

# MANUAL DE DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO



CESAR ERNESTO SALAZAR GRANDE  
ENRIQUE NAPOLEÓN ULATE CHACÓN

*El contenido de esta publicación es responsabilidad de sus autores y no necesariamente representa o refleja la posición institucional de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA).*





MANUAL DE DERECHO  
COMUNITARIO CENTROAMERICANO





# MANUAL DE DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

---

CÉSAR ERNESTO  
SALAZAR GRANDE

ENRIQUE NAPOLEÓN  
ULATE CHACÓN

2013

341.237 28

S161s Salazar Grande, César Ernesto, 1967-  
Manual de derecho comunitario centroamericano / César Ernesto  
sv Salazar Grande, Enrique Napoleón Ulate Chacón. -- 2a. ed. -- San  
Salvador, El Salv. : [s. n.], 2012. (Imprenta y Offset Ricaldone)  
324 p. ; 23 cm.

ISBN 978-99961-0-189-2

1. Derecho de integración. 2. Derecho internacional. 1. Ulate  
Chacón, Enrique Napoleón. coaut. II. Título.

BINA/jmh

## MANUAL DE DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

SEGUNDA EDICIÓN, 2013

COPYRIGHT © 2013

© CÉSAR ERNESTO SALAZAR GRANDE/  
ENRIQUE NAPOLEÓN ULATE CHACÓN

EDITA:

HECHO DEL DEPÓSITO DE LEY

ISBN: 978-99961-0-189-2

ELABORADO EN TALLERES DE IMPRESIONES



# LISTA DE ACRÓNIMOS

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CEPRENAC	Centro para la Prevención de Desastres Naturales en Centroamérica
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CC-SICA	Comité Consultivo del SICA
CC-IE	Comité Consultivo de Integración Económica
COMIGOB	Consejo de Ministros de Seguridad, Justicia y Gobernación
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica
COMINDRE	Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
COREPER	Consejo de Representantes Permanentes
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAECA	Plan de Acción Económica para Centroamérica
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PG	Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
PT	Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Sistema de la Integración Económica Centroamericana
SISCA	Sistema de Integración Social Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del SICA
SG-SIECA	Secretaría General de la SIECA
TISCA	Tratado de Integración Social Centroamericana
TMSD	Tratado Marco de Seguridad Democrática
UE	Unión Europea



## PRÓLOGO

# DE LA SEGUNDA EDICIÓN

*“Casi siempre, quienes de una manera u otra, centroamericanos o no, se han interesado por el acontecer de Centroamérica, han dejado de advertir al lector de la dificultad de su intento y de sus limitaciones ante la obtención de sus cometidos”*

He querido comenzar esta presentación con este extracto introductorio de mi investigación doctoral sobre “El Mercado Común Centroamericano: evolución y replanteamiento jurídico institucional” desde cuya primera publicación en 1982, siguen presentes los altos y bajos de la integración centroamericana.

La paz, la libertad, la democracia y el desarrollo son valores y objetivos fundamentales del Sistema de la Integración Centroamericana, madurados principalmente en el terreno de las decisiones políticas, muchas veces mediante consensos iluministas y otras, mediante la superación de la intolerancia y de los intereses nacionales por la integración.

Después de cuatro años de ejercer el cargo de Secretario General -el más alto funcionario administrativo- del Sistema de la Integración Centroamericana, ratifico la dificultad y las limitaciones en el que se desarrolla el proceso. Sin embargo, no puedo dejar de exaltar los logros tangibles a los que hemos llegado: a un punto de relanzamiento de la integración; de ventajas concretas para los ciudadanos; de una institucionalidad cada vez más fortalecida; de una confianza internacional, de alianzas y de una cooperación internacional cada vez más fuerte.

A dichos logros se suma el decidido apoyo de la Secretaría General, al remozamiento del Derecho comunitario, mediante el apoyo a la investigación científica y a la difusión y formación de sus contenidos. Se busca establecer elementos conceptuales fundamentales útiles al abogado, al aplicador en general de dichas normas, en las administraciones nacionales, los tribunales y todas las instituciones de integración, para lograr un funcionamiento eficaz y la seguridad jurídica.

El esfuerzo de quienes escriben en esta obra viene a coadyuvar, mediante su aporte profesional, al análisis del complejo esquema jurídico -político -institucional del SICA, de una forma progresista y esclarecedora.

Este Manual analiza los fundamentos de derecho del SICA, desde sus tratados constitutivos y las normas constitucionales de los Estados miembros hasta la aplicación de las sentencias nacionales; facilita la interpretación de varios ordenamientos jurídicos, su interconexión, como lo son el internacional, el de integración o comunitario y el Estatal o convencional; expone la dinámica de las controversias en las que, el ejecutor nacional y el operador regional, se ven obligados a aplicar criterios jurídicos que terminan desplazando unas normas por otras.

He querido poner en manos de los centroamericanos la segunda edición de la presente obra, actualizada y ampliada, en la que sus autores incorporan el análisis de los actos normativos de derecho derivado. Ellas permiten, en primer lugar, comprobar la consolidación del derecho comunitario centroamericano y, en segundo término, como prueba de los resultados concretos del SICA en los que se ha alcanzado el bien común entre varios Estados.

Además se explicita como el Comité Ejecutivo, -- apoyado por la Secretaría General, viene adoptado resoluciones en cumplimiento de los mandatos conferidos en el Protocolo de Tegucigalpa y en total apoyo al fortalecimiento institucional.

Muy importante de resaltar que los autores han actualizado, además de los criterios normativos, la jurisprudencia dictada por la Corte Centroamericana de Justicia, dando sus propias opiniones sobre la interpretación debida de sus competencias, incluyendo reflexiones útiles sobre las competencias excluidas o limitadas.

Por último, advertir que los criterios que contiene la obra, son propios de los autores, y no necesariamente representan o reflejan la posición institucional, pero contribuyen al mejoramiento del ordenamiento jurídico comunitario y el fortalecimiento de sus órganos e instituciones.

JUAN DANIEL ALEMÁN GURDIÁN

## PRÓLOGO DE LA PRIMERA EDICIÓN

Quiero comenzar este prólogo agradeciendo a D. César E. Salazar Grande y a D. Enrique N. Ulate Chacón la oportunidad de escribirlo. Para un europeo interesado –y durante un cierto tiempo protagonista- en la integración es sumamente interesante la comparación entre la Unión Europea y el Sistema de Integración Centro Americano, comparación que los autores van realizando a lo largo del libro.

Y para un amante del derecho resulta muy estimulante leer ese completo análisis jurídico, que solo por modestia puede titularse “manual” pues es en realidad un auténtico tratado de derecho comunitario Centroamericano. Muy completo, repito, pues comienza con un capítulo preliminar donde se desbroza y sintetiza la materia que es, a mi juicio, una excelente iniciativa. Seguido de una primera parte en la que se va detallando el sistema institucional del SICA (Tratados, órganos, fuentes, principios y aplicación jurisprudencial) y de una segunda dedicada al ordenamiento jurídico propiamente dicho: las fuentes del derecho comunitario centroamericano, su jerarquía y sus características; para cerrar el libro con una tercera parte consagrada al derecho procesal comunitario: sistema jurisdiccional, competencias, procedimiento y mecanismo de solución de controversias comerciales. Un buen capítulo bibliográfico completa el libro.

De esta somera recopilación resalta el segundo rasgo que quería destacar: se trata de una obra muy bien sistematizada, lo que, junto con un índice general detallado, facilita su consulta y uso y permite situar las distintas partes en una visión de conjunto, lo que siempre es de agradecer. Se ve que es una obra pensada para el profesor, para el alumno y para el jurista práctico, que necesita localizar con facilidad lo que en cada momento busca.

