones

-Tanto el derecho originario (TA, PB, POP, y demás instrumentos modificatorios) como el derecho derivado (decisiones, resoluciones, directivas) del Mercosur, gozan de un status de primacía sobre las disposiciones de rango legal, según lo señalan los inc. 22 y 24 del art. 75 CA.

-El sentido del derecho Mercosur debe buscarse atendiendo a las pautas interpretativas características de este derecho (interpretación finalista y teleológica, efecto útil, principio *pro comunitatis*, etc.).

-La regulación del azúcar a través de la ley 24.822 vulnera los acuerdos asumidos por Argentina en el marco del TA y demás normas comunitarias. Esto no sólo en razón de que el Congreso con la ratificación de los Tratados constitutivos restringió sus facultades en las materias otorgadas a los órganos del bloque, sino también porque dicha ley afecta el principio de primacía que tanto la jurisprudencia como la constitución nacional le reconocen al derecho Mercosur.

-Los eventuales incumplimiento de alguno de los Estados miembros del ordenamiento jurídico del bloque de ninguna manera habilitan al resto a sancionar medidas unilaterales de retorsión o compensación, toda vez que ante normas o actos nacionales incompatibles con el derecho de la integración se ha establecido un mecanismo de solución de controversias como el procedimiento que monopoliza los reclamos entre los países del Mercosur. únicamente en caso de haberse llegado al supuesto de inejecución de un laudo del Tribunal *Ad Hoc* es legítimo la adopción de las mencionadas medidas.

<sup>124</sup> NIELSEN, Gustavo L.-PEROTTI, Alejandro D., "El Mercosur en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil", en la obra "Conclusiones del Congreso Internacional de Derecho Comunitario y del Mercosur (Salta, Argentina, Septiembre, 1998)", T° II, ed. Escuela de la Magistratura-Poder Judicial, Salta, 1999, pg. 754, -739/754-

-El legislador estatal ha excedido sus facultades con la sanción de la ley del azúcar. La regulación del sector azucarero, dentro del Mercosur, pertenece a la competencia normativa del CMC, sobre la base de las propuestas que le formule el GAH-azúcar.

-El fiel cumplimiento del ordenamiento jurídico nacido a partir del TA exige la derogación, o cuanto menos la adaptación de las disposiciones de la ley 24.822 a fin de acomodar el derecho nacional al sistema normativo de la integración.

-Dicho lo anterior no cabe desconocer el fundamento supralegal sobre el que se apoya la resolución 457/99 del MEOySP.

-El ordenamiento jurídico nacional debe empezar a ser agiornado a la nueva realidad de la integración del Mercosur.

-La empresa que conlleva la constitución de un mercado común no puede dejarse a la voluntad unilateral de los Estados miembros.

-En lo que respecta a las solicitudes de medidas cautelares contra actos comunitarios o medidas nacionales de ejecución (o aquellas vinculadas al proyecto del mercado común), su interpretación debe ser restrictiva y excepcional. Su concesión debe ser el último medio para salvaguardar los derechos de los particulares. En dicho examen es importante tener en cuenta el interés de la Comunidad regional en que se aplique en todo el territorio el derecho comunitario.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ, Gladys S.-HIGHTON, Elena I., "¿Hacia un Tribunal Transnacional para el Mercosur?. Carta de Ouro Preto (21/IX/96)", LL Suplemento Actualidad 26/XI/96, pg. 1-2).
- ARNAUD, Vicente G., "Mercosur. Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional", ed. Abelardo-Perrot, Buenos Aires, 1996, pg. LABANDERA IPATA, Pablo, "Aspectos jurídico-institucionales que operan como freno para la integración", RDM año 2, N° 4, agosto, 1998, pg. 73-74, -63/78
- BARRA, Carlos R., "Fuentes del ordenamiento de la integración", ed. ábaco, 1998, pg. 219; del mismo autor, "Jurisdicción constitucional de los tribunales internacionales", ED 176,100 -991/1002-).
- BARRA, Rodolfo, "Asimetrías Jurídicas en el Mercosur", Conferencia en el marco del 33º Coloquio Anual de IDEA: "El desafío de la Integración en el mundo: Mercosur, Unión Europea y Nafta", San Carlos de Bariloche 12-14/XI/97, ed. IDEA, 1998, pg. 79 -78/81-;

