

Control de integracionalidad: Reflexiones desde el Derecho Comunitario y su relación a los Controles de Constitucionalidad y de Convencionalidad¹

Controle de integracionalidade: Reflexões a partir do Direito Comunitário e a sua relação com os controles de constitucionalidade e convencionalidade

Control of Integrationality: Reflections from the Community Law and Its Relationship to Constitutional and Conventionality controls

*Silvina Barón Knoll** 

Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Derecho; Asociación Argentina de Derecho Internacional, Mendoza, Argentina.

Resumen: El presente trabajo propone interrogarnos si es necesario acudir a instrumentos o herramientas ajenas al propio Derecho Comunitario o Derecho de la Integración para analizar y garantizar el cumplimiento y la ejecución de este mismo derecho en el ámbito regional, al acudir a un instrumento o mecanismo cuyo *nomen iuris* es “control de integracionalidad”, en adición a los ya conocidos controles de constitucionalidad (en el ámbito del Derecho Público Interno), por un lado, y de convencionalidad (en el ámbito del Sistema Interamericano de DDHH, a partir de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH, conocida también como PSJCR), por el otro. Luego de acordar las voces de ambos controles, la ponencia se circunscribe

¹ El presente trabajo fue elaborado y presentado como ponencia (bajo los límites de extensión reglamentarios y en el marco del relato presentado) en el XXXVI Congreso Argentino de Derecho Internacional, en la Sección Derecho de la Integración, Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), Universidad Austral, 16 al 18 de octubre de 2025.

E-mail: sbaronknoll@hotmail.com

Recibido: 4/05/2026. Aceptado: 08/06/2026.

Editor responsable: Natasha Suñé . Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión, Asunción, Paraguay.



Artículo de acceso abierto. Licencia Creative Commons 4.0.

a lo que acontece en el Derecho de la Integración Regional y el control correspondiente a la hora de interpretar o aplicar la norma mercosureña, bajo el marco de un derecho que conforme su naturaleza, goza de autonomía científica y didáctica, que surge en un contexto específico y sobre el cual se han establecido características propias que lo distinguen del Derecho Internacional y del Derecho Interno de los Estados, por su fuerza de penetración sobre los Estados partes y sus habitantes.

Resumo: O presente trabalho propõe-se a questionar se é necessário recorrer a instrumentos ou ferramentas alheias ao próprio Direito Comunitário ou Direito da Integração para analisar e garantir o cumprimento e a execução deste mesmo direito no âmbito regional, recorrendo a um instrumento ou mecanismo cujo nomen iuris é «controle de integracionalidade», para além dos já conhecidos controles de constitucionalidade (no âmbito do Direito Público Interno), por um lado, e de convencionalidade (no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, com base na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH, também conhecida como PSJCR)), por outro. Após definir os conceitos de ambos os controles, a comunicação circunscreve-se ao que ocorre no Direito da Integração Regional e ao controle correspondente na hora de interpretar ou aplicar a norma do Mercosul, no âmbito de um direito que, por sua natureza, goza de autonomia científica e didática, que surge num contexto específico e sobre o qual foram estabelecidas características próprias que o distinguem do Direito Internacional e do Direito Interno dos Estados, devido à sua força de penetração sobre os Estados-partes e os seus habitantes.

Abstract: This paper proposes that we ask ourselves whether it is necessary to resort to instruments or tools outside the scope of Community Law or Integration Law itself in order to analyze and ensure compliance with and enforcement of this very law at the regional level, by employing an instrument or mechanism whose legal designation is “integration review,” in addition to the already established constitutional reviews (within the sphere of domestic public law), on the one hand, and conventionality reviews (within the Inter-American Human Rights System, based on the American Convention on Human Rights (ACHR, also known as the PSJCR)), on the other. After defining the terms of both reviews, this paper focuses on what occurs in Regional Integration Law and the corresponding review when interpreting or applying Mercosur law, within the framework of a body of law that, by its very nature, enjoys scientific and didactic autonomy, arising in a specific context and possessing distinct characteristics that set it apart from international law and the domestic law of states, due to its impact on the member states and their inhabitants.

Palabras clave: Control de integracionalidad, Control de Constitucionalidad, Control de Convencionalidad, Derecho de la Integración Regional, Derecho Comunitario, Integración Regional, MERCOSUR, Prejudicialidad, Primacía, Interpretación conforme.

Palavras-chave: Controle da integracionalidade; Controle de constitucionalidade, Controle da convencionalidade; Direito da integração regional, Direito comunitário, Integração regional, MERCOSUL, Questão prejudicial, Primazia, Interpretação conforme.

Key words: Integration control, Constitutionality control, Conventionality control, Regional integration law, EU law, regional integration, MERCOSUR, Preliminary rulings, Primacy, Conforming interpretation.

1. INTRODUCCIÓN

El relato presentado por el profesor y amigo Alfredo Soto nos propone un interesante tema relativo al *Control de Integracionalidad*, partiendo de reconocer que, en el derecho de nuestro tiempo, atravesado e integrado, entre otros, por las fuentes del derecho nacional, el Derecho de la Integración y el Derecho Internacional, se advierten tensiones. Por ello, agrega que a los clásicos controles de Constitucionalidad y de Convencionalidad, debería sumarse hoy legítimamente el de Integracionalidad, es decir, *el control de compatibilidad de la normativa inferior a la Constitución, con relación al derecho de la integración*.