A esta facilidad de uso contribuye sin duda el buen castellano en que la obra está escrita y la claridad y rigor de la exposición. Es evidente que los términos son y tienen que ser técnicos, como corresponde a una obra jurídica, pero esta precisión no obsta a la facilidad de comprender. Nada que ver con esas obras abstrusas y de sintaxis retorcida que, por desgracia, tantas veces encontramos.

Permítaseme ahora volver a la comparación entre los procesos de integración de la UE y del SICA a la que aludía al principio. La he calificado de muy interesante; pues bien, he de insistir en ello porque la trayectoria del SICA pone de manifiesto, a mi juicio, lo que hubiera ocurrido en la UE si hubiera triunfado la tesis gaullista que quería residenciar lo esencial del poder en el Consejo, convirtiendo a la Comisión en una mera secretaría técnica de aquél y dejando reducido al Parlamento a una simple asamblea consultiva. Para que esa deriva fatal – nunca del todo conjurada- no se haya producido en la Unión, ha sido necesaria la concurrencia de varios factores:

En primer lugar la existencia de la propia Comisión como un órgano independiente de los Estados y dotado del monopolio de la iniciativa legislativa; Salazar y Ulate destacan, con razón, que en Centroamérica ese órgano no existe; la Comisión fue en una primera etapa el motor de la evolución institucional de la Unión y lo es ahora de su funcionamiento regular; el Tratado de Lisboa viene a reconocer su carácter de órgano, ejecutivo de la Unión y culminará una evolución inevitable que empezó con la Comisión Santer: la necesidad de contar con la confianza política del Parlamento.

He de señalar, además que el sistema de separación entre la Jefatura de Estado y la Jefatura del Gobierno vigente en los países europeos y la dependencia (al menos teórica) de esta del correspondiente Parlamento, ha favorecido sin duda esta evolución, que no tiene porqué debilitar a la Comisión, sino constituir para ella un factor de independencia y poder frente al Consejo Europeo y el Consejo.

El sistema presidencialista en cambio no facilita a mi juicio la integración latinoamericana.

Por último, hay que destacar que el aumento del número de Estados miembros y el muy diferente peso de estos ha ido convirtiendo al Consejo Europeo en una institución no intergubernamental sino comunitaria en la que en la que ya se vota y no solo se funciona por consenso. El Tratado de Lisboa ya lo reconoce expresamente y prevé una presidencia permanente, que no es la de un Jefe de Estado o de Gobierno.

Termino este prólogo agradeciendo y felicitando de nuevo a los autores y, animándoles a seguir en la brecha. El SICA es una organización joven, mucho más joven que la UE y necesita contribuciones como esta para su progreso y profundización.

**DR. JOSÉ MARÍA GIL ROBLES**

*Presidente*

*Fundation Jean Monnet pour l'Europe*

*Expresidente del Parlamento Europeo*

# ÍNDICE GENERAL

## CAPÍTULO PRELIMINAR DERECHO COMUNITARIO Y ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN

i.-	Derecho comunitario y organizaciones de integración.....	26
i.1.	Características de las organizaciones internacionales clásicas.....	27
i.2.	Características de las organizaciones internacionales de integración.....	28
ii.-	Naturaleza jurídica y características del SICA como organización de integración.....	30
ii.1.	Comunidad de estados, poderes y garantías.....	32
ii.2.	Comunidad de derecho con personalidad jurídica internacional.....	34
ii.2.1.	Categorías de estados parte del SICA .....	34
ii.3.	De la competencia de sus órganos .....	35
ii.4.	Conformación de voluntad .....	37
ii.4.1.	Adopción de decisiones en el ámbito internacional.....	37
ii.4.2.	Proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea.....	38
ii.4.3.	Sistema de conformación de voluntad en el SICA .....	39
ii.4.4.	Inclusión del sistema de voto en el SICA .....	41
ii.5.	El carácter comunitario de sus órganos.....	42
ii.6.	La supranacionalidad .....	43
ii.7.	Rasgos supranacionales de los órganos comunitarios del SICA.....	44
ii.7.1.	Institucionalización.....	44
ii.7.2.	Tratado constitutivo o marco .....	44
ii.7.3.	Poder real y efectivo .....	44
ii.7.3.1.	Poder de decisión.....	44
ii.7.3.2.	Poder normativo.....	45
ii.7.4.	Competencias transferidas .....	45
ii.7.5.	Intereses nacionales de los Estados en la integración.....	46
ii.7.6.	Órgano integrado por funcionarios con intereses comunitarios.....	46
ii.7.7.	Sistema de conformación de la voluntad.....	47
ii.7.8.	Autonomía .....	47
ii.7.9.	Independencia .....	47
ii.7.10.	Bien común.....	48

PRIMERA PARTE  
EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL SICA

CAPÍTULO I  
LOS TRATADOS Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL SICA

1. Tratados constitutivos de la organización política e institucional de la comunidad centroamericana.....	53
1.1. Protocolo de Tegucigalpa.....	53
1.2. Protocolo de Guatemala.....	56
1.3. Tratado de San Salvador.....	58
1.4. Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo.....	59
1.5. Tratado Marco de Seguridad Democrática.....	62
1.5.1. Primer pilar: Estado de Derecho.....	64
1.5.2. Segundo Pilar: Seguridad de las personas y sus bienes.....	65
1.5.3. Tercer Pilar: Seguridad regional.....	66
1.6. Otros textos que modifican o completan los tratados.....	67
1.6.1. Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa.....	67
1.6.2. Enmienda al Protocolo de Guatemala.....	68

CAPÍTULO II  
LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA POLÍTICO Y SUBSISTEMAS

2.1. Órganos principales.....	71
2.1.1. La Reunión de Presidentes.....	71
2.1.1.1. Funciones.....	71
2.1.1.2. Funcionamiento y decisiones.....	72
2.1.1.3. El <i>nomen iuris</i> del órgano: Reunión de Presidentes.....	73
2.1.1.4. Poder constituyente y legislativo de más alto nivel.....	74
2.1.1.5. Presidencialismo versus Consejos de Ministros.....	75
2.1.1.6. Consenso como respeto a la igualdad soberana.....	76
2.1.1.7. La figura de la Presidencia <i>Protempore</i> .....	76
2.1.1.8. Desenvolvimiento la Reunión de Presidentes.....	78
2.1.2. El Consejo de Ministros y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.....	79
2.1.2.1. Toma de decisiones.....	82
2.1.2.2. Definición de las competencias y autonomía de decisión del Consejo de Ministros sectoriales.....	83
2.1.3. El Comité Ejecutivo.....	84
2.1.3.1. Organización y funciones.....	85
2.1.3.2. Carácter comunitario de sus miembros.....	86
2.1.3.3. Aspectos del Reglamento del Comité Ejecutivo que contravienen el Protocolo de Tegucigalpa.....	86
2.1.3.4. Poderes del Comité Ejecutivo de Integración Económica.....	87
2.1.4. La Secretaría General del SICA.....	88



2.1.4.1.	Competencias funcionales de la SG-SICA .....	88
2.1.4.2.	El Secretario General .....	89
2.1.5.	El Comité Consultivo .....	90
2.1.5.1.	El CC-SICA .....	90
2.1.5.2.	El Comité Consultivo de Integración Económica .....	92
2.1.5.3.	Naturaleza jurídica y participación real del Comité Consultivo.....	93
2.1.6.	La Corte Centroamericana de Justicia .....	94
2.1.7.	El Parlamento Centroamericano .....	96
2.1.7.1.	Estructura y funcionamiento .....	97
2.1.7.2.	Competencias.....	98
2.1.7.3.	Problemas y retos actuales.....	101
2.1.7.4.	Atribuciones otorgadas al Parlamento Centroamericano en el último protocolo de reformas suscrito el 20 de febrero de 2008 .....	101
2.1.8.	El Órgano Superior de Control.....	103
2.1.8.1.	Atribuciones .....	104
2.1.8.2.	Conformación y funciones de los órganos.....	104
2.2	Órganos de decisión de los subsistemas .....	105
2.2.1.	Consejo de Ministros de Integración Económica .....	105
2.2.1.1.	Funciones y atribuciones .....	106
2.2.1.2.	Actos normativos.....	107
2.2.2.	Consejo de Ministros de Integración Social .....	108
2.2.2.1.	Conformación .....	108
2.2.2.2.	Decisiones .....	109
2.2.3.	Consejo de Ministras de la Mujer .....	109
2.2.4.	Consejo de Ministros de Medio Ambiente.....	110
2.2.5.	Instancias del Modelo de Seguridad Regional .....	111
2.3.	Órganos técnicos administrativos.....	112
2.3.1.	Secretarías técnicas.....	112
2.3.2.	Instituciones técnicas .....	113