- BOGGIANO, Antonio "Contratos Internacionales en el Mercosur", RAMFJN, año IX, N° 16-17, enero-julio 1996, Buenos Aires, -161/182
- BOGGIANO, Antonio, "Introducción al Derecho Internacional. Relaciones exteriores de los ordenamientos jurídicos", ed. La Ley, Buenos Aires, 1995
- BOGGIANO, Antonio, "Introducción al Derecho Internacional...", op. cit., pg. 108-109;
- CACHAPUZ DE MEDEIROS, Antonio Paulo, Conferencia: "Asimetrías Jurídicas en el Mercosur", en 33° Coloquio Anual de IDEA, op. cit., pg. 87, -84/87-;
- CARCOMO LOBO, María T., "Laudo Arbitral do Primeiro Tribunal Ad-Hoc do Mercosul", RDM, op. cit, pgs. 257-259.
- CARIOLI MARTINEZ, Milton, su disertación en Mesa Redonda: "Las Cortes de Justicia en el Mercosur", II Congreso de Magistrados del Mercosur, cit.)
- Cocchia, Jorge D. *c/Estado Nacional y otro s/acción de amparo* (1993; ED 156-315). Voto de la mayoría §12 (el subrayado nos pertenece).
- CONSTANTINESCO, Leontín, "Derecho comunitario y derecho constitucional neerlandés", D.I. N° 7, octubre, 1970, pg. 102.
- DALLA VIA, Alberto R., "El Primer Laudo Arbitral del Mercosur", RDM, op. cit., pgs. 104-109).
- DE LAS CARRERAS, Alberto, "El azúcar y el alcohol en el Mercosur. Una asimetría sectorial", 1ra. edición, ed. Hemisferio Sur, Buenos Aires, 1992 (existe una versión más reciente de esta obra).
- Decreto 2275/94, 23/XII/94 (BO 30/XII/94; ADLA LV-A, 367).
- Decreto 797/92, Importación de azúcar de caña o remolacha y otros, 19/IV/92 (BO 21/IV/92; ADLA LII-B, 1758).
- DENOT MEDEIRO, José Artur, "Mercosul: quadro normativo e institucional Pós-Ouro Preto", BILA, N° 16, janeiro-abril, 1995.(página webb:  
<http://www.mre.gov.br/getec/WEBGETEC/BILA/16/lartigos/1denot.htm> - visitada el 14/VI/97-
- DOTTI, Miguel A. y otros *s/contrabando (incidente de apelación, auto de nulidad e incompetencia)* (1998; Fallos 321:1226).
- DREYZIN DE KLOR, Adriana-SARACHO CORNET, Teresita, "La Asociación de Estudios de Integración Europea en América Latina. El Seminario de Integración Regional", LL 1997-C, 1479/1488); IV Forum de Integração Parlametar do Mercosul (Assembleia Legislativa de Estado do Rio Grande de Sul -Comissão do Mercosul-, Porto Alegre, Brasil, 12-14/XI/97)
- FIGUEIREDO TEIXEIRA, Sálvio, "A arbitragem como meio de solução de conflitos no âmbito do Mercosul e a imprescindibilidade da Corte Comunitária", RDM año 2, N° 5, octubre, 1998, pg. 95-108, esp. 106-108)
- GONÇALVES, José Botafogo, "Os Tribunais do Mercosul", BILA, N° 18, janeiro-junho, 1996, pg. 6-7;
- GONZALES-OLDEKOP, Florencia, "La Integración y sus Instituciones", ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997, pg. 202;
- HITTERS, Juan Carlos, "Solución de controversias en el ámbito del Mercosur. (Hacia un derecho comunitario)", LL 1997-C, 1419
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída "Nuevamente sobre el juez nacional frente al derecho comunitario", LL periódico del 11/VII/97
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, "Incorporación de la norma comunitaria al derecho interno", en Apuntes Jurídicos, año 1, N° 1, ed. Aiea-Coladic, Mendoza, pg. 10;
- LAFFERRIERE, Ricardo, "El Parlamento Europeo y la Comisión de Legisladores del Mercosur", en el

Seminario "La experiencia de los órganos de control de las Comunidades Europeas como aporte a la consolidación del Mercosur", Buenos Aires, 24-26/IX/97, Auditoria General de la Nación. Opiniones vertidas en la rueda de debate que siguió a su intervención).