Desde tales consideraciones, a los interrogantes que el distinguido relator propone, también nos preguntamos si es necesario acudir a instrumentos o herramientas externas al Derecho Comunitario y/o Derecho de la Integración Regional² a la hora de ejercer el control de compatibilidad aludido³. ¿Si será necesario acudir a mecanismos o vías ajenas al propio Derecho Comunitario para interpretar y garantizar el cumplimiento y la ejecución de este mismo Derecho en el ámbito regional?

2. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Preliminarmente, y como marco general en relación al tema en trato, coincidimos con quienes sostienen que “*los conceptos de **monismo y dualismo***”

² Aclaro que aquí nos referiremos de modo indistinto, ello sin desconocer que en la doctrina existen especialistas en la materia que lo distinguen pues solo refieren al derecho comunitario en relación al derecho de la Unión Europea, que es -sin duda alguna- el que da origen a tal denominación en función de los Tratados constitutivos que le dieron nacimiento y la gran labor *pro integratione* que realizó -y realiza- el Tribunal de Justicia de Luxemburgo al definir y reforzar la autonomía de esta rama dada por su propia naturaleza y su penetración en el derecho interno de cada Estado, que lo perfilan con características muy específicas y lo diferencian del derecho interno de cada uno de ellos y del derecho internacional público.

³ Tal interrogante surge del tema propuesto al compararlo con la prejudicialidad, el control de convencionalidad y el control de constitucionalidad.

ya no resultan útiles ni adecuados para describir la relación entre Derecho interno e internacional, correspondiendo ser sustituidas por la teoría del “**pluralismo jurídico**... pues todos los elementos que constituían el paradigma en el que se elaboraron -el positivismo jurídico- han cambiado, a saber: el concepto de Estado-Nación en el proceso de globalización, el desarrollo del Derecho Internacional y, en particular, la introducción de disposiciones constitucionales específicas sobre el papel del Derecho Internacional en los ordenamientos jurídicos internacionales.

En tal sentido, el **pluralismo jurídico** no implica una estricta separación entre ambos regímenes jurídicos (interno e internacional), sino que, en realidad, *promueve la idea de la existencia de una interacción entre los distintos ordenamientos jurídicos, por cuanto hoy muchas normas internacionales regulan cuestiones internas, las que, a su vez, son reguladas por normas nacionales*⁴.

3. ACORDANDO VOCES ...

En virtud del tema objeto del relato, precisemos previamente qué entendemos por *control de constitucionalidad* y *control de convencionalidad*, para luego avanzar en la propuesta del control de integracionalidad.

1. Con relación al primero, el **Control de Constitucionalidad** -en términos del gran maestro German Bidart Campos⁵ “*es la facultad de los jueces de examinar la validez de las normas jurídicas y de los actos de los poderes públicos frente a la Constitución, dejando de aplicarlos en el caso concreto sí los consideran contrarios a ella*”⁶.

2. Y respecto al segundo, el **Control de Convencionalidad** constituye un mecanismo mediante el cual se compara la norma interna -material controlado- con la internacional -material controlante- y cuya finalidad esencial es la aplicación armónica y coherente de esta última en los Estados Parte de una Convención.

Se trata de una especie de “*diálogo jurisdiccional*” que, entre otros efectos, conduce a los tribunales locales a resolver sobre derechos reconocidos

4 BOGDANDY, Armin von. Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. Una nueva perspectiva (mirada) de la relación entre el derecho internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales. En: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan y CLÉRICO, Laura (dirs.). *Internacionalización del Derecho Constitucional, Constitucionalización del Derecho Internacional*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, parte 1, p. 22; citado por NEUBAUM, Betiana Giselle. El diálogo interjurisdiccional entre la Corte Interamericana y la Corte Suprema de la Nación Argentina, El Control de Convencionalidad y la interpretación conforme. p. 46. Disponible en: https://repositorioubu.sisbi.uba.ar/gsdli/collect/integra/index/assoc/HWA_5142.dir/5142.PDF

5 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*. Tomo I, Buenos Aires: Ediar, 1997.

6 En un mismo sentido Sagüés ha señalado que “*es la potestad atribuida al Poder Judicial para asegurar la supremacía de la Constitución mediante la declaración de inconstitucionalidad de las normas o actos que la contradigan*” (Cfr. SAGÜES, Néstor Pedro, *Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires: Astrea, 2017).

en los Tratados, efectuando no sólo el Control de Constitucionalidad de las normas internas aplicables al caso llevado a su conocimiento, sino también el llamado *Control de Convencionalidad*⁷. Tarea ésta que no está exenta de dificultades, incluso de resquemores por parte de algunos tribunales nacionales, que, aferrados a viejas concepciones, temen una afrenta a la soberanía nacional. En efecto, refiere Víctor Bazán, *“la interactividad de los tribunales internos y los internacionales en el área de derechos humanos, se mueve al ritmo de una dinámica compleja y que en no escasas ocasiones exhibe destellos de conflictividad en sus relaciones”*⁸.

De construcción pretoriana, el Control de Convencionalidad ha sido definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *leading case* **“Almonacid Arellano”** (26/09/2006), con suma claridad en el considerando 124: *“La Corte es consciente que los Jueces y Tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico”. Pero cuando un Estado ha ratificado un Tratado Internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a sus objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esa tarea el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el Tratado sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana*⁹.