### CAPÍTULO III FUENTES CONSTITUCIONALES, PRINCIPIOS COMUNITARIOS Y APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL

3.1.	Consideraciones generales .....	115
3.2.	Las fuentes constitucionales, la transferencia de competencias y su reconocimiento jurisprudencial.....	116
3.2.1.	Costa Rica .....	116
3.2.2.	El Salvador .....	121
3.2.3.	Guatemala .....	129
3.2.4.	Nicaragua .....	130
3.2.5.	Honduras .....	132
3.2.6.	Panamá.....	133
3.2.7.	Belice.....	134
3.2.8.	República Dominicana .....	134
3.3.	Los principios comunitarios del SICA.....	135

3.3.1.	Primacía .....	136
3.3.2.	Solidaridad .....	137
3.3.3.	Gradualidad.....	138
3.3.4.	Progresividad .....	138
3.3.5.	Especificidad.....	138
3.3.6.	Globalidad .....	138
3.3.7.	Equidad .....	139
3.3.8.	Participación democrática.....	139
3.3.9.	Reciprocidad.....	140
3.3.10.	Atribución de competencias.....	140
3.3.11.	Irreversibilidad.....	140
3.3.12.	Subsidiariedad .....	140
3.3.13.	Proporcionalidad .....	141
3.4.	Principios del subsistema económico.....	141
3.4.1.	Flexibilidad.....	142
3.4.2.	Trato especial y diferenciado .....	143
3.4.3.	Preferencia comunitaria .....	143
3.4.4.	Preferencia arancelaria.....	143
3.4.5.	Cláusula centroamericana de excepción .....	144
3.4.6.	Cláusula de salvaguardia .....	144
3.4.7.	Trato nacional o de la nación más favorecida .....	144
3.4.8.	Principio de no discriminación .....	144
3.4.9.	Buena fe .....	145
3.4.10.	Responsabilidad.....	145
3.5.	El reconocimiento jurisprudencial del derecho comunitario institucional .....	145
3.5.1.	Noción de Derecho Comunitario .....	145
3.5.2.	Reconocimiento de los principios .....	147
3.5.3.	La Comunidad Centroamericana.....	148
3.5.4.	Los órganos comunitarios y su reconocimiento jurisdiccional .....	149
3.5.5.	La atribución de competencias.....	150
3.5.6.	Reforma a los tratados: violaciones al principio de irreversibilidad y cumplimiento de sentencias comunitarias .....	152

## SEGUNDA PARTE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DEL SICA

### CAPÍTULO IV LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

4.1.	Fuentes primarias o de derecho originario .....	162
4.1.1.	Tratado marco o fundacional del SICA.....	163
4.1.2.	Tratados complementarios al tratado marco .....	167
4.1.2.1.	Los tratados constitutivos de sub-estructuras .....	167
4.1.2.2.	Los tratados constitutivos de órganos.....	169

4.1.2.3.	Actas constitutivas de órganos e instituciones autónomas reconocidas por la Reunión de Presidentes en sus declaraciones .....	170
4.1.3.	Protocolos modificativos .....	171
4.1.4.	Otros tratados de derecho originario .....	172
4.2.	Fuentes secundarias o de derecho derivado .....	174
4.2.1.	Actos normativos de la Reunión de Presidentes .....	176
4.2.1.1.	Declaraciones .....	177
4.2.1.2.	Acuerdos .....	177
4.2.1.3.	Decisiones .....	177
4.2.1.4.	Resoluciones .....	177
4.2.2.	Actos normativos de los Consejos de Ministros .....	177
4.2.2.1.	Resoluciones .....	178
4.2.2.2.	Reglamentos .....	178
4.2.2.3.	Acuerdos .....	178
4.2.2.4.	Recomendaciones .....	178
4.2.3.	Actos normativos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores .....	178
4.2.4.	Actos normativos del Consejo de Ministros de Integración Económica .....	179
4.2.5.	Actos normativos del Consejo de Ministros de Integración Social .....	181
4.2.6.	Actos normativos del Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo .....	183
4.2.7.	Actos normativos de otros órganos del SICA .....	183
4.2.7.1.	Actos normativos del Comité Ejecutivo .....	183
4.2.7.2.	Actos normativos de la Reunión de Vicepresidentes .....	184
4.2.7.3.	Actos normativos de la Comisión de Seguridad .....	184
4.2.7.4.	Actos normativos del Parlamento Centroamericano .....	185
4.2.7.5.	Actos normativos del Órgano Superior de Control .....	186
4.3.	Fuentes complementarias .....	186
4.3.1.	Acuerdos internacionales del SICA .....	186
4.3.1.1.	Acuerdos de asociación .....	186
4.3.1.2.	Acuerdos del SICA con organismos de cooperación .....	187
4.3.1.3.	Acuerdos del SICA con universidades .....	188
4.3.1.4.	Acuerdos del SICA con organismos de integración .....	189
4.3.1.5.	Acuerdos del SICA con otros organismos internacionales .....	189
4.3.1.6.	Acuerdos Sede .....	190
4.3.2.	Acuerdos Inter-Secretarías .....	191
4.3.2.1.	Acuerdos entre la Secretaría General y otras secretarías del SICA .....	191
4.3.2.2.	Acuerdos de las secretarías técnicas con otros organismos e instituciones .....	192
4.3.3.	Reglamentos internos .....	193
4.3.3.1.	Reglamentos generales .....	193
4.3.3.2.	Reglamentos para el funcionamiento de los órganos del SICA .....	194
4.3.3.3.	Reglamentos administrativos .....	195
4.3.3.4.	Reglamentos de procedimiento .....	195
4.4.	La jurisprudencia .....	195
4.4.1.	De la Corte Centroamericana de Justicia .....	195
4.4.2.	De los tribunales nacionales .....	197
4.5.	Interpretaciones jurídicas de las secretarías para la aplicación del Derecho Comunitario .....	197

4.5.1	Dictámenes de la SIECA .....	197
4.5.2	Dictámenes de otras secretarías e instituciones del SICA.....	198
4.6.	Fuentes supletorias .....	198
4.6.1.	La costumbre.....	199
4.6.2.	Los principios generales del Derecho .....	199
4.6.3.	La doctrina científica .....	200