LANDONI SOSA, Ángel, "La armonización de normas procesales en el Mercosur", LL 1998-D, 939-941, -937/949-

Ley 23.981 (BO 12/IX/91; ADLA LI-C, 2889; EDLA 1991, 251).

Ley 24.822. Sobre los Derechos de importación que gravan el ingreso de azúcar (ADLA LVII-C, 2894; EDLA 1997-A, 173). Proyecto de los Diputados Horacio A. Macedo, Gloria del Socorro Aban, Eduardo E. Barrionuevo, Rafael A. Bulscio, Julio C. Díaz Lozano, Jorge R. Díaz Martínez, Arnaldo D. Estrada, María L. González, Vicente B. Joga, Ernesto R. Kaehler, Emilio R. Martínez Garbino, Manuel A. Martínez Zuccardi, Félix A. Mothe, Tomás R. Pruyas, Carlos Tener.

LORENZO IDIARTE, Gonzalo A., "Transporte Multimodal. Sentencia del Tribunal de lo Contencioso-administrativo N° 237 (2 de abril de 1997)", RDM año 2, N° 6, diciembre, 1998

MANGAS MARTÍN, Araceli, "Unión Europea y Mercosur: perspectiva jurídico-institucional y política comparada", RJ-UBA, N° I-II-III, 1997

MANILI, Pablo L., "El derecho comunitario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación", DJ Año XIV, N° 38, 23/IX/98, pg. 234, -230/237-).

MIDÓN, Mario A., "El Tratamiento Constitucional de la Integración entre los Signatarios del Mercosur", LL 24/III/97

NAHAS, Carlos A., "El sistema procesal del nuevo Reglamento Relativo a la Aplicación de Medidas de Salvaguardia para las Importaciones provenientes de países no miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) como una aproximación al derecho de la integración", RAMFJN, año XII, N° 23, julio-septiembre, 1999

NAJURIETA, María S., "El juez nacional ante el desafío de la Integración: una nueva exigencia para la formación del Magistrado", RAMFJN, año XII, N° 23, julio-septiembre, 1999, pg. 57 -51/58

NIELSEN, Gustavo L.-PEROTTI, Alejandro D., "El Mercosur en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal de Brasil", en la obra "Conclusiones del Congreso Internacional de Derecho Comunitario y del Mercosur (Salta, Argentina, Septiembre, 1998)", T° II, ed. Escuela de la Magistratura-Poder Judicial, Salta, 1999

PACIELLO CANDIA, Oscar, su disertación en Mesa Redonda: "Las Cortes de Justicia en el Mercosur", II Congreso de Magistrados del Mercosur, 6-8/XI/97, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales -Universidad Nacional de Buenos Aires-, Buenos Aires)

PEÑA, Julián, "El conflicto de la Ley del azúcar con el Mercosur", RDPC N° 16, 1998

PEROTTI, Alejandro Daniel, "El Segundo Fallo Arbitral del Mercosur. O el amargo despertar de nuestro Sistema de Solución de Controversias", de próxima publicación en RDM, N° 2, año 4, abril, 2000, pgs. 121ss.

PESCATORE, Pierre, "La importancia del derecho en un proceso de integración económica", D.I. N° 15, marzo, 1974, pg. 15.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur (Ouro Preto, 17/XI/94). Aprobado por el Congreso mediante Ley 24.560 (BO 13/10/95; ADLA LV-E, 5876; EDLA 1995-B, 1135).

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias (Mercosur/CMC/Dec. 1/91, I Reunión CMC,

Brasilia, 17/XII/91).

Resolución 457/99, 19/IV/99, por la que se otorga una preferencia porcentual sobre el Derecho de Importación Intrazona vigente a las importaciones de azúcar originarias de los Estados miembros del Mercosur (BO 20/IV/99).