3. Así las cosas, ¿qué acontece en el Derecho Comunitario? Es conducente referirnos al control de integracionalidad como la acción de examinar la normativa nacional con el derecho del Mercosur, garantizando en

⁷ Un ejemplo de ello fue el caso *Fontevicchia y D’Amico vs. Argentina* por el que la Corte IDH dispuso dejar sin efecto la sentencia de nuestra CSJN que había dejado firme la condena a los periodistas, y que en un principio el tribunal nacional, en un polémico pronunciamiento se negaba a cumplir.

⁸ BAZÁN, Víctor. La fiscalización convencional y su potencialidad para proteger derechos humanos y evitar la responsabilidad internacional de Estado. En: BAZÁN, Víctor et al. *Vulneraciones a los derechos humanos. Reparaciones por responsabilidad internacional de los Estados*. Buenos Aires: Astrea, 2020, p. 7.

⁹ Asimismo en el caso *“Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú”* (24/11/2006), la C.I.D.H. precisó aún más la doctrina citada agregando que los jueces nacionales deben practicar el control de convencionalidad, aún de oficio, al sostener en el considerando 128: *“Los órganos del Poder Judicial deben ejercer no sólo un control de constitucionalidad, sino también “de convencionalidad” ex officio entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. Esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones”*

última instancia la aplicación prevalente de este último, en caso de conflicto¹⁰?

Planteo esta pregunta porque entiendo -y aquí, desde ya adelante opinión- que el Derecho Comunitario surge con características propias y específicas que permiten generar (y así se ha hecho) sus propios mecanismos de control, sin que sea imprescindible recurrir a mecanismos o nombres afines al Derecho Constitucional o al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, con los instrumentos que éstos proponen.

Al respecto, sería útil reflexionar sobre la naturaleza del Derecho de la Integración o Derecho Comunitario (al respecto, recuérdese que para algunos doctrinarios son términos equivalentes; para otros, en cambio, existe una diferenciación, reservando la denominación “Derecho Comunitario” a la experiencia comparada más acabada: la de la Unión Europea).

Ello, pues se trata de un Derecho con autonomía científica y didáctica, que ya cuenta con instrumentos propios y con un juez natural, como lo es el juez nacional en la aplicación del Derecho Comunitario. Tal vez, en lugar de recurrir a soluciones externas, podría pensarse en reforzar las atribuciones ya conferidas al Tribunal Permanente de Revisión (TPR), evitando importar vías que han funcionado en otras disciplinas, referidas *ut supra*, en los puntos 1 y 2).

4. ACERCA DE LA “PREJUDICIALIDAD” Y LA “PRIMACÍA” EN EL DERECHO COMUNITARIO Y/O DERECHO DE LA INTEGRACIÓN:

En el relato el Prof. Soto refiere que el vocablo control puede referirse a la comprobación de que algo cumple con los estándares o las normas de la integración y precisa, luego, que se trata del control de compatibilidad de la normativa inferior a la Constitución, con relación al derecho de la integración.

Sobre ello, es propicio recordar la normativa que al respecto introdujo el constituyente en la reforma de 1994, al disponer en el art. 75 inc. 24 CN que los Tratados de Integración que sean aprobados por el Congreso son dotados de jerarquía supralegal, aunque infraconstitucional y, a su vez, el derecho derivado de ellos (es decir, las normas dictadas en su consecuencia) poseen también esa misma jerarquía.

10 Cfr. MARANIELLO, Patricio. Control de Integracionalidad. *Revista Argentina de Justicia Constitucional*, 31/05/16, N°1 (documento: IJ-XCVII-510), literales VI.2 y VI,“.B y conclusión; ORGAZ, Jorge. “Del control de constitucionalidad al control de integracionalidad: la Corte Suprema de Justicia de la Argentina y las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur”. En: MOLINA DEL POZO Carlos F. *“Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el Mercosur – Liber amicorum Miguel Ángel Ciuro Caldani”*. Buenos Aires: Eudeba, 2011, p.330. SOTO, Alfredo M. “Control de integracionalidad. Su comparación con la prejudicialidad, la convencionalidad y la constitucionalidad”, Pre Relato para el XXXVI Congreso Argentino de Derecho Internacional 2025, organizado por la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), inédito, 08/07/25, p. 1; del mismo profesor Ponencia del Pre-Relato presentada en la II Jornada Preparatoria del XXXVI Congreso (ya referido), realizada en fecha 29/09/25.

Ahora bien, frente a la existencia de dos ordenamientos jurídicos distintos, con vocación de ser aplicados en un mismo ámbito territorial, hemos siempre advertido cómo pueden suscitarse conflictos de diversos tipos:

- a. conflicto entre la norma comunitaria originaria (Tratado) y la Constitución,
- b. conflicto entre la norma comunitaria derivada y la Constitución,
- c. conflicto entre la norma comunitaria originaria (Tratado) y una ley de derecho interno posterior,
- d. Conflicto entre la norma comunitaria derivada y una ley interna posterior ⁽¹¹⁾.