## CAPÍTULO V JERARQUÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

5.1.	Condiciones especiales del ordenamiento jurídico comunitario.....	201
5.1.1.	El carácter multilateral de los tratados y la igualdad de los Estados.....	201
5.1.2.	La validez jurídica de todas las normas.....	202
5.1.3.	La falta de efecto derogatorio de los tratados originarios .....	203
5.1.4.	Los modos o vías de producción normativa .....	204
5.1.5.	La existencia de varios ordenamientos jurídicos.....	204
5.1.6.	La participación de órganos en distintos niveles de producción normativa .....	205
5.1.7.	La posición vertical y estructura horizontal de sus órganos.....	206
5.1.8.	La falta de <i>númerus clausus</i> en la determinación de competencias.....	206
5.1.9.	La necesidad de un <i>nomen iuris</i> de las normas.....	207
5.1.10.	La interpretación sistemática como método para encontrar el <i>iustum concreto</i> .....	208
5.1.11.	Los vacíos o lagunas del Derecho Comunitario .....	209
5.2.	Primacía del Derecho Comunitario.....	209
5.2.1.	La unidad del Derecho Comunitario .....	210
5.2.2.	La identidad de sus efectos.....	210
5.2.3.	La invariabilidad del Derecho Comunitario y el efecto bloqueo.....	211
5.3.	La jerarquía del Derecho Comunitario.....	212
5.3.1.	Jerarquía de <i>lex superior</i> del Protocolo de Tegucigalpa.....	212
5.3.2.	Criterio de excepción de la reforma al tratado marco .....	213
5.3.3.	Jerarquía del Derecho Comunitario en relación a las constituciones de los Estados miembros.....	215
5.3.4.	Jerarquía del Derecho Comunitario en relación a la ley interna de los Estados miembros.....	216
5.3.5.	Jerarquía del Derecho Comunitario en relación a los acuerdos internacionales.....	218
5.3.5.1.	Acuerdos internacionales celebrados por el SICA.....	219
5.3.5.2.	Acuerdos con Estados observadores .....	219
5.3.5.3.	Acuerdo de Asociación con República Dominicana .....	219
5.3.6.	Consideraciones sobre la jerarquía normativa de otros acuerdos internacionales .....	220
5.3.7.	Acuerdos celebrados por los países del SICA en sus relaciones independientes .....	221
5.3.7.1.	Acuerdos anteriores celebrados por los Estados .....	221
5.3.7.2.	Acuerdos posteriores celebrados por los Estados.....	222

5.3.7.3. Jerarquía del Derecho Comunitario Centroamericano y el TLC con Estados Unidos .....	222
---	-----

## CAPÍTULO VI CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO COMUNITARIO

6.1. Autonomía.....	225
6.1.1. Órganos e instituciones propias .....	225
6.1.2. Constitución de un nuevo sistema de fuentes del Derecho.....	226
6.1.3. Atribución de los órganos consentidas por los Estados miembros.....	226
6.1.4. Fin e intereses propios de la Integración Centroamericana .....	227
6.2. Obligatoriedad.....	228
6.3. Características de eficacia .....	230
6.3.1. La inserción inmediata.....	230
6.3.2. El efecto directo.....	231
6.3.3. La aplicabilidad directa .....	235
6.4. Característica de jerarquía normativa .....	236
6.4.1. Primacía .....	236
6.5. Características de validez.....	236
6.5.1. Publicidad .....	236
6.5.2. Depósito.....	238
6.5.3. Entrada en vigencia .....	240
6.6. Coercibilidad .....	240
6.6.1. La sanción del Derecho Comunitario .....	240
6.6.2. El cumplimiento de las resoluciones y los fallos judiciales .....	245
6.6.3. La alegación por incumplimiento .....	246
6.7. La aplicación del Derecho Comunitario.....	248
6.7.1. Administración directa o descentralizada .....	250
6.7.2. Colaboración de los países miembros.....	251
6.7.3. La responsabilidad de las administraciones.....	252

## TERCERA PARTE DERECHO PROCESAL COMUNITARIO

### CAPÍTULO VII EL SISTEMA JURISDICCIONAL

7.1. El sistema jurisdiccional comunitario, la “doble vía” de acceso a la justicia comunitaria y el principio de tutela judicial efectiva.....	258
7.1.1. La doble vía de la justicia comunitaria .....	258
7.1.2. El reparto de competencias entre la Corte Centroamericana de Justicia y los jueces nacionales .....	259
7.1.3. El principio de tutela judicial efectiva y la conformación plena del tribunal comunitario para garantizar su legitimación democrática .....	260

7.2. Organización y competencias de la Corte Centroamericana de Justicia.....	262
7.2.1. Antecedentes .....	263
7.2.2. Naturaleza jurídica.....	264
7.2.3. Organización .....	265
7.2.3.1. Magistrados.....	265
7.2.3.2. Nombramiento y juramentación .....	266
7.2.3.3. Duración del mandato.....	267
7.2.3.4. Deberes del juez centroamericano.....	267
7.2.3.5. Ética judicial .....	267
7.2.3.6. Independencia e imparcialidad del Juez .....	267
7.2.3.7. Inhabilidades.....	268
7.2.3.8. Inmunidades y privilegios. Embajadores .....	268
7.2.3.9. Cese de funciones.....	269
7.2.3.10. Función disciplinaria .....	269
7.2.3.11. Presidencia y Vicepresidencia rotativa.....	269
7.2.3.12. Atribuciones del Presidente y Vicepresidente .....	270
7.2.3.13. Sesiones, deliberación y votación .....	270
7.2.3.14. De la Secretaría General y Adjunta .....	271

## CAPÍTULO VIII COMPETENCIAS Y OTRAS ATRIBUCIONES

8.1. Competencia genérica y específica.....	273
8.2. Competencia material internacional.....	274
8.3. Competencia material de integración .....	275
8.4. Competencia material administrativa .....	275
8.5. Competencia funcional contenciosa.....	275
8.6. Competencia funcional consultiva de interpretación .....	276
8.7. Competencia funcional prejudicial consultiva .....	276
8.8. Competencia funcional arbitral.....	276
8.9. Atribución de iniciativa legislativa y armonización .....	276
8.10. Nuevas competencias comunitarias .....	276
8.11. Análisis sobre la competencia para conocer conflictos entre órganos de Estado y el cumplimiento de fallos judiciales. Propuesta de reforma .....	277
8.11.1. Antecedentes .....	277
8.11.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Centroamericano .....	277
8.11.3. Alcances de la competencia de conocer conflicto entre poderes .....	278
8.11.4. Interpretación sistemática de la competencia para conocer conflictos entre poderes del Estado .....	279
8.11.5. Alcances de la competencia de conocer sobre el incumplimiento de fallos judiciales .....	279
8.11.6. La interpretación sistemática de la competencia de conocer el incumplimiento de fallos judiciales .....	279
8.11.7. Reforma del artículo 22 f del 2004 .....	280
8.12. Las cláusulas de exclusión de competencias en materia fronteriza y de Derechos Humanos .....	280

## CAPÍTULO IX EL PROCEDIMIENTO COMUNITARIO

9.1.	Aspectos Generales .....	293
9.1.1.	Caracteres y principios.....	293
9.1.2.	Los sujetos procesales.....	295
9.1.3.	Los actos procesales y de comunicación .....	296
9.1.4.	De los actos de decisión o resoluciones judiciales .....	297
9.2.	Actividad procesal y procedimiento contencioso ante la Corte .....	297
9.2.1.	Fase de iniciación.....	297
9.2.2.	Fase probatoria .....	298
9.2.3.	Audiencia oral y pública .....	298
9.2.4.	La sentencia y sus efectos .....	299
9.3.	Los procesos especiales .....	300
9.3.1.	El recurso de apelación .....	300
9.3.2.	Las consultas.....	300
9.3.3.	La interpretación o consulta prejudicial .....	301
9.3.4.	La demanda de nulidad e incumplimiento.....	302
	9.3.4.1. La demanda de nulidad .....	302
	9.3.4.2. La demanda de incumplimiento .....	303
9.3.5.	Las medidas cautelares .....	304
9.3.6.	El proceso arbitral.....	304

## CAPÍTULO X EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

10.1.	Naturaleza jurídica de este mecanismo .....	308
10.2.	Ámbito de aplicación, competencia.....	308
10.3.	Legitimación .....	309
10.4.	Elección de foros.....	309
10.5.	Procedimiento.....	309
	10.5.1. Consultas.....	309
	10.5.2. Intervención del Consejo de Ministros .....	310
	10.5.3. Arbitraje .....	310
	10.5.4. Obligatoriedad del laudo arbitral y suspensión de beneficios.....	312
10.6.	Breve descripción de los casos y utilización del mecanismo de solución de controversias de la SIECA.....	312
BIBLIOGRAFÍA GENERAL.....		317







CAPÍTULO PRELIMINAR



Derecho Comunitario  
y Organizaciones de Integración



## CAPÍTULO PRELIMINAR

# DERECHO COMUNITARIO Y ORGANIZACIONES DE INTEGRACIÓN

Este capítulo tiene como propósito introducir al lector en el manejo de conceptos esenciales que rigen el Derecho comunitario y las organizaciones de integración regional, con el fin de lograr una mejor comprensión del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), sus Instituciones, sus competencias orgánicas y funcionales, así como la toma de decisiones.