RIMOLDI DE LADMAN, Eve, "Incorporación de las normas del Mercosur", Paper de Trabajo, presentado en el "Comité de Asuntos Latinoamericanos" del CARI (Consejo Argentino de Relaciones Internacionales), Buenos Aires, 5/XI/97, pg. 2.

RÚA BOIERO, Rodolfo, "¿Qué gusto tiene el azúcar..?", PET 30/IX/97, pg. 24; del mismo autor, "La Fortaleza de la cumbre de Fortaleza (Primera parte)", PET 17/II/97, pg. 20

RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, "El Juez Nacional como Juez comunitario", ed. Civitas, Madrid, España, 1993, pg. 118).

SANGUINETTI, Julio Luis, "Mercosur: las alternativas del diseño institucional definitivo", en R.I.L., N° 201, 1994, pg. 15 -3ss.- (sostiene la existencia de una "muy embrionaria" forma de supranacionalidad en el espíritu del TA, la cual se vuelve "mucho más clara" en el PB);

SANTIAGO, Alfonso, "Actualidad en la jurisprudencia de derecho constitucional. La Corte Suprema desde el Pacto de Olivos hasta nuestros días. Principales fallos institucionales 1994-1999", LL periódico del 2/III/2000, pg. 4, -1/5-).

SOBRINO HEREDIA, José M., "La incidencia del derecho comunitario sobre la facultad de los órganos jurisdiccionales nacionales de adoptar medidas cautelares de contenido positivo", RIE N° 3, V° 23, septiembre-diciembre, 1995, pg. 795, -779/797-).

SOLA, Juan Vicente, "La jerarquía de las leyes y reglamentos nacionales con las normas del Mercosur", LL periódico del 14/X/96, pg. 3 -2/4-

VÁZQUEZ, Adolfo R., "El Mercosur y su necesaria complementación mediante un Tribunal Supranacional", LL 1998-F, 1201/1208; del mismo autor, "La integración económica del continente americano: El mercado común hemisférico", ED 183, 1458ss., -1453/1465-).

VIANA SANTOS, Antonio C., "Tribunal de Justiça Supranacional do Mercosul", Revista da Faculdade de Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas, N° 16, -Serie Internacional VI-, julho-dezembro 1996, ed. F.M.U., São Paulo, pg. 31-32, -23/37-)

## SIGLAS

ANA: Administración Nacional de Aduanas;

ADIA LVII-C, 4233: Anales de la Legislación Argentina, Tomo LVII-C, pg. 4233, Buenos Aires; BILA: Boletim de Integração Latino-Americana, ed. Ministerio de Relações Exteriores, Brasilia; BO: Boletim Oficial, Buenos Aires;

CCJ: Corte Centroamericana de Justicia (1992);

D.L.: Revista Jurídica Derecho de la Integración, ed. INTAL, Buenos Aires;

DO: Diario Oficial de Uruguay, Montevideo;

DI: Revista Jurídica Doctrina Judicial, ed. La Ley, Buenos Aires;

ED: Revista Jurídica El Derecho, Buenos Aires;

- EDLA 1997-A, 173: El Derecho Legislación Argentina, Tomo 1997-A, pg. 173, Buenos Aires; Fallos: Recopilación de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Argentina, Buenos Aires; GO: Gaceta Oficial de la Comunidad Andina;
- GOCCI: Gaceta Oficial de la Corte Centroamericana de Justicia;
- LL: Revista Jurídica La Ley, Buenos Aires;
- NCM: Nomenclatura Común del Mercosur;
- PEE: Periódico Económico Tributario ed. La Ley, Buenos Aires;
- RAMFIN: Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia Nacional, Buenos Aires; Rec.: Recopilación de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas; Rec. (S.....): Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, Selección ....., Luxemburgo, 1999;
- RDPC: Revista de Derecho Privado y Comunitario, ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe;
- RPTN: Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación, Buenos Aires,
- RIE: Revista de Instituciones Europeas, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid;
- RDM: Revista Derecho del Mercosur, ed. La Ley, Buenos Aires;
- R.L.L.: Revista Integración Latinoamericana, ed. INTAL, Buenos Aires;
- RI-UBA: Revista Jurídica de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires;
- TAHM: Tribunal Ad Hoc del Mercosur;
- TICE: Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas;
- TICA: Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.