H. Convención Nac. Constituyente
MESA DE ENTRADAS
22 JUN 1994
SEC. TC Nº 597 HS. 13:24
H. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE FOLIO 1

Convención Nacional Constituyente

LA HONORABLE CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

SANCIONA:

Artículo 1°: Incorpórase como nuevo inciso 19 del artículo 67° de la Constitución Nacional el siguiente texto:

Articulo 67°: Inciso 19: Aprobar o desechar los tratados concluidos con las demás naciones, los que una vez debidamente ratificados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior sobre las demás leyes de la Nación a condición, para cada tratado, de su aplicación por la otra parte y que no haya sido denunciado.

La aprobación de tratados internacionales de integración, en los que se atribuya el ejercicio de determinados poderes propios a las instituciones creadas por el tratado, deberá efectuarse con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara .

Artículo 2°: de forma.

Dr. PABLO A. CARDINALE
CONVENCIONAL NAC. CONSTITUYE
Partido Demócrata Progresista

Dr. C... CABALLERO
Convencional Nac. Constituyente
Partido Demócrata Progresista

Dr. ALBERTO A. NATALE
PRESIDENTE
Bloque Partido Demócrata Progresista
H. Convención Nac. Constituyente

FUNDAMENTOS

SEÑOR PRESIDENTE:

En primer término, cabe precisar que la ley que ha declarado la necesidad de la reforma ha habilitado la introducción de dos importantes modificaciones: la primera, referida a la relación jerárquica entre constitución, tratados internacionales y leyes

H. CONVENCION NAC. CONSTITUYENTE
FOLIO
2

de la Nación; la segunda, relativa a la posibilidad de ceder competencias en favor de organismos supraestatales, con el principal objetivo de favorecer la integración de naciones.

No se ha habilitado la modificación de los artículos 31° y 27° de la Constitución Nacional. El primero establece el orden de prelación: *"Esta Constitución, las leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación".*

La interpretación literal de este artículo nos llevaría a concluir que los tratados internacionales estarían en un plano inferior o por lo menos de igualdad al de las leyes de la Nación dictadas en consecuencia de la Constitución.

El segundo -Artículo 27°, Constitución Nacional- inpone la adecuación de los tratados internacionales a nuestro derecho interno: *"El Gobierno Federal está obligado a afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras por medios de tratados que estén en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución".*

Para evitar un eventual conflicto entre la parte dogmática y orgánica de la futura Constitución deben tenerse en cuenta los principios de los artículos 27° y 31°.

En atención a lo expuesto y considerando de trascendental importancia la inserción en el orden jurídico internacional, hemos considerado la modificación propuesta, sin que implique ello olvidar los argumentos sostenidos.

Nuestro país ha incorporado a nuestro derecho interno, por Ley N° 19.865/73 la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" (Adla. XXXII-D, 6412). El artículo 27° de la Convención dispone:

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 46°". Y este último establece: "1°- El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifestado en violación a una disposición de un derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de consentimiento a menos que esa violación sea manifiesta y afecte una norma fundamental de su derecho interno. 2°- Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que procede en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".

Cabe remarcar que la Argentina ha aprobado y ratificado la Convención de Viena sin efectuar reserva alguna con respecto a los artículos 27° y 46°, lo que lleva su implícita adhesión.

Bidart Campos, ha expresado al respecto que "nuestro derecho constitucional material concordado con la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados permite: a) invocar el supuesto de nulidad del artículo 46° solamente cuando la violación manifiesta en materia de competencia (para expresar el consentimiento de nuestro Estado en obligarse por un tratado), se refiere a la "competencia" regulada en la constitución formal; pero no permite: alegar como vicio de nulidad de un tratado la incompatibilidad de este con normas o principios de la Constitución en cuestiones que no sean de competencia". (Bidart Campos, Germán J. "Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino", tomo I, pag. 105, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1992).

Se ha sostenido que, los preceptos enunciados de la Convención de Viena se encuentran en colisión con el artículo 27° de nuestra Constitución Nacional. El autor citado se ha expedido en tal sentido.

Pablo Ramella ha formulado similares conceptos, augurando una reforma del artículo 27° pues resultaría totalmente anacrónico y contrario a muchos tratados firmados por nuestro país.

Ejemplo de ello lo constituye la aprobación por Ley N° 23.054 del Pacto de San José de Costa Rica por el cual la Argentina acepta la competencia de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, tradicionalmente había adoptado la postura de que la Constitución Nacional prevalece sobre los tratados. Así lo declaró el 23-7-47 en el caso "Chantrain c/ Gobierno Nacional". (Fallos, Tomo 208, pág. 84, considerando 3ro.). Sin embargo, en el célebre caso "Merck Química Argentina c/ Gobierno Nacional" del 9/7/48, el mismo Tribunal limitó ese principio solamente para tiempos de paz, ya que en tiempos de guerra, dijo "los tratados cobrarían un valor superior a la Constitución", abandonando así su anterior jurisprudencia a tenor de la cual "la Constitución Nacional es un estatuto para regular y garantir las relaciones y los derechos de los hombres que viven en la República tanto en tiempos de paz, como en tiempos de guerra y sus previsiones no podrían suspenderse en ninguna de las grandes emergencias de carácter financiero o de otro orden en que los gobiernos pudieran encontrarse"(Compañía Azucarera Tucumana c/Provincia de Tucumán, Fallos 150-150, 157).

Con respecto a las leyes de la Nación, la Corte en dos trascendentes fallos estableció su igualdad con los tratados internacionales. Por lo tanto la norma posterior derogaría la anterior. Así lo ha expresado en el caso "Martín y Cía. Ltda. c/Nación Argentina" (Fallos 257-99). También en "Esso S.A. Petrolera Argentina c/Gobierno Nacional - 5/6/68", donde se ha reafirmado la teoría que "entre las leyes y los tratados de la Nación no existe prioridad de rango, por lo que rige con respecto a ambas clases de normas en cuanto integrantes del ordenamiento jurídico interno de la República el principio que los posteriores derogan a los anteriores". (E.D. Tomo XXIII, pag. 423).

Jorge R. Vanossi, analizando los fallos mencionados y glosando el criterio monista expresa que "se trataría de un falso enunciado esta supuesta equiparación entre la ley y el tratado, ya que de esa situación de igual valor resulta en definitiva que el tratado se subordina a la ley posterior y, en consecuencia el derecho interno prevalece sobre el derecho internacional". (aut. cit. "Teoría Constitucional", Tomo II, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1976, pag. 235).

Sin embargo, últimamente, la Corte ha adherido a las más modernas teorías del monismo con primacía del derecho internacional. Principalmente en casos referidos a derechos fundamentales de las personas (Ekmekdjian c/Neustadt - L.L. 1989 C, 18; Ekmekdjian c/ Sofovich 7-7-92).

Como vemos, el tema ha merecido numerosas y no siempre coincidentes soluciones doctrinarias y jurisprudenciales. De ahí la conveniencia de insertar en nuestro texto constitucional disposiciones que resuelvan definitivamente la cuestión y teniendo a la vista las tendencias mundiales actuales.

Las modernas reformas constitucionales (Italia 1948, Alemania 1949, Dinamarca 1953, Holanda 1953/56, Francia 1958, España 1978 y Perú 1979, entre otras) han concluido claramente con el tema otorgando primacía a los tratados internacionales por lo menos sobre las leyes y en algunos casos aun sobre la Constitución.

Desde la Segunda Guerra Mundial hasta el presente, el mundo se ha orientado a afianzar los procesos de integración, particularmente de carácter regional. Ello ocurre paradójicamente cuando comienzan también a acentuarse las autonomías regionales dentro de muchos de esos mismos países.

El ejemplo más trascendente y exitoso de integración es, sin duda, el de la Comunidad Económica Europea.

Nuestra región, después de las experiencias de ALALC y ALADI, a partir de la firma del tratado de Asunción, comenzó a formalizar un incipiente proceso de integración económica, que aspira a estructurarse de manera similar a la europea.

Este proceso integrativo de naciones del cono sur, como así también la corriente mundial referida, además del tratado entre Estados Unidos, Canadá y México, ha generado no pocas discusiones doctrinarias y planteos judiciales, en cuanto importan un serio conflicto constitucional. Esta cuestión ya ha sido planteada oportunamente en los países europeos los que la han resuelto a partir de diversas reformas a sus textos constitucionales (Alemania, 1948; Dinamarca, 1953; Holanda, enmiendas 1953/55; Luxemburgo, 1956; Francia, 1956; Bélgica, 1970; España, 1978, etc., algunas anteriores a la fundación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1952) y la Comunidad Económica Europea 1957).

Hoy, frente a la posibilidad de reformar nuestra Constitución, se inpone la necesidad de adecuarla a las exigencias y expectativas actuales.

Considerando que la materialización de los procesos de integración lleva a la creación de organismos supranacionales y que los estados miembros ceden o transfieren competencias en favor de estos (algunos autores hablan de creación de nuevas competencias en lugar de cesión o transferencia), y que tal cesión implicaría una limitación a la soberanía, entendemos que debe facultarse al Congreso de la Nación para que pueda ceder competencias a estos organismos pero limitándola a que lo haga con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros.

Tal mayoría exigida se compadece con la requerida para declarar la necesidad de la reforma constitucional. Ello encuentra su fundamento en la trascendencia que tiene para el país el hecho de autolimitarse en su soberanía.

"Una característica esencial y fundamental de dichos tratados - característica que vuelve a encontrarse en los tratados que intituyen la C.E.E. y EURATOM- es la de confiar la ejecución y aplicación de las disposiciones convenidas entre las Altas Partes contratantes a órganos (instituciones) comunes e independientes de los gobiernos y de toda otra autoridad de los estados miembros; la de sustraer ciertas materias a la competencia de los estados miembros para encomendarlas a la competencia de las instituciones comunitarias, la de atribuir a estas instituciones no solo un poder de ejecución, sino también un verdadero poder normativo, un poder de jurisdicción, un poder de iniciativa y de control políticos". (Catalano, Nicola, "Manual de Derecho de las Comunidades Europeas", Ed. del Banco Interamericano de Desarrollo, Buenos Aires, 1966, pag. 22).

Existen en doctrinas discrepancias importantes sobre la mejor manera de resolver la cuestión de la transferencia de competencias de los órganos estaduales a favor de los órganos supranacionales. También, las distintas soluciones alcanzadas en Europa han merecido diferentes críticas. Ante ello, hemos tratado de hallar una fórmula amplia que, requiriendo el voto favorable de dos tercios de los miembros de cada Cámara, está destinada a contemplar las hipótesis de esa transferencia de competencias. Nosotros mismos hemos cuestionado doctrinalmente las soluciones constitucionales europeas, pero admitimos que son las que más se aproximan a una regulación posible. Por eso propiciamos el presente proyecto de reforma.

Dr. **PABLO A. CARDINALE**
CONVENCIONAL NAC. CONSTITUYENTE
Partido Demócrata Progresista

Dr. CARLOS A. CALLER MARTIN
Convencional Nac. Constituyente
Partido Demócrata Progresista

Dr. **ALBERTO A. NATALE**
PRESIDENTE
Bloque Partido Demócrata Progresista
H. Convención Nac. Constituyente