Por ello se establecen algunas distinciones entre las organizaciones internacionales clásicas, que surgen de las relaciones de cooperación entre los Estados, y que normalmente se rigen institucionalmente mediante órganos intergubernamentales, de aquellas organizaciones de integración regional, mediante las cuales se da origen a una Comunidad de Estados, dotando a sus órganos e instituciones con características especiales.

Veremos cómo las instituciones comunitarias no nacen, precisamente, de un concepto preconcebido de separación de poderes estatales, donde las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales están claramente delimitadas. Por el contrario, la creación de una Comunidad de Estados, conlleva, necesariamente, a establecer mecanismos institucionales más complejos, en vista de que los Estados, al establecer competencias a órganos e Instituciones comunitarias, para alcanzar fines o propósitos comunes a la integración, requieren de algún modo garantizar su participación en las decisiones propias de la Comunidad.

La división de funciones, dentro de una estructura institucional comunitaria, responde en consecuencia a la necesidad de los Estados miembros de preservar un control sobre las Instituciones receptoras de la competencia (anteriormente soberana de los Estados), a garantizar la participación democrática de la sociedad civil en la toma de decisiones, y finalmente, a establecer un mecanismo de control jurisdiccional dentro de la Comunidad.

De ahí que encontremos, dentro de esta perspectiva, órganos propiamente comunitarios, y órganos conformados mediante una estructura intergubernamental

(representantes de cada Estado miembro), pero que pese a ella, al reunirse en cuerpo colegiado y tomar decisiones, lo hacen en nombre de esa Comunidad de Estados. Es decir, coexisten órganos conformados por representantes gubernamentales, pero con competencias comunitarias, con los órganos a los cuales los tratados les asignan características de supranacionalidad, como es el caso de la Corte Centroamericana de Justicia. Por ello las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno de los países miembros, se fortalecen en la medida que el acervo (*acquis*) de la Comunidad se vea enriquecido por esa justa y necesaria relación de complementariedad entre el método comunitario y el gubernamental.

### **i.- Derecho comunitario y organizaciones regionales de integración**

El Derecho comunitario se origina en un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, caracterizado en modo particular por la naturaleza de sus Instituciones, sus atribuciones y competencias limitadas, capaces de emanar actos jurídicos normativos, ejecutarlos y exigir su cumplimiento en la entera Comunidad, en una estrecha relación de complementariedad con los poderes públicos nacionales. Su fin primordial es construir el bien común regional basado en relaciones de solidaridad, mediante la persecución de fines, objetivos, propósitos y políticas comunes a un proceso de integración global.

Los procesos de integración tienen su origen normativo en la suscripción de Tratados Internacionales (STROZZI, 1991) por parte de los Estados miembros, que hacen uso de sus facultades soberanas para negociar y dar su consentimiento (FERRER, 2006, 258) en la creación de nuevos Órganos e Instituciones, cuyas competencias y funciones deberían estar debidamente establecidas por su respectivo tratado constitutivo, señalando también las políticas públicas regionales o comunes que deben cumplir. A esto le llama la doctrina principio de “atribución de competencias” que es fruto del apoderamiento que hace cada Estado miembro al suscribir, ratificar o adherirse a los tratados (MANGAS, Aracelly y LIÑAN, Diego, 2011, 69).

Los tratados originarios forman parte del Derecho Internacional Público y están sujetos a ratificación por parte de los poderes legislativos, de acuerdo al procedimiento interno establecido en la Constitución de cada país. Los Tratados Convencionales, ratificados y depositados, dan origen a nuevas organizaciones internacionales (GUERRERO, 1999, 1). Dichas *organizaciones* pueden cumplir fines puramente *de cooperación* regional, caso en el cual siguen la estructura y competencias clásicas de las organizaciones internacionales, sometidas al Derecho Internacional, o bien, pueden ser constituidas para el cumplimiento de fines comunitarios *o de integración regional*, caso en el cual pueden dar origen a nuevos Órganos o Instituciones con características supranacionales, u órganos de conformación intergubernamental, pero con competencias comunitarias, y por ende sometidas a las reglas del Derecho Comunitario (DIEZ DE VELAZCO, 2002, 469).

En este segundo caso, los Estados nacionales conceden parte de sus competencias soberanas a los órganos de la Comunidad. Para ello requieren, necesariamente, de una atribución o autorización constitucional expresa o implícita, generalmente dotada de un procedimiento más estricto de aprobación legislativa, para ceder parte de sus competencias soberanas a estos órganos supranacionales.

Conforme se analizará, el SICA participa de una doble naturaleza jurídica. Desde el ámbito del Derecho Internacional Público es una organización internacional convencional en sus relaciones con otros Estados u organizaciones internacionales. En ese sentido, el SICA puede celebrar convenios, adquirir empréstitos, participar en juicios, realizar su derecho de delegación activa o pasiva ante organizaciones o Estados, es responsable internacionalmente y conserva su personalidad jurídica como sujeto de derecho internacional. En este aspecto, la vida jurídica del SICA ha llevado en su proceso de formación el cumplimiento de los requisitos del Derecho internacional, mediante la suscripción del Tratado, la ratificación de los Estados nacionales y su depósito posterior ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

Desde el ámbito interno del proceso de integración, para los siete países miembros, se trata de una organización de carácter comunitario o de integración, con objetivos y propósitos propios, lo cual se desarrollará en los próximos apartados.

### **i.1. Características de las organizaciones internacionales clásicas**

Las *organizaciones internacionales clásicas* se caracterizan por la configuración *intergubernamental* de sus órganos, lo que significa que en cada órgano, sea Asamblea General, Consejo Ejecutivo, Comité Consultivo, entre otros, están representados los intereses individuales de cada Estado miembro. Esto se debe a que los Estados quieren mantener sus poderes soberanos y les interesa establecer relaciones de cooperación, sin arriesgar sus facultades soberanas.

Ello comporta una segunda característica, que es la general aplicación del requisito de la *unanimidad* en la toma de decisiones. Esta regla implica limitaciones en la toma de decisiones pues un solo Estado podría bloquear el interés de los demás Estados, por lo cual se ha ido modificando a favor del simple *consenso*, que es la aprobación de una decisión sin votación formal mediante una declaración concertada de los Estados miembros (FERRER, 2006).

La tercera característica es la ausencia, en la mayoría de casos, de *poderes normativos* con eficacia directa y aplicación inmediata. Normalmente se dictan normas de cooperación o de coordinación, pero subordinadas al respeto de los sistemas jurídicos y principios constitucionales de cada Estado. Excepcionalmente, dichos órganos son dotados de competencias normativas cuyas normas sean de aplicación obligatoria pues normalmente,

para su entrada en vigor, deben pasar a través de los procedimientos legislativos internos de cada Estado, a fin de adaptarlas y aplicarlas.

La cuarta característica de su carácter interestatal es que supone que sus órganos están integrados por representantes de los gobiernos de los Estados miembros, los cuales velan por los intereses del Estado que representan en la organización y en el desempeño de su cometido, siguen instrucciones de sus gobiernos.

Aunque en las organizaciones internacionales figuran órganos no intergubernamentales, como la Secretaría General de la ONU, cuyas personas no representan al gobierno y sus funciones son independientes de su Estado, los órganos de naturaleza intergubernamental son los más importantes desde el punto de vista jurídico político, ya que los Estados nacionales imponen una orientación determinada en el ámbito institucionalizado de cooperación.