Y es ante estos conflictos -siempre hemos afirmado- **donde la figura del juez cobra relevancia en el proceso de integración en torno al tema en trato, el control de integracionalidad**, pues:

1. En primer lugar, *los jueces de cada uno de los Estados miembros del Bloque deben tomar conciencia acerca del rol preponderante que tienen como jueces naturales del Derecho mercosureño, en la construcción y en el fortalecimiento del proceso de integración regional que con diversas sinergias se lleva adelante en el Mercosur.*

Pongo acento en el rol del juez, porque efectivamente su contribución ha sido clave en los procesos comparados donde el Poder Judicial, como uno de los poderes del Estado, ha propiciado a través de los asuntos que se someten a su conocimiento el fortalecimiento de la Integración Regional. Solo basta observar el sistema comunitario europeo para ver tal protagonismo.

2. Y, en segundo lugar, también tenemos que tomar conciencia de que el Derecho Comunitario o el Derecho Mercosureño, en nuestro caso, debe ser interpretado y aplicado uniformemente, pues se imaginan a un juez de una provincia argentina (por ej, Mendoza) interpretando y/o aplicando una Decisión del CMC, una Resolución del GMC o una Directiva de la CCM, con un determinado criterio y, a la vez, un juez de un estado de Brasil interpretando y/o aplicando la misma norma mercosureña de un modo contrario? (en el ejemplo, ambos son estados federales).

Así las cosas, **en los espacios integrados resulta esencial y piedra angular del sistema que el control de compatibilidad de la norma mercosureña con la norma interna del Estado se ejerza de modo concentrado en un tribunal jurisdiccional**. En el caso europeo, el Tribunal de Justicia de

11 Sobre los tipos de conflicto, siempre acudo -como referencia- a la clasificación efectuada por la Dra. Aída Kemelmajer, quien los ha referido en dos tipos: *conflicto indirecto*, cuando la oposición es entre una norma comunitaria y una ley interna posterior, y *conflicto directo*, cuando la oposición es entre la norma comunitaria y la Constitución (Cfr. "Derecho comunitario y Derecho Constitucional". En: BAZÁN, Víctor y SANCHEZ, Alberto (Ed) *Integración Regional. Perspectivas para América Latina*. San Juan: Fundación Universidad Nacional de San Juan, p. 38.

Luxemburgo; y en el caso del Mercosur -aún con sus notables diferencias en cuanto a las atribuciones y a sus efectos- el Tribunal Permanente de Revisión del Bloque (TPR), pues de ese modo mediante el reenvío o la consulta prejudicial -según el caso- el juez que tiene frente a sí una causa en el que se encuentra involucrada o comprometida normativa mercosureña podrá resolver y aplicar de un modo uniforme con su par de Brasil, de Paraguay, Uruguay, de Bolivia¹², luego del que el TPR se haya expedido a través de una **Opinión Consultiva**.

3. Ésta última resulta así un formidable mecanismo de cooperación jurisdiccional mediante el cual se permite a todo juez interno de un Estado Parte, de cualquier fuero y jurisdicción territorial (federal o provincial), que se encuentre ante un caso en el cual se discuta la interpretación o aplicación de una norma del Mercosur, o su validez, remitir al Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur, por medio de la Corte Suprema, una petición para que éste desentrañe el alcance y sentido de la misma; sin la intervención de la Cancillería (¹³).

Al respecto, nótese la notable importancia de esta facultad otorgada por el Protocolo de Olivos (en adelante, PO) a dicho Tribunal y fundamentalmente el valor que cobran para ese juez, como juez natural del derecho de la integración regional, erigiéndose -como se adelantó- como una singular herramienta para la interpretación y aplicación uniforme de las normas comunitarias¹⁴.

Recordemos que precisamente, a los fines de evitar el peligro de la diversidad de interpretaciones por parte de los tribunales nacionales, y en orden a una aplicación homogénea del derecho comunitario, es que surgió la denominada cuestión prejudicial (también llamada “incidente”, “recurso” o “reenvío” prejudicial), resultando el único caso donde se pone de manifiesto la «competencia INDIRECTA» de un Tribunal de Justicia Regional.

4. A ello debemos sumar el **principio de interpretación conforme**, en base a la argumentación jurisprudencial formulada *liminarmente* por el TJUE en el asunto “**Marleasing**”¹⁵, en virtud del cual la doctrina denominó “*principio de interpretación conforme*” del derecho nacional en relación con el derecho comunitario, a aquel mediante el cual se ofrece una posibilidad

12 No hacemos referencia a Venezuela, pues se encuentra suspendida por incumplimiento de la cláusula democrática -Protocolo de Ushuaia-.

13 Cfr. PEROTTI, Alejandro Daniel. “Reglamentan mecanismo para acceder al Tribunal del MERCOSUR”. InfobaeProfesional.com [en línea]. 30 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/legales/68351-reglamentan-mecanismo-para-acceder-al-tribunal-del-mercosur>

14 BARON KNOLL, Silvina. “Las opiniones consultivas. Cooperación jurisdiccional regional entre el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur y los jueces nacionales (federales y provinciales)”. En: MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (Dir.) *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional: Liber Amicorum* al Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo. Madrid: Tirant lo Blanch; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2020.

15 TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Sentencia del 13 de noviembre de 1990, *Marleasing SA y La Comercial Internacional de Alimentación SA*. Asunto C-106/89.

indirecta al juez nacional para que aplique una directiva determinada a pesar de no tener efecto directo horizontal¹⁶.

