

# La integración al derecho interno de normas pertenecientes al orden jurídico internacional

CALOGERO PIZZOLO<sup>1</sup>

## SUMARIO:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. PLANTEO DEL PROBLEMA
- III. LA SITUACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL. MONISMO Y DUALISMO
- IV. LA SITUACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. LA APLICABILIDAD AUTOMÁTICA E INMEDIATA
- V. MECANISMOS DE INTEGRACIÓN DE NORMAS PERTENECIENTES AL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL
- VI. HIPÓTESIS AL PROBLEMA DE LA INTEGRACIÓN NORMATIVA

## I. INTRODUCCIÓN

En ocasión de la invitación cursada por el profesor Domingo García Belaunde para asistir, junto a otros colegas argentinos, al VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional llevado a cabo en la «incontrastable» ciudad de Huancayo entre los días 12, 13 y 14 de noviembre del pasado año, surgió el desafío de analizar el Derecho constitucional frente al tercer milenio.

Es sabido que con el final de la Segunda Guerra mundial nace, en occidente, como fenómeno jurídico relevante el Derecho comunitario. La Europa de la postguerra surge así, por primera vez, no como una «comunidad de fuerza» producto de la violencia armada —como hasta ahora ha-

<sup>1</sup> Profesor de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

bían pretendido numerosos dictadores- sino como una «comunidad de derecho» fruto del consenso general.

Este nuevo Derecho que encontraría en el Derecho internacional general su «matriz originaria», no tardaría en convertirse en una «variable normativa» autónoma con identidad y principios propios. Pero lo más destacable para el observador, es el hecho de que el citado Derecho comunitario, especialmente en su desarrollo por el Tribunal de las Comunidades Europeas, ostentará un «poder contestatario» que hará sentir su fuerza sobre todas y cada una de las disciplinas del derecho.

En efecto, el Derecho comunitario se convertirá para el Derecho en algo similar a lo que Calvino y Lutero fueron para el cristianismo: «grandes reformadores». Así, en lo que a nuestra materia se refiere, el estudio de la Constitución en base a postulados dogmáticos –por ejemplo las nociones de soberanía absoluta, supremacía constitucional, división de poderes, entre otras- comienza a decaer frente al arrollador avance del Derecho comunitario. Este inyecta al estudio constitucional toda una energía revitalizadora que lo mantiene en sintonía con la realidad de los tiempos. Precisamente, esta «idea de cambio» a la que someramente intentamos aludir constituye, a nuestro entender, uno de los desafíos más trascendentes para los analistas del derecho de cara al tercer milenio.

En las líneas que siguen, nos concentramos en desarrollar uno de los problemas que la nombrada «expansión» del Derecho comunitario origina en los derechos intraestatales: el problema de la integración normativa.

## II. PLANTEO DEL PROBLEMA

En torno al modo de integración entre el Derecho interno y el orden jurídico internacional pueden presentarse los problemas siguientes: ¿se trata de dos órdenes jurídicos distintos, independientes, separados o bien forman una unidad, un solo orden jurídico? ¿Cómo es la «integración del Derecho interno y el orden jurídico internacional?»

En la introducción diferenciábamos entre la matriz normativa Derecho internacional general y la variante normativa Derecho comunitario. Es práctica corriente, en la doctrina jurídica, fundir ambas nociones en un único bloque y luego analizar, de modo uniforme, la problemática que presentan. Creemos, como ya adelantamos, que este planteo es erróneo. El Derecho comunitario tiene en común con el Derecho interna-

cional general su origen. Sin embargo, uno y otro derecho han evolucionado en distintas direcciones al punto de actuar de manera distinta frente a los problemas originados por la «expansión» del Derecho comunitario. Prueba de ello es, el tratamiento «especializado» y particular que el mismo Derecho recibe de las constituciones vinculadas a la integración regional al elaborar «fórmulas habilitantes» para la atribución de competencias a organizaciones internacionales otrora bajo el dominio exclusivo de los poderes públicos estatales, fórmulas éstas distintas a las utilizadas en la relación con el Derecho internacional general<sup>2</sup>.

Teniendo presente lo anterior el problema de la integración normativa encuentra distintos matices según se trate del Derecho internacional general y el Derecho comunitario.

### III. LA SITUACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL GENERAL. MONISMO Y DUALISMO

La doctrina jurídica especializada ensayó dos soluciones diversas al problema de la integración normativa entre el Derecho interno y el

---

<sup>2</sup> De la lectura de las quince constituciones de los Estados partes de la Unión Europea surge que todos —con la sola excepción de Finlandia—, han desarrollado en dichos textos una «fórmula habilitante» para permitir expresamente la atribución de competencias a organizaciones internacionales y permitir, así, la evolución del Derecho comunitario dentro del Derecho interno. Estas fórmulas se distinguen, en la técnica legislativa constitucional europea, de las fórmulas que permiten el ingreso de normas que conforman el denominado Derecho internacional general como el Derecho internacional convencional y las normas *ius cogens*. A modo de ejemplo podemos citar la Ley Fundamental de Bonn que en el artículo 24° afirma: «1. La Federación podrá transferir derechos de soberanía [*übertragung von Hoheitsrechte*], mediante ley, a organizaciones internacionales. 1°. Cuando los Estados federados tengan el derecho de ejercer poderes estatales y para cumplir funciones estatales podrán, con el consentimiento del Gobierno federal, transferir derechos de soberanía a instituciones fronterizas. 2. La Federación podrá incorporarse, para el mantenimiento de la paz, a un sistema de seguridad colectiva; con ese fin, podrá consentir aquellas limitaciones de sus derechos soberanos que promuevan y aseguren un orden pacífico de un orden duradero en Europa y entre las naciones del mundo. 3. Con el propósito de arreglar las controversias internacionales, la Federación podrá adherirse a convenios sobre arbitraje internacional, general, amplio y obligatorio» y el artículo 25° que sostiene: «Las normas generales del Derecho internacional serán parte integrante del Derecho federal. Estas normas tendrán primacía sobre las leyes y establecerán directamente derechos y deberes para los habitantes del territorio federal».

Derecho internacional general. La «tesis dualista» postula que los dos ordenes jurídicos son independientes, distintos, separados o impenetrables; mientras que la «tesis monista» entiende que ambos ordenes jurídicos derivan el uno del otro, lo que implica una concepción unitaria del Derecho. El debate entre monistas y dualistas –que alcanzó su apogeo en la Europa de entre guerras- fue un debate que tenía como objeto al Derecho internacional general. Muchos de sus participantes en la célebre Academia de Derecho Internacional de La Haya desconocían lo que con el tiempo sería la variante normativa Derecho comunitario, mientras que otros tenían una idea no muy definida de ésta<sup>3</sup>.

Se ha dicho que monismo-dualismo se plantean siempre dos problemas lógicos que todo jurista debe resolver: ¿cómo se produce la incorporación del tratado? ¿cuándo se produce? El dilema se reduce a estas dos proposiciones: o bien el tratado forma parte «en cuanto tal» del ordenamiento interno, o bien el tratado se incorpora al Derecho interno en virtud de una «norma interna» que lo recibe o lo transforma en Derecho estatal<sup>4</sup>.

La tesis dualista ha sido expuesta principalmente en Alemania e Italia. Sus dos construcciones más notables son las de Triepel<sup>5</sup> y de Anzilotti<sup>6</sup>. Esta concepción considera al Derecho internacional general y al derecho interno como dos sistemas de derecho «iguales, independientes y separados», que no se confunden nunca, ya que el valor propio del derecho interno es independiente de su conformidad con el Derecho

<sup>3</sup> La polémica monismo-dualismo comienza con la publicación de la obra de Heinrich Triepel en 1989 titulada *Volkesrecht und Landesrecht*.

<sup>4</sup> Ver Rodríguez-Zapata y Pérez Jorge, «Derecho internacional y sistema de fuentes del derecho: la constitución española», en Manuel Ramírez (comp.) **Estudios sobre la Constitución española de 1978**, Facultad de Derecho de Zaragoza – Libros Portico, Zaragoza, 1979, pp. 576-577.

<sup>5</sup> Triepel Heinrich, *Les rapports entre le droit interne et le droit international* en *R.C.A.D.I.*, 1923, según cita de Jean Michel Arrighi en «Relaciones entre el Derecho internacional y los derechos internos» publicado en **Derecho internacional público** obra dirigida por Jiménez de Aréchaga Eduardo, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, Segunda edición, 1996, Tomo I, Cap. VII, p. 335.

<sup>6</sup> Anzilotti Dionisio, *Cours de Droit International* (traducción francesa de G. Gidel a la tercera edición italiana), París, 1929, según cita de Arrighi Jean Michel, *Op. Cit.*, p. 335.

internacional general. Los autores dualistas invocan dos clases de argumentos.

Alegan, en primer término, «razones de principio» deducidas de: a) La diversidad de las fuentes. Los dos órdenes jurídicos emanan de fuentes diferentes (mientras el Derecho interno procede de la voluntad unilateral del Estado, el Derecho internacional general dimana de la voluntad común de varios Estados). b) La diversidad de los sujetos. Las normas internacionales tienen como sujetos a los Estados y, en cambio, las normas internas están destinadas únicamente a los individuos.

Se apoyan, en segundo término, sobre «razones de hecho» que, a su vez, se deducen de: a) La diferente estructura de los ordenes jurídicos, ya que las instituciones destinadas a la realización coercitiva del derecho (tribunales y órganos ejecutivos) sólo existen con carácter permanente en el orden interno. b) La validez de las normas internas internacionalmente irregulares, ya que las leyes nacionales conservan su fuerza obligatoria en el orden interno aún cuando estén en oposición con las reglas del Derecho internacional general. De la tesis dualista se derivan importantes consecuencias.

En primer lugar, no puede existir en ninguno de los dos ordenes jurídicos una norma obligatoria que emane del otro. Lo dicho es válido en cuanto al fondo, debido a que el Estado sujeto del Derecho internacional general es al mismo tiempo el creador del Derecho interno y, en esta creación, queda obligado a «conformar» su propio Derecho interno o sus compromisos internacionales. Si el Estado establece su Derecho intraestatal sin tomar en cuenta sus obligaciones internacionales, la validez de su derecho no se verá afectada en modo alguno: la infracción imputable al Estado tendrá como única consecuencia la de dar lugar a la responsabilidad internacional de este último. Pero lo dicho también es válido en cuanto a la forma. Para que una norma de Derecho internacional general sea válida en Derecho interno debe ser previamente transformada –«doctrina de la transformación»<sup>7</sup> en norma de Derecho

---

<sup>7</sup> De acuerdo a esta doctrina para que una norma de Derecho internacional (como ya se dijo el Derecho comunitario no se había desarrollado aún con la magnitud que le reconocemos hoy) sea reconocida –o «recibida» para utilizar el verbo empleado por Anzilotti- por el derecho interno, ésta debería ser transformada al sistema de normas de Derecho interno. La norma internacional debe, pues, si

intraestatal y sólo es válida en cuanto tal. Siendo así, puede ser mantenida, modificada o -aunque ello signifique la puesta en marcha de la responsabilidad internacional- abrogada por una ley interna ulterior. Los autores dualistas califican de «recepción o reenvío con recepción» esta reproducción de las normas internacionales por el Derecho nacional. Del mismo modo, los tribunales nacionales juzgan solamente sobre la base del Derecho interno. Cuando invocan una norma internacional (como es el caso de los tribunales de presas) es porque la misma ha sido ya transformada en norma de Derecho interno.

En segundo lugar, no pueden ni siquiera existir posibles conflictos entre los dos órdenes jurídicos, sino tan sólo reenvíos del uno al otro. El reenvío es llamado receptivo (o material) o no receptivo (o formal) según que la referencia de un orden jurídico al otro implique o no la recepción de la norma en vigor en este último.

El monismo fue suficientemente explicado por Kelsen<sup>8</sup> en su **Teoría Pura del Derecho** para referirse a la «unidad» del Derecho internacional y del Derecho estatal. Esta teoría concibe a lo que llamamos Derecho internacional general, junto con los órdenes jurídicos particulares de cada Estado miembro, como un sistema unitario de normas, de igual modo que se acostumbra ver en los órdenes jurídicos particulares de cada Estado miembro una unidad. Kelsen declara sobre la construcción dualista que es insostenible. Lo hace basándose en lo que él llama «razones puramente lógicas» que resultan de ver tanto a las normas del Derecho internacional -que él estudia- y las normas de los órdenes jurídicos estatales particulares, como normas simultáneamente válidas, es decir como normas jurídicas. En este sentido, lo que Kelsen intenta explicar es que no se puede sostener al mismo tiempo, por un lado, la validez simultánea de dos sistemas jurídicos diferentes -el Derecho internacional y el Derecho interno de cada Estado- y por el otro, concebir

---

pretende obligar para el Derecho nacional, ser convertida en norma interna. Ello implica transformarla al sistema de fuentes de ese derecho -por ejemplo, mediante el dictado de una ley-, adaptarla a los destinatarios y sujetos de las normas internas, adecuar a ello el contenido de la norma. Este procedimiento sería aplicable tanto para las normas que tengan su fuente en la costumbre como para las normas convencionales.

<sup>8</sup> Hans Kelsen, **Teoría Pura del Derecho**, Universidad Autónoma de México, México, 1979, p.330.

todo el Derecho en un sistema, es decir, en un todo en sí encerrado desde un mismo punto de vista.

Como observamos, la teoría monista toma como punto de partida la «unidad» –de donde deriva también su nombre de concepción unitaria– del conjunto de normas jurídicas. Esta teoría es construida de acuerdo con el «principio de subordinación» en virtud del cual todas las normas jurídicas se hallan subordinadas entre sí, en un orden rigurosamente jerárquico. En este punto, los autores monistas se dividen entre aquellos que otorgan la primacía al Derecho interno<sup>9</sup> y los que otorgan la primacía al Derecho internacional.

Si seguimos la tesis dualista obtenemos que, con el fin de «integrar» la norma del Derecho internacional general, se origina una «doble» intervención de los órganos del Estado a cargo del «poder de negociar los tratados y de concluirlos» (*treaty making power*). Por ejemplo, en la Argentina, este «poder» se encuentra repartido entre el titular del Poder Ejecutivo quien:

«Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones internacionales y las naciones extranjeras (...)» (Art. 99.11, C.A.).

y el Congreso Nacional a quien corresponde:

«Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede». (Art. 75.22, C.A.).

La postura dualista se traduciría aquí en que, para que la norma del Derecho internacional general alcance fuerza normativa en el Derecho interno, esto es obligue al Estado, se necesitaría de una doble intervención de los órganos estatales competentes: primero ratificando el trata-

<sup>9</sup> Quienes sostienen que el Derecho interno prevalece sobre el derecho internacional se fundan en que históricamente el Derecho internacional es posterior, ya que éste surge como necesidad de regular las relaciones entre Estados ya constituidos, y en que son los Estados quienes libremente se obligan internacionalmente. Esta posición fue sostenida por autores soviéticos en los primeros años de la ex U.R.S.S. el monismo con primacía del Derecho interno prácticamente ha perdido ya todo sostenedor. La propia doctrina soviética, en los últimos de existencia de la U.R.S.S., la había rechazado para sostener la primacía del Derecho internacional.

do<sup>10</sup> y después «transformando» a sus normas en normas del Derecho intraestatal. En la primera intervención, al ratificarse el tratado, el Estado reconoce su existencia como Derecho internacional general, al mismo tiempo que se obliga respecto a su contenido. Pero esta obligación – conforme se deriva de la tesis dualista- sólo podría resultar válida para el mismo Derecho internacional general careciendo de la misma obligatoriedad en el Derecho interno. Para que esto último ocurra, se necesita de una segunda intervención de los órganos competentes del Estado. La misma, a diferencia de la primera intervención, tiene un doble sentido en direcciones opuestas: no sólo comunica al orden jurídico nacional con el Derecho internacional general sino que, asimismo, trae la norma de este Derecho transformándola en norma de Derecho interno.

Si nos inclinamos por la tesis monista llegamos a la conclusión de que el Derecho internacional general, una vez aprobado por el o los órganos constitucionalmente competentes, pasa a formar parte, se incorpora *per se* al Derecho intraestatal. Adquiere de esta manera fuerza normativa luego de su ratificación. En este segundo caso se requiere, con el fin aludido, solo de «una» intervención del o los órganos constitucionalmente competentes donde, el Estado, manifiesta expresamente su voluntad de formar parte del tratado en cuestión y, en el mismo acto, lo incorpora a su orden jurídico.

Por otra parte, en relación al monismo-dualismo, se debe tener presente y no confundir la «capacidad» jurídica de la norma internacional esto es la capacidad de crear *per se* derechos y obligaciones con la fuerza normativa misma. Que una norma internacional sea, a causa de sus atributos jurídicos, incapaz de ser ejecutada necesitándose para ello de la intervención del Estado, no significa que, hasta la perfección de la norma, dicho Estado no se encuentre obligado en cuanto a su «espíritu normativo».

¿Con qué jerarquía se incorpora el Derecho internacional general frente al Derecho intraestatal? Es una nueva cuestión a resolver que se

---

<sup>10</sup> Para los defensores del dualismo, la aprobación legislativa de un tratado es un acto que tiene efectos externos, pero no internos, pues ésta –según afirman- no es un acto de naturaleza legislativa, sino de control político (Ver Ekmekdjian, Miguel Angel, **Tratado de Derecho Constitucional**, Depalma, Buenos Aires, Tomo II, p. 772).

desarrolla en el marco del problema de la jerarquía normativa. Desde ya adelantamos que, la respuesta a este último interrogante, tiene mucho ver con las «cualidades» o «propiedades» del carril de incorporación que va a seguir la norma internacional. Si se trata de un carril con las mismas propiedades inferiores o iguales que las leyes ordinarias, entonces, en caso de conflicto, cabría aplicar con todo rigor la máxima «ley posterior deroga ley anterior» generándose, ante el incumplimiento, la consiguiente responsabilidad internacional del Estado. Por el contrario, si al carril de incorporación se lo dota de una cualidad de ley especial o —en palabras de la doctrina italiana— de «norma reforzada» superior a la ley ordinaria pero inferior a la constitución se preserva, en caso de conflicto, en gran medida, la jerarquía dentro del orden jurídico estatal de la norma internacional. Sin embargo, queda pendiente el contraste de la norma internacional con la Constitución misma y es aquí donde el problema de la jerarquía normativa enseña su perfil más problemática.

Retornando al problema de la integración normativa que nos ocupa, ambas tesis —la dualista y la monista— describen más una «situación hipotética» que una «situación fáctica». Pertenecen más a una discusión doctrinal ligada al tiempo y circunstancia de la época en que se produce, que a una lectura de la práctica jurídica. Tomar parte en esta discusión teórica, excedería el objeto de esta ponencia. Simplemente decimos junto a Arrighi<sup>11</sup> que si, de acuerdo a la postura dualista, no existe relación entre el Derecho interno y el Derecho internacional general y, por lo tanto, podrían lícitamente subsistir, en cada uno de ellos disposiciones contradictorias, no se explica como el incumplimiento o la violación de una obligación internacional por el Derecho intraestatal genera la responsabilidad internacional del Estado, susceptible a ser sancionada.

Los órdenes jurídicos internos y el orden jurídico internacional se reconocen mutuamente como válidos actuando cada uno en su esfera de competencias. El problema se plantea —y lo que sigue en cierta medida es válido también para el Derecho comunitario—, no por razones lógicas, sino porque la esfera de competencias de uno y otro orden jurídico se fueron extendiendo hasta superponerse. Así se fueron generando «zonas grises» que son la causa de una conflictiva integración normativa. En principio y desde un punto de vista estrictamente técnico, no deberían

---

<sup>11</sup> Jean Michel Arrighi, *Op. Cit.*, p. 336.

producirse conflictos entre las competencias que el Derecho interno mantiene y las competencias que el Derecho internacional general ha adquirido. Ni el primero puede ejercer competencias que ya no posee o bien ha creado en beneficio del segundo y ni éste puede ejercer competencias que no ha recibido. Sin embargo, la práctica de la integración demuestra que a menudo ocurren «intersecciones» entre ambos órdenes jurídicos las cuales generan conflictos de competencias.

Si prestamos atención a las consecuencias prácticas de una y otra tesis, sin duda el monismo aparece como la postura más aceptable. Desde el momento que el dualismo implica, entre otras derivaciones, que no puede existir en ninguno de los dos órdenes jurídicos una norma obligatoria que emane del otro. Consiguientemente una norma de Derecho interno puede mantener, modificar y hasta abrogar una norma de Derecho internacional general aunque ello implique responsabilidad internacional del Estado. Frente a hechos de estas características la tesis monista, al ser respetuosa de los compromisos internacionales asumidos por un Estado, es la única, entendemos, compatible con un proceso de integración.

Pero la solución a la que acabamos de arribar sólo es válida para el Derecho internacional general «originario» o «primario». Cuando el tratado internacional, aprobado por los órganos constitucionalmente competentes instituye órganos donde el propio Estado colegista junto a los otros Estados parte ¿qué sucede con la integración normativa del Derecho internacional general «derivado» o «secundario»? ¿Cómo se integran al Derecho intraestatal las normas sancionadas por estos organismos internacionales? La pregunta que se impone entonces es, si estas normas necesitan de una nueva intervención de los órganos constitucionalmente competentes para que las incorpore al Derecho nacional; o, por el contrario, ingresan a formar parte de éste inmediatamente después de su sanción por el órgano internacional.

Dado el carácter «intergubernamental» que tienen los organismos internacionales en la matriz normativa, para que las normas derivadas alcancen fuerza normativa en el Derecho interno, en principio, es necesaria la intervención de los órganos constitucionalmente competentes que las dote de la capacidad jurídica suficiente. Lo dicho, en la medida que origina notorias asimetrías normativas, se convierte en uno de los mayores obstáculos para el desarrollo de los procesos de integración – como el Mercosur actual- basados en el Derecho internacional general.

#### IV. LA SITUACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO. LA APLICABILIDAD AUTOMÁTICA E INMEDIATA

La resolución del problema de la integración normativa aparece menos compleja en el caso de la variante normativa Derecho comunitario. Estas normas poseen, según una constante jurisprudencia del Tribunal con sede en Luxemburgo, aplicabilidad automática e inmediata, es decir son capaces *per se* -sin necesitar intervención alguna del Estado- de generar derechos y obligaciones. La «supranacionalidad» presente aquí, sólo permite la procedencia de la teoría monista por exclusión de la teoría dualista. En el Tratado de la Comunidad Europea, por caso, la tesis monista puede deducirse claramente del antiguo 189 –artículo 249° con el Tratado de Amsterdam- para el Reglamento o del antiguo 177 – hoy artículo 234°-, que, al regular las cuestiones prejudiciales, acepta que las jurisdicciones nacionales puedan interpretar y aplicar el Derecho comunitario.

Se puede simplificar lo dicho en la afirmación que sigue: si la tesis monista entonces el Derecho comunitario. Por el contrario, frente a la adopción de una tesis dualista nos encontramos, en materia de procesos de integración, ante la imposibilidad de desarrollo de un Derecho comunitario en la medida que, aquella tesis, implica que el Derecho interno de cada Estado no se encuentra obligado por norma alguna del orden jurídico internacional al tratarse –se sostiene- de dos ordenamientos distintos. De este modo, entre otros importantes principios del Derecho comunitario, se estaría violando el «principio de la aplicación uniforme» y el «principio de no discriminación».

Algo similar, quizás con un fundamento jurídico distinto, ocurre con el Derecho internacional de los Derechos Humanos, el cual, implica la operatividad de todas sus normas. Una vez aprobado el Tratado de Derechos Humanos por el órgano constitucionalmente competente, todas sus normas –entiende la doctrina especializada- se incorporan de forma automática e inmediata en el orden jurídico nacional acrecentando los derechos y garantías de los que se benefician los habitantes del Estado parte<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Ver Germán Bidart Campos, *El derecho constitucional y su fuerza normativa*, Ediar, 1995, pp. 455 y ss.

Tanto el Derecho comunitario originario como derivado, tiene entre sus características la aplicabilidad automática o inmediata. El Derecho originario necesita de la intervención del órgano constitucionalmente competente que lo adopte para su Derecho interno. Pero una vez que lo anterior ocurre el Estado, al atribuir a órganos comunitarios parte del «ejercicio» de sus competencias, torna incompetente cualquier nueva intervención de algunos de sus órganos, siempre dentro de las materias que han sido objeto de la aludida atribución. Ahora bien, en el Derecho comunitario derivado existen distintas categorías de normas. Entre estas categorías se encuentran las Directivas que obligan:

«al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios» (Art. 249º, párrafo tercero, TCE).

Se necesitan, pues, posteriores intervenciones de órganos del Estado parte para que dicha norma comunitaria tenga eficacia o se perfeccione. Pero estas intervenciones no tienen, como fin en sí mismas, incorporar la norma comunitaria —en este caso la Directiva— sino cumplir con la obligación asumida. En consecuencia, las intervenciones posteriores de órganos del Estado para dotar de aplicabilidad a normas comunitarias como las Directivas, no deben ser confundidas con aquella única intervención, que tiene como fin, incorporar la norma al Derecho intraestatal. Como afirma Alonso García<sup>13</sup> el que la Directiva requiere «desarrollo», no implica que hasta que este se produzca no se habrá «incorporado o introducido» en el Derecho interno. Mantener lo contrario, esto es, la «no vigencia» de la Directiva en el ordenamiento jurídico nacional mientras no se «incorpore» a una norma interna, lleva a incoherencias difícilmente superables a la hora de tener que explicar la efectiva aplicación de una Directiva no incorporada por el Estado no cumplidor.

---

<sup>13</sup> Ricardo Alonso García, **Derecho comunitario, derechos nacionales y derecho común europeo**, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1989, p. 36, nota de pie 12.

## V. MECANISMOS DE INTEGRACIÓN DE NORMAS PERTENECIENTES AL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL

Sobre la base de lo expuesto en los párrafos anteriores se pueden identificar dos mecanismos de integración de normas pertenecientes al orden jurídico internacional en el Derecho interno. Un mecanismo directo donde, una vez que el Estado ha manifestado expresamente su voluntad de integrarse (v. gr. adhesión al tratado constitutivo), tanto las normas del derecho originario como derivado pasan a formar parte automáticamente del Derecho intraestatal generando obligaciones diversas. Es el caso, según vimos, de la variante normativa Derecho comunitario.

Como ejemplos de este mecanismo directo se pueden citar: a) en el ámbito del Tratado de la Comunidad Europea el ya citado artículo 249°, segundo párrafo:

- «El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro»;

y, b) en el ámbito del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (hoy Comunidad Andina) el artículo 3°:

«Las Decisiones de la Comisión serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior».

Existe un segundo mecanismo indirecto de integración de normas pertenecientes al orden jurídico internacional. Aquí las antedichas normas necesitan, para incorporarse al Derecho interno, de una segunda intervención de los órganos constitucionalmente competentes. El Estado parte no sólo manifiesta expresamente su intención de integrarse ratificando el tratado constitutivo sino que, en el mismo tratado, se «acuerda» que las normas internacionales originarias y derivadas generadas en su ámbito, para aplicarse en Derecho interno, necesitan de una segunda intervención estatal que las incorpore. Es el caso del Derecho internacional general el cual vimos carece de legislador y, consiguientemente, es el propio Estado el que colegisla junto a los otros Estados miembros

generando no un «derecho de subordinación» sino un «derecho de cooperación».

Como ejemplo podemos citar, en el ámbito del Mercosur actual, el Protocolo de Ouro Preto que en su artículo 40° dice:

«Con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del Mercosur previstos en el artículo 2° de este Protocolo, deberá seguirse el siguiente procedimiento: Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del Mercosur. Cuando todos los Estados Partes hubieran informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del Mercosur comunicará el hecho a cada Estado Parte; las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del Mercosur, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán a publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas, por intermedio de sus respectivos diarios oficiales».

La elección de uno y otro mecanismo de integración normativa, frente a un proceso de integración regional, repercute de modo esencial en la eficacia intraestatal de las normas pertenecientes al orden jurídico internacional.

## VI. HIPÓTESIS AL PROBLEMA DE LA INTEGRACIÓN NORMATIVA

¿Se trata de dos órdenes jurídicos distintos, independientes, separados o bien forman una unidad, un solo orden jurídico? ¿Cómo es la «integración» del Derecho interno y el orden jurídico internacional?

Primera hipótesis: el desarrollo de un proceso de integración regional dominado por el Derecho internacional general está determinado por la aceptación de una tesis que, como solución al problema de la integración normativa implique, por parte del Derecho interno, la acep-

tación de las normas internacionales y el consiguiente respeto a las obligaciones emanadas de éstas.

Segunda hipótesis: el desarrollo de un proceso de integración dominado por el Derecho comunitario implica la incorporación automática y el efecto directo de las normas de dicho Derecho al orden jurídico interno excluyéndose, por lo tanto, cualquier posibilidad de un planteo dualista.