Normalmente al órgano plenario (Asamblea General integrada por todos sus miembros) le confieren ser el órgano supremo de la organización dándole competencias importantes. Otros órganos como el Comité Ejecutivo o las Secretarías tienen funciones de variada índole administrativa y burocrática, no integrados por todos sus miembros, pero que están supeditados a la misma competencia institucionalizada de cooperación (PASTOR RIDRUEJO, 1991, 634).

La mayor parte de las organizaciones internacionales clásicas tienen *personalidad jurídica internacional* y son representadas por un Secretario General, nombrado por acuerdo de los mismos Estados, generalmente a través de una Asamblea, quien asume un rol individual e independiente del interés particular de cada uno de los Estados y puede, a nombre de la organización, suscribir otro tipo de convenios autorizados por el Tratado Constitutivo.

Además, muchos Tratados Institutivos de organizaciones internacionales clásicas prevén mecanismos para la *solución de conflictos*, en algunos casos órganos jurisdiccionales o arbitrales, cuyas decisiones son de observancia obligatoria para los Estados involucrados en la decisión jurídica de las controversias, eficacia que no se extiende a los particulares.

## **i.2. Características de las organizaciones internacionales de integración**

Las obligaciones internacionales que vinculan a la UE y al SICA, son las mismas, ambas tienen su origen en el derecho internacional general. La aplicación de las reglas consuetudinarias y de los principios generales del Derecho internacional es algo aceptado por la doctrina y admitido por las sentencias del Tribunal Europeo (LOUIS, 1995, 121) y por la misma Corte Centroamericana de Justicia.

Al igual que en el caso europeo, el centroamericano, específicamente en el Protocolo de Tegucigalpa y los demás tratados que conforman el ordenamiento jurídico del SICA,

por ejemplo: cumplen con las formalidades prescritas para la suscripción, adopción, ratificación y vigencia establecidas en las normas referentes al Derecho de los Tratados; aplican los privilegios e inmunidades de las organizaciones internacionales establecidos por la Convención de Viena sobre Inmunidades y Privilegios; se pronuncian por el respeto a los principios y normas contenidas en la Carta de la ONU; ejercen su derecho de legación activa y pasiva; y, cumplen con su registro en el Secretaría General de dicho órgano universal internacional.

No obstante, existen características diferenciadoras entre una organización internacional general y una especial de integración.

Las *organizaciones internacionales de integración* que se han venido multiplicando a nivel regional y con diversos grados de intensidad, aunque comparten algunos de esos elementos, gozan de otras características muy diversas y, por su propia naturaleza jurídica, se les ha llamado “*sui géneris*”.

En primer lugar, debe destacarse que estas organizaciones *sui géneris* van más allá de las meras relaciones de cooperación o coordinación entre los Estados, porque se orientan hacia una verdadera integración mediante el establecimiento de políticas comunes. Ello significa que el método *intergubernamental* para la toma de decisiones se reduce esencialmente al órgano del que dependen las decisiones fundamentales de impulso y orientación política del proceso de integración (vgr. Consejo Europeo, Reunión de Jefes de Estado, etc.), prevaleciendo el método *comunitario* para la formación de actos normativos comunitarios y su correspondiente aplicación y ejecución.

Ello comporta que los órganos creados representan a la entera Comunidad de Estados, y tienen competencias normativas, ejecutivas o jurisdiccionales, en este último caso supranacionales, expresamente atribuidas en sus respectivos tratados originarios, distintas e independientes de los Estados nacionales.

La transferencia o sesión de competencias que hacen los Estados a favor de los órganos comunitarios tiene como consecuencia directa que éstos pueden dictar actos normativos vinculantes (derivados), con características de *aplicación directa* en el ordenamiento interno de cada Estado. En la toma de decisiones, se tiende a superar la regla de la unanimidad para exigir la *mayoría absoluta o calificada*, mediante procedimientos complejos en los cuales se requiere la participación de dos o más órganos comunitarios, a fin de garantizar la transparencia y legitimidad democrática de las Instituciones.

Ellas también gozan de *personalidad jurídica internacional* y, normalmente, son representadas por el Presidente de una Comisión ejecutiva (integrada por representantes absolutamente independientes de los Estados), o bien, por el Secretario general del sistema de integración. Este órgano, que podríamos llamar “Alto representante” actúa en

modo independiente e imparcial y representa la entera Comunidad en sus actuaciones internacionales.

En fin, las organizaciones supranacionales de integración regional son dotadas, en la mayoría de los casos, de propios *tribunales jurisdiccionales comunitarios*, encargados de hacer respetar el derecho comunitario o de integración, a cuya competencia están sometidos no solo los Estados parte, sino también los particulares, que pueden acudir directamente ante la Corte en defensa de sus derechos. Dicha competencia puede ser exclusiva o compartida, pues los mismos órganos jurisdiccionales nacionales deben velar por la aplicación de la normativa comunitaria.

## **ii.- Naturaleza jurídica y características del SICA como organización de integración**

Como se dijo, el SICA, en su origen y en sus relaciones hacia el exterior es un sujeto de derecho internacional, es una persona jurídica de derecho internacional, con todas sus prerrogativas, derechos y obligaciones, capaz de saldar sus empréstitos internaciones. En sus relaciones internas, es decir hacia adentro entre los ocho Estados, se trata de una Comunidad de Estados con fines de integración.

La internacionalización de la economía, ha permitido un nuevo impulso en la interrelación de los Estados centroamericanos; así como una interpenetración en los sistemas sociales, medioambientales, incluso políticos y de seguridad, que han constituido en la práctica, un desarme de las posiciones de dominio absoluto o reservado de los sectores mas importantes al interior de cada uno de los Estados centroamericanos, internacionalizando o regionalizando intereses en espacios y relaciones de confianza, cada vez mas notables (VILLAGRAN KRAMER, 1993, 9).

Si analizamos el origen del Estado y de sus obligaciones, pronto caeríamos en cuenta que, el Estado nacional es el primer obligado en satisfacer las necesidades de sus ciudadanos, lo cual justifica de alguna forma la concesión de poderes de decisión en ese espacio político individual. Todos los Estados centroamericanos, por medio de sus constituciones, están autorizados a conseguir el cumplimiento de dichos fines al exterior, cuando al interior de los mismos no es posible conseguirlos, incluso, a través de la conformación de estructuras jurídicas supranacionales.

El campo de acción de los sistemas políticos creados por los Estados al exterior tiene limites, pues si bien es cierto que estas estructuras tendrán como fin la satisfacción del bien común de las personas que forman parte de los países miembros, también es cierto que los Estados nacionales son los primeros obligados a conseguirlo.

El sistema político creado (SICA) es responsable en tanto en cuanto, la competencia resida en ésta, dada en razón de que estos Estados nacionales acordaron atorgársela, por su incapacidad de realizarlas por ellos mismos.



Es importante entonces advertir que en un sistema comunitario no se eliminan totalmente los órganos y sus relaciones intergubernamentales, porque precisamente la obligación originaria del Estado no desaparece y estará presente hasta que no exista una constitución común que la asuma de la misma forma que la asumen las constituciones nacionales. Claro está, las estructuras comunitarias se justifican, en tanto en cuanto cumplan con el bien común en las materias de su competencia. De lo contrario los Estados nacionales podrán estar en disposición de subrogar dicha falta e incluso quitársela a la organización política creada, por supuesto mediante los procedimientos establecidos para dicho fin, en los tratados constitutivos de la organización.

Los espacios político-jurídicos-institucionales creados por y entre Estados soberanos, mediante mecanismos de carácter internacional, como Convenios, Tratados, Protocolos, y Acuerdos, establecen en ellos derechos y deberes que obligan directamente a los Estados y a sus órganos, también pueden generar, según sea la voluntad de los Estados, efectos inmediatos y directos en sus órdenes internos y ser aplicables tanto a los Estados y a sus órganos, como a los particulares.