5. Con todo lo expuesto -por cierto, debido a los límites formales de la ponencia- resulta finalmente esencial para consolidar nuestra posición acudir al ***principio de primacía o prevalencia de la norma supraestatal***.

a. Este principio fundamental del derecho comunitario ha sido también por nosotros caracterizado como una ***técnica de articulación entre ambos ordenamientos, el estatal y el supraestatal***¹⁷, y responde en cuanto a su origen a la actividad creadora del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), reflejándose luego fructíferamente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y de otros tribunales regionales inspirados en el Tribunal de Justicia de la mayor experiencia comunitaria comparada como lo es la europea.

Sabido es que *la primacía aparece como una consecuencia necesaria del efecto directo, presentándose como una virtualidad de la que están revestidas las disposiciones comunitarias que gozan de efecto directo*. Sobre el particular, Muñoz Machado realiza la siguiente observación: *“si el efecto directo se justifica en una regla básica del Derecho comunitario que exige que sus normas sean aplicadas de manera general, uniforme e incondicionada en todos los Estados miembros, es claro, que para que esta regla tenga plena eficacia no puede admitirse que la aplicación del Derecho europeo quede condicionada por normas de derecho interno, anteriores o posteriores a la norma europea, que tengan un contenido contradictorio con la misma. Si tal eventualidad se produce, los fundamentos del efecto directo imponen que la norma interna sea desplazada. A esta virtud de imponerse sobre los contenidos del Derecho interno se le llama primacía”*¹⁸. (la negrita me pertenece).

Esta primacía del Derecho Comunitario se sustenta en su naturaleza y caracteres específicos, y en la vocación de su/s tratado/s constitutivo/s.

Por ello, las normas comunitarias prevalecen sobre las normas nacionales no sólo por ser consecuencia del efecto directo, o bien porque son normas *jerárquicamente superiores*, sino que hallamos su real fundamento en el ***“principio de atribución de competencias que los Estados realizan en***

16 El denominado “efecto directo horizontal” es aquel que se plantea respecto de, únicamente, particulares. En contraposición, el “efecto directo vertical” se plantea respecto de aquellos casos en el que en la relación jurídica intervienen un Estado miembro y, por el otro, un particular.

17 BARON KNOLL de BERTOLOTTI, Silvina. *Administración y gobierno del Mercosur. Su análisis a partir del derecho comunitario y del Protocolo de Ouro Preto*. Buenos Aires: Depalma, 1997, p. 90.

18 MUÑOZ MACHADO, Santiago. *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas, 1986, p. 144.

favor de la Comunidad¹⁹. En definitiva, cuando los Estados adhieren a los Tratados ceden ciertas potestades de las cuales antes gozaban, perdiendo por lo tanto un conjunto de atribuciones que ahora corresponden a la Comunidad²⁰.

En virtud de ello, si dos normas colisionan es porque uno de los legisladores se ha excedido en sus competencias, y así como bien señala Lagrange²¹, la primacía del derecho comunitario *no se trata de una primacía en el sentido de una “jerarquía” entre un derecho comunitario preeminente y los derechos nacionales subordinados, sino la sustitución del derecho nacional por el derecho comunitario en los dominios en que la transferencia de competencias ha sido operada: en estos dominios es, en lo sucesivo, la regla del Derecho comunitario la que se aplica.*

b. En el ámbito del Mercosur, tanto el Tratado de Asunción como el Protocolo de Ouro Preto carecen de previsiones referidas a la relación entre el ordenamiento jurídico mercosureño y los derechos nacionales y, particularmente, en relación con la primacía.

Pero con la creación del Tribunal Permanente de Revisión y, fundamentalmente, con la implementación del mecanismo de las opiniones consultivas, se ha advertido una incipiente mirada al sistema comunitario europeo, con el acento puesto en la cuestión prejudicial, “*pedra angular*” del sistema integrativo²².

En efecto, en la Opinión Consultiva N° 01/2007, en la causa “*Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuaria s/ Indemnización de daños y perjuicios y lucro cesante*”, en cuanto a la prevalencia de la norma mercosureña, los miembros del TPR la reconocieron, aunque con argumentos divergentes, y la mayoría lo hizo sobre la base de las propias normas regionales.

En una posición *pro integratione*, el miembro Fernández de Brix sostuvo que “*el derecho de integración por su concepto, naturaleza y finalidad debe ser siempre prevalente sobre los derechos nacionales respectivos por su misma esencia. Caso contrario, se desnaturaliza el concepto, la naturaleza y la*

19 Cfr. BARON KNOLL de BERTELOTTI, Silvina. “*Administración y gobierno del Mercosur. Su análisis a partir del derecho comunitario y del Protocolo de Ouro Preto*”. *op. cit.*, p. 95.

20 La transferencia de competencias comprende un conjunto de atribuciones que antes poseían los Estados, los cuales al adherir a los tratados consienten una pérdida efectiva de poder. Conforme a esta postura: MUÑOZ MACHADO, Santiago. *Op.cit.*, p.144 y sgtes.; MOLINA DEL POZO, “*Derecho de la Unión Europea*”. Cap. 3, Madrid: Reus, 2021.; CASSAGNE, Juan Carlos. “*El Mercosur y las relaciones con el derecho interno*”. *La Ley*, n° 3, 1° de junio de 1995, p. 3.

21 LAGRANGE, Maurice. Conclusiones presentadas el 27 de marzo de 1965 ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en los debates sobre la naturaleza del derecho europeo y la relación con los estados miembros.

22 En relación con la prevalencia de la norma supraestatal hemos estudiado y profundizado sobre tal doctrina angular en BARÓN KNOLL, Silvina. *El Estado, la Integración Comunitaria, y la necesaria creación de un Tribunal de Justicia para el Mercosur* [tesis doctoral]. Mendoza : Universidad Nacional de Cuyo, 2012.

finalidad no solo del Derecho de Integración, sino del proceso de integración en sí mismo, o en palabras del TJCE se pondría “en tela de juicio la base jurídica misma del MERCOSUR”. En base a dicha argumentación, el citado miembro del TPR, destacó que “ha sido hasta la fecha un error constante tanto de la jurisprudencia como la doctrina existente, el solo recurrir al argumento de la prevalencia del tratado sobre la ley para sostener la prevalencia o no del derecho del MERCOSUR sobre el derecho nacional. Si bien este es un argumento jurídicamente correcto, nunca debe constituirse en el argumento principal para el arribo a tal conclusión”.

Por su parte, Nicolás Becerra (Argentina) expresó que en *“el bloque de constitucionalidad del MERCOSUR no se establece la supremacía o primacía de las normas comunitarias, cuando éstas entran en conflicto con las del derecho interno. Sin embargo, el principio de preferencia o primacía es una respuesta jurídica a la necesidad de homogeneizar el régimen jurídico de integración, dándole seguridad jurídica en el ámbito de los países miembros”.*

Además de lo referenciado, estimamos que resulta de aplicación el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados²³, mediante el cual se establece la imposibilidad de invocar el derecho interno de un Estado parte para incumplir un tratado internacional debidamente firmado y ratificado (es decir la aplicación del principio de *pacta sunt servanda*).

Particularmente, el Derecho Constitucional argentino ha sufrido una mutación importante en el sentido expresado. Previo a la reforma constitucional de 1994, la CSJN, en el año 1992, se pronunció en la causa *“Ekmejdjian c/ Sofovich”* respecto a la primacía del derecho Internacional (a propósito de la recepción del derecho de réplica establecido en el art. 14.1 del Pacto de San José de Costa Rica). En tal ocasión expresó que *“La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (...) confiere primacía al Derecho Internacional Convencional sobre el Derecho Interno. Que la necesaria aplicación del art. 27 de la Convención de Viena impone a los órganos del Estado argentino asignar primacía al tratado ante un eventual conflicto con cualquier norma interna contraria o con la omisión de dictar disposiciones, que en sus efectos equivalgan al incumplimiento del tratado internacional en los términos del citado art. 27...”*.

De este modo, el fallo referido se convirtió en un *leading case*, abriendo camino a lo que sucedería dos años más tarde: la reforma de la Constitución Nacional, en 1994, que incluyó entre las atribuciones del Congreso de la Nación la facultad de aprobar Tratados de Integración bajo las condiciones expuestas en el art. 75 inc. 24 CN.

²³ Textualmente el artículo 27 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados dispone sobre **el derecho interno y la observancia de los tratados que** *“Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.*

Esta línea jurisprudencial ha sido continuada y afianzada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien efectúa una permanente aplicación de los Tratados y normas supralegales en sus sentencias (*verbi gratia*: fallos, “Simón”²⁴, “Madorrán”²⁵, “Mazzeo”²⁶, “Halabi”²⁷, entre otros tantos).

5. REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, desde las distintas disciplinas -el Derecho Constitucional, el Derecho Administrativo, el Derecho Internacional Público, el Derecho Internacional Privado, el Derecho de los Tratados es fundamental enriquecer el debate y generar diálogos. No obstante, insistimos, resulta crucial abordar y comprender al Derecho Comunitario como un derecho *sui generis*, con autonomía propia, como un derecho que surge en un contexto específico y sobre el cual se fueron estableciendo pretorianamente pautas específicas que lo caracterizan y lo distinguen del resto de las disciplinas, inherentes a su naturaleza y su fuerza de penetración en el ordenamiento jurídico de los Estados miembros.

Así las cosas, a diferencia de lo que acontece con el *control de constitucionalidad* y el *control de convencionalidad* en los cuales el rol de juez es fundamental a la hora de ejercerlos, *ambos se realizan bajo el sistema difuso, el primero a la hora de compatibilizar las normas jurídicas internas y de los actos de los poderes públicos frente a la Constitución*, declarando como *última ratio* la inconstitucionalidad de aquellos que son contrarios a la propia Carta Magna, en función del principio de Supremacía Constitucional. Y en el segundo, al momento de comparar la norma interna (material controlado) con la internacional de DDHH (material controlante), cuya finalidad esencial es la aplicación armónica y coherente de esta última en los Estados Parte de una Convención, en el caso el Pacto de San José de Costa Rica.

Mientras que en el *Derecho Comunitario o Derecho de la Integración el control necesariamente debe ser concentrado* pues la intervención de un Tribunal de Justicia Regional asegura y garantiza la interpretación y aplicación uniforme de la normativa que nace con vocación de ser aplicada en diferentes territorios, no solo sobre los Estados miembros sino también sobre sus habitantes.

Desde tal consideración, en el ámbito del Mercosur, deberían reforzarse las atribuciones del Tribunal Permanente de Revisión, sobre todo en cuanto a la obligatoriedad y vinculatoriedad de la cuestión prejudicial (en el Bloque, *opinión consultiva* -con sus marcadas diferencias-), garantizándose

24 ARGENTINA. CSJN. Sentencia “Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad” (autos N° 17.768), 14/05/2006.

25 ARGENTINA. CSJN. Sentencia “Madorrán, Marta C. v. Administración Nacional de Aduanas”, 3/05/2007.

26 ARGENTINA. CSJN. Sentencia “Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ Rec. de Casación e Inconstitucionalidad”, 13/07/2007.

27 ARGENTINA. CSJN. Sentencia “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986”, 24/02/2009.

su imperatividad a fin de no desnaturalizar el concepto, la naturaleza y el objetivo de lo que debe ser un correcto sistema de interpretación judicial. Ello, además de acudir al principio de interpretación conforme, la doctrina del efecto útil de los tratados, y los instrumentos o mecanismos de prejudicialidad, que son precisamente los que aseguran una interpretación y aplicación uniforme del Derecho del Mercosur.

Por ello, en coincidencia con el gran jurista y académico, Dr. Juan Carlos Cassagne, si los órganos del Mercosur están habilitados para adoptar una serie de decisiones que repercuten en el ordenamiento interno de los Estados, *“...el dictado de esta clase de medidas sólo tiene sentido “si resultan operativas” y no dependen de un acto legislativo posterior de incorporación a los ordenamientos internos de los Estados, todo ello como consecuencia de aplicar la doctrina del efecto útil de los tratados”*²⁸. Han pasado los años y sigue siendo nuestra pretensión.

Este es el camino que ya se consolidó en Europa, mientras que en nuestro Bloque Regional, el Mercosur, aún está en otra fase de desarrollo, *con predominio de la intergubernamentalidad*. Sin embargo, falta mayor concientización y educación, aun cuando los instrumentos normativos ya existen.

Por supuesto, seguimos en la idea de enriquecer el diálogo entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional (tal como lo expusimos al inicio en el acápite II), pero pretendemos resaltar que en el Derecho de la Integración Regional no es necesario referir al Control de Integracionalidad, pues -como hemos analizado- dispone de las herramientas propias suficientes para generar mecanismos de control, si se quiere equivalentes *-mutatis mutandi* y en cierta medida, a los controles aludidos (de Constitucionalidad y de Convencionalidad).

No obstante nuestra posición, agradecemos la contribución del relato pues permite interrogarnos y profundizar desde los espacios académicos acerca del control de integracionalidad, sus características, efectos y, sobre todo, *porque permite visualizar con su denominación al Derecho de la Integración*, desconocido -o, poco conocido- aún por estudiantes, abogados, jueces y ciudadanos en general, sin advertir el impacto directo que tales normatividades tienen no solo sobre los Estados, sino -reitero- sobre sus habitantes.

CONFLICTO DE INTERES

La autora declara que el artículo a publicar es producto del trabajo presentado en el Congreso Argentino de Derecho Internacional realizado en el año 2025, no existiendo conflicto de interés alguno, resultando autorizado para su publicación.

²⁸ Cfr. Cfr. CASSAGNE, Juan Carlos, *“El Mercosur y las relaciones...”*. *Op.cit.*, p.3.

FINANCIAMIENTO

En el mismo sentido se declara que no ha contado con financiamiento institucional para su elaboración.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARGENTINA. *Constitución de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1994.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Simón, Julio Héctor y otros s/ privación ilegítima de la libertad*, autos N° 17.768. Sentencia de 14 de mayo de 2005. Buenos Aires: CSJN, 2005.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Madorrán, Marta C. v. Administración Nacional de Aduanas*. Sentencia de 3 de mayo de 2007. Buenos Aires: CSJN, 2007.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Mazzeo, Julio Lilo y otros s/ Recurso de Casación e Inconstitucionalidad*. Sentencia de 13 de julio de 2007. Buenos Aires: CSJN, 2007.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986*. Sentencia de 24 de febrero de 2009. Buenos Aires: CSJN, 2009.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Fontevicchia y D'Amico v. Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Buenos Aires: CSJN, 2011.

BARON KNOLL, Silvina. Las opiniones consultivas. Cooperación jurisdiccional regional entre el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur y los jueces nacionales (federales y provinciales). En: *Derecho de la Unión Europea e Integración Regional. Liber Amicorum al Prof. Dr. Carlos Francisco Molina del Pozo*. Madrid: Tirant lo Blanch; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2020. ISBN 978-84-1378-284-3.

BARÓN KNOLL, Silvina. *El Estado, la integración comunitaria y la necesaria creación de un Tribunal de Justicia para el Mercosur* [tesis doctoral]. Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo, 2012.

BARÓN KNOLL DE BERLOTTI, Silvina. *Administración y gobierno del Mercosur: su análisis a partir del derecho comunitario y del Protocolo de Ouro Preto*. Buenos Aires: Depalma, 1997.

BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar, 1997, t.1.

BAZÁN, Víctor. La fiscalización convencional y su potencialidad para proteger derechos humanos y evitar la responsabilidad internacional de Estado. En: BAZÁN, Víctor et al. *Vulneraciones a los derechos humanos. Reparaciones por responsabilidad internacional de los Estados*. Buenos Aires: Astrea, 2020.

BOGDANDY, Armin von. Del paradigma de la soberanía al paradigma del pluralismo normativo. Una nueva perspectiva (mirada) de la relación entre el derecho internacional y los ordenamientos jurídicos nacionales. En: CAPALDO, Griselda; SIECKMANN, Jan y CLÉRICO, Laura (dirs.). *Internacionalización del Derecho Constitucional, Constitucionalización del Derecho Internacional*. 1.ª ed. Buenos Aires: Eudeba, 2012, parte 1.

CASSAGNE, Juan Carlos. “El Mercosur y las relaciones con el derecho interno”. *La Ley*. 1 de junio de 1995.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. San José: Corte IDH, 2006.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile*. Sentencia 26 de septiembre de 2006. San José: Corte IDH, 2006. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída. “Derecho comunitario y derecho constitucional”. En: BAZÁN, Víctor y SÁNCHEZ, Alberto (dirs.). *Integración regional. Perspectivas para América Latina*. San Juan: EFU, s.f.

MARANIELLO, Patricio. “Control de integracionalidad”. *Revista Argentina de Justicia Constitucional*. 31 de mayo de 2016, n.º 1. [en línea]. Disponible en: <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=be15ee63c2a4fef814ff475a06ebddd6>

MERCOSUR. *Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el Mercosur*. Olivos, Argentina, 18 de febrero de 2002. Disponible en: <https://www.mercosur.int/?wpdmdl=61727&preview=1>

MERCOSUR. *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*. Ushuaia, Argentina, 24 de julio de 1998. Disponible en: <https://www.mercosur.int/?wpdmdl=61726&preview=1>

MERCOSUR. *Tratado de Asunción*. Asunción, Paraguay, 26 de marzo de 1991.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco. *Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Reus, 2021.

MUÑOZ MACHADO, Santiago. *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*. Madrid: Civitas, 1986.

NACIONES UNIDAS. *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*. Viena, Austria, 23 de mayo de 1969. En vigor desde el 27 de enero de 1980. Disponible en: <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20II/Chapter%20XXIII/XXIII-1.en.pdf>

NEUBAUM, Betiana Giselle. “El diálogo interjurisdiccional entre la Corte Interamericana y la Corte Suprema de la Nación Argentina, el control de convencionalidad y la interpretación conforme”. [en línea]. [Consulta 25 de septiembre de 2025]. Disponible en: https://repositorioubasibbi.uba.ar/gsd/collect/integra/index/assoc/HWA_5142.dir/5142.PDF

ORGAZ, Jorge. “Del control de constitucionalidad al control de integracionalidad: la Corte Suprema de Justicia de la Argentina y las opiniones consultivas ante el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR”. En: MOLINA DEL POZO, Carlos F. (dir.). *Evolución histórica y jurídica de los procesos de integración en la Unión Europea y en el MERCOSUR: Liber amicorum Miguel Ángel Ciuro Caldani*. Buenos Aires: Eudeba, 2011, pp. 317-332.

PEROTTI, Alejandro Daniel. “Reglamentan mecanismo para acceder al Tribunal del MERCOSUR”. *InfobaeProfesional.com* [en línea]. 30 de junio de 2008. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/legales/68351-reglamentan-mecanismo-para-acceder-al-tribunal-del-mercosur>

SAGÜES, Néstor Pedro. *Derecho Constitucional*. Tomo II. Buenos Aires: Astrea, 2017.

SOTO, Alfredo Mario. “Control de integracionalidad. Su comparación con la prejudicialidad, la convencionalidad y la constitucionalidad”. *Pre-Relato para el XXXVI Congreso Argentino de Derecho Internacional 2025*. Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI). Inédito, 8 de julio de 2025.

SOTO, Alfredo Mario. “Control de integracionalidad. Su comparación con la prejudicialidad, la convencionalidad y la constitucionalidad”. Ponencia presentada en la II Jornada Preparatoria del XXXVI Congreso Argentino de Derecho Internacional. Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI), 29 de septiembre de 2025.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Marleasing SA y La Comercial Internacional de Alimentación SA*. Sentencia del 13 de noviembre de 1990, Asunto C-106/89.

TRIBUNAL PERMANENTE DE REVISIÓN. *Opinión Consultiva N° 01/2007, en la causa "Norte S.A. Imp. Exp. c/ Laboratorios Northia Sociedad Anónima, Comercial, Industrial, Financiera, Inmobiliaria y Agropecuarias/Indemnización de daños y perjuicios y lucro cesante"*. Asunción, 13 de abril de 2007.

UNIÓN EUROPEA. *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*. Lisboa, Portugal 13 de diciembre de 2007.

RESUMEN BIOGRÁFICO

Silvina Barón Knoll. Abogada y Doctora en Derecho por la UNCUIYO. Prof. Titular de Derecho Constitucional, Universidad de Congreso y Prof. Adjunta a/c de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho, UNCUIYO, ambos por concurso. *Vicepresidente de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI)*. Subcoordinadora de la Comisión de Juristas para la Integración Regional (CJIR). *Vicepresidenta y Miembro del Comité Científico del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración (IELEPI)*. Miembro fundador y Titular del Consejo Directivo de la Asociación de Estudios de Integración (ADEI). Miembro Asociada al Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional (IHLADI). Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional (AADC). Miembro (y ex Directora) del Comité Ejecutivo del Instituto de Estudios de Derecho Administrativo (IEDA). *Secretaria Legal y Técnica de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza*, por concurso.

mail: sbaronknoll@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-3154-627X>