En este marco de relaciones jurídicas y políticas, los gobiernos centroamericanos siguen considerando prudente conservar órganos intergubernamentales, tanto de decisión como de ejecución, por supuesto, el control de las decisiones de los órganos creados mediante esos tratados se ejercen a través de sus representantes oficiales en esos órganos. Los Estados son los que de común acuerdo crean el derecho, ya sea mediante Tratados internacionales como mediante Acuerdos, Resoluciones o Reglamentos. La presencia de representantes oficiales que velan por los intereses del cada Estado nacional dentro de los órganos de integración, revelan el carácter intergubernamental existente.

Los órganos creados en el SICA, a excepción de las Secretarías y el Comité Ejecutivo, se componen o integran con representantes oficiales de los Estados. Estos representantes de los Estados acuerdan, adoptan o aprueban sus decisiones o actos por consenso, sin embargo, estas normas tienen características comunitarias, pues son obligatorias y se insertan al interior de los Estados.

En la práctica solamente a través de la participación de los funcionarios nacionales, el Estado presta su consentimiento para que los actos normativos penetren directamente en el ámbito interno o puedan ser adecuados por actos internos de forma unitaria.

Como se advierte en este capítulo preliminar la Comunidad Centroamericana tienen su origen en la creación del SICA, en cuyo Tratado Constitutivo o Constituyente los diversos Estados miembros han dado su *consenso* para transferir algunas de las competencias soberanas, o ejercerlas conjuntamente, a órganos comunitarios intergubernamentales, (órganos decisorios del eje vertical) y a un órgano supranacional (órgano judicial del eje

horizontal), ambos con capacidad de decisión y de dictar y ejecutar las normas comunitarias que son directamente aplicables y obligatorias tanto para los Estados miembros como para los particulares.

En consecuencia, los Tratados Internacionales dan origen a organizaciones comunitarias novedosas, basadas en un ordenamiento jurídico nuevo (DORMOY, 1995, 6-7) y distinto (POCAR, 2000, 3-4) de los ordenamientos internos y del ordenamiento internacional, llamado “ordenamiento jurídico comunitario”. Tal ordenamiento jurídico comunitario tiene, a su vez, una base común en presupuestos constitucionales presentes en las constituciones de cada Estado y en las tradiciones constitucionales regionales, cuya fusión produce los principios y valores que rigen la Comunidad, llamado patrimonio constitucional comunitario (europeo o centroamericano).

La idea de la Comunidad como ordenamiento jurídico *autónomo*, se sitúa en un punto intermedio entre la teoría de Derecho internacional y la teoría del Estado federal (BEUTLER, 1998, 65, DORMOY, 1995, 7) que se complementa con la teoría integracionista (MANGAS MARTIN, 1999, 41). Supera las relaciones puramente intergubernamentales o de cooperación entre Estados y también las vinculaciones de orden interno, y privilegia el ámbito *supranacional* (GUY, 2000, 435).

## ii.1. Comunidad de Estados, poderes y garantías

La vinculación entre el ordenamiento comunitario y el ordenamiento de los Estados miembros se produce mediante estrechas relaciones de integración, pues el Derecho comunitario entra y se integra a los ordenamientos internos.

A dicha integración contribuyen la Comunidad mediante diversos elementos: a) La *comunidad de Estados y de sujetos*: Tanto los Estados como los sujetos del ordenamiento interno son destinatarios de las normas comunitarias; b) La *comunidad de poderes*: En cuanto los órganos e instituciones comunitarias pueden emitir actos normativos que operan directamente sobre los sujetos del derecho interno; c) La *comunidad de garantías*, porque tanto los sujetos de derecho comunitario (Órganos comunitarios y Estados), como los sujetos del derecho interno (particulares o empresas) pueden acudir directamente a los órganos jurisdiccionales comunitarios para obtener el respeto de las normas comunitarias.

El artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa, que es el tratado constitutivo de la Comunidad Centroamericana, establece que los países de Centroamérica “...son una *comunidad económico-política* que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA...”.

Dicho Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados contienen, entre otras normas, una serie de *disposiciones generales* (art. 1-4) donde se describen los fines, propósitos y principios de la integración; una Parte Institucional (art. 8-22) que crea

los órganos comunes con su respectiva atribución de competencias, y una Parte Material referida a los ámbitos de actuación de la Comunidad en las políticas económicas, sociales, ambientales, entre otras.

La Corte Centroamericana de Justicia ha analizado en diversas sentencias la naturaleza jurídica de una comunidad de Estados, la cual considera una organización internacional “sui generis”, tomando en cuenta su origen para fines integracionistas. En recientes fallos consideró lo siguiente:

*“CONSIDERANDO XIV: Que con el objeto de atender adecuadamente lo solicitado en la demanda es necesario, de previo, analizar lo que es una Comunidad de Estados y la forma en la que a partir de su pertenencia a la misma deben de conducirse en sus relaciones entre sí y con la Comunidad y sus Órganos, y en relación con otros Estados ajenos a la misma. Que este Tribunal estima que un Estado, al optar libremente por su pertenencia a una Comunidad, a quien se le reconoce vida propia y se dota de un Sistema para la realización de la integración de la misma, conformada por Órganos con personalidad jurídica al igual que el Sistema, estructurada en sectores económico, social, cultural y político, los Estados que la conforman entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso, en el que sus facultades soberanas quedan entrelazadas en relación a todos los que integran la Comunidad y a unos propósitos, principios y obligaciones, por lo que sus facultades soberanas las ejercen en ese campo y en relación al mismo en forma conjunta y coordinada; de forma tal que se pueda entender que sus actos van encaminados a impulsar, propiciar y fortalecer a la Comunidad y a sus integrantes, y que la soberanía no debe ser entendida como una búsqueda y persecución de sólo el propio interés nacional, sino como la compatibilización entre los intereses propios y los de la Comunidad de que forma parte, así como los de los Estados que la integran.” XIX..”C) que es necesario insistir que el proceso de integración de Estados que crean o reconocen la existencia de una Comunidad entre ellos, un ente político con vida propia diferente a la de los Estados que la integran, que puede denominarse Organización Internacional sui-géneris, se aleja de concepciones existentes al momento de darse la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y que, en consecuencia, la realidad de los hechos ha desbordado cualquier previsibilidad que ahí pudiera encontrarse, aunque quienes estén involucrados en este nuevo ente hagan referencia a la misma en sus conceptos generales, para encontrar una fundamentación que legitime su creación o posterior desarrollo, como lo es, por ejemplo, las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea. En otra forma de expresarlo, en la Carta de la Organización de Naciones Unidas no se considera en forma expresa la existencia de Comunidades de Estados tal como hoy se encuentran desarrolladas, por lo que la referencia que se haga a la misma, en relación con la Comunidad Centroamericana, deberá atenderse como una alusión supletoria al propio derecho que rige esta Comunidad...” (CCJ, del 27-11-00 y 28-11-00).*

## **ii.2. Comunidad de derecho, con personalidad jurídica internacional**

En primer lugar, debe subrayarse que la Comunidad Centroamericana es una Comunidad de Derecho, lo cual significa que tanto los Estados como las Instituciones que las conforman están sujetas al control de legitimidad de sus actos conforme a sus propios Tratados constitutivos. Particularmente, están sujetos al respeto del principio democrático y de protección a los derechos humanos.

Los Estados, los órganos comunitarios, y los sujetos particulares pueden recurrir a la Corte Centroamericana, como garante de la recta aplicación e interpretación de las normas comunitarias, contenidas tanto en su Tratado constitutivo como en los instrumentos complementarios y derivados.

El Tratado constitutivo del SICA, Protocolo de Tegucigalpa, le otorga personalidad jurídica internacional propia y está representada legalmente por el Secretario General. Goza internacionalmente y en cada uno de los Estados Miembros de capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus propósitos. Puede adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, celebrar contratos y acuerdos, comparecer en juicio, conservar fondos en cualquier moneda y hacer transferencias (art. 29-30).

Tiene capacidad para celebrar con terceros Estados u organismos, tratados o acuerdos, así como concluir acuerdos de asociación con terceros Estados, en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas (art. 31).

Los Estados miembros deben someter cualquier controversia sobre la aplicación o aplicación del Protocolo y demás instrumentos, al conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia (art. 35).

El SICA es, en consecuencia la expresión de una sola región, con su propia personalidad jurídica, distinta de la de cada uno de los Estados, lo que le da cohesión y fortaleza en sus relaciones internacionales. Ello ha significado el reconocimiento de su *status* como Observador en la Organización de Naciones Unidas, desde el 12 de octubre de 1995.

Su personalidad internacional se exterioriza a nivel de Centroamérica como región, la cual se proyecta de manera tangible con sus símbolos, el logotipo y la bandera (HERRERA, 2003, p. 34).

### **ii.2.1. Categorías de Estados parte del SICA**

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, opinión consultiva del 2 de noviembre del 2006) es del criterio que el SICA tiene cuatro categorías de Estados:

Los Estados miembros, fundadores u originales: son los que suscribieron y ratificaron el Protocolo de Tegucigalpa y que a ellos se refiere el artículo 1 de dicho Protocolo.

Los miembros por adhesión, como es el caso de Belice, el cual depositó el 28 de noviembre del 2000, en la Secretaría General del SICA, el correspondiente instrumento tal y como el Protocolo de Tegucigalpa le dejó abierta dicha posibilidad en el artículo 36 in fine.

Los miembros asociados, como el caso de la República Dominicana, cuya situación está comprendida en el artículo 31.1 del Protocolo de Tegucigalpa.

Los Estados observadores, como España, México y la República de China, calidad contemplada en el artículo 17 del mismo Protocolo.

Además, indicó la Corte en la referida opinión: “*La participación de estas cuatro categorías de Estados dentro del SICA, ya sea en calidad de miembros originales, Estados Adheridos, Asociados u observadores, es diferenciada o con diferente grado de intervención: Los dos primeros tienen plena participación dentro de los órganos e instituciones comunitarias, en tanto la intervención de los terceros y los cuartos es restringida y ha de circunscribirse a las modalidades que se establezcan en los instrumentos que se acuerden al respecto*”.-

### **ii.3. De las competencias de sus órganos**

Es necesaria la conceptualización inicial de lo que vamos a entender por competencias *materiales* y competencias *funcionales*, ya que ambos conceptos, aunque complementarios, son herramientas útiles para el análisis que se realizará de los tratados principales que crean el ordenamiento jurídico propio del SICA. (SALAZAR, C. (2007), “*El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político*”. En Colección de estudios centroamericanos N° 1 (2010) *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*, Caldentey, P.; Romero, J, ed).

En esta tarea no podemos dejar de lado o ignorar la doctrina del Derecho Comunitario, ni mucho menos prescindir de aquellos autores que fueron los pioneros en razonar un nuevo derecho surgido de las nuevas constelaciones estructurales, como definió PESCATORE desde 1967 a las relaciones surgidas a partir de la necesidad de los Estados de tener organizaciones que busquen el bien común mediante acciones cada vez más integradoras en sus relaciones (LEHUEDE, 1966, p. 51).

Brevemente definiremos las competencias materiales como aquellas que están referidas al área o materia sobre la cual recae la acción comunitaria, es decir económica, política, social, ambiental o de seguridad, entre otras. Específicamente, y a manera de ejemplo, en materia de libre comercio, los productos originarios y de estos, la eliminación de aranceles. Como veremos más adelante la globalidad de las materias de la integración centroamericana nos lleva a trabajar en materias de aduanas, transportes, telecomunicaciones, agricultura,

ambiente, género, salud, seguridad alimentaria, epidemiología, agua potable, energía, entre otros temas de relevancia y avance en la integración regional.

Las *competencias funcionales* (poderes) se refieren a las atribuciones de decisión repartidas a los diferentes órganos del SICA, en otras palabras a la distribución del poder.

En un eje horizontal tenemos dos poderes fundamentales el legislativo en manos de la Reunión de Presidentes y de los Consejos de Ministros, como se verá mas adelante, y el judicial en manos de la Corte Centroamericana de Justicia. En el eje vertical podemos advertir la participación pluri-orgánica de los Consejos de Ministros y del Comité ejecutivo, en algunas de las funciones legislativas.

En esta lógica vertical del poder legislativo en el Sistema de la Integración Centroamericana, lo podemos dividir en dos clases, según que la acción de decisión sea realizada en el ámbito primario o secundario. En el primer grupo, que constituyen la creación originaria de nuestro ordenamiento jurídico, tenemos la ejercitada por los Estados soberanos mediante Tratados internacionales y las decisiones de la Reunión de Presidentes como órgano del SICA. En el segundo grupo, que constituye la creación del derecho derivado y complementario de nuestro ordenamiento jurídico, tenemos la ejercitada por los otros órganos del SICA, expresada por los Consejos de Ministros por medio de Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. Otras eminentemente comunitarias están reservadas al Comité Ejecutivo, como la creación de secretarías y órganos del SICA, la aprobación del presupuesto y la aprobación de los Reglamentos de los órganos e instituciones del SICA.

El *poder de decisión*, puede ser definido como un acto que emana de la autoridad, que produce efectos jurídicos y que esta encuadrado en el límite de su competencia de la cual la autoridad de un órgano esta investido por un Tratado (MAURICE LAGRANCE, 1973,7).

Estos conceptos que aplicaremos a nuestro análisis orgánico del SICA, serán de mucha utilidad, ya que el ordenamiento jurídico creado por los órganos del SICA, así como las decisiones adoptadas por los Estados y/o Reunión de Presidentes mediante Tratados en el ámbito del derecho originario, nos permitirá identificar y analizar los órganos a los cuales se les determina la capacidad de tomar decisiones en ámbitos descritos por los Tratados.

El Protocolo de Tegucigalpa crea el Sistema de la Integración Centroamericana como el marco institucional de la integración, es decir como una organización política, compuesta por órganos de carácter vertical y horizontal, cuyas competencias funcionales o poderes de decisión están definidas en dicho Tratado y en otros Tratados principales y complementarios del Sistema.

## **ii.4. Conformación de voluntad**

### **ii.4.1. Adopción de decisiones en el ámbito internacional**

Para el cumplimiento de sus obligaciones, toda organización internacional expresa la voluntad por medio de decisiones adoptadas por sus órganos. Las decisiones de las organizaciones internacionales se han adoptado tradicionalmente por el sistema de la unanimidad.

La unanimidad es la expresión extrema del principio de igualdad soberana entre los Estados, pues a través de este sistema ningún Estado quedará vinculado a una decisión que no haya aprobado. Este sistema ofrece la ventaja de fomentar los compromisos y asegurar la buena disposición de los Estados miembros para el acatamiento y ejecución de las decisiones, pero tiene la desventaja que no se puede tomar decisiones con un solo Estado que no este de acuerdo o que veto la decisión, lo cual implicaría una afectación al interés común de la mayoría de los Estados miembros.

En la práctica se puede determinar que las organizaciones internacionales que toman sus decisiones por unanimidad poseen menor autonomía frente a los Estados miembros que las organizaciones internacionales que han incorporado como forma de toma de decisiones la votación por mayoría simple, calificada y absoluta, en sus variantes ponderadas.

De acuerdo a PASTOR RIDRUEJO (Pág. 652): “El sistema de voto igualitario supone que cada Estado tenga un voto y que este posea el mismo valor; se trata de una consagración formal del principio de igualdad soberana de los Estados. El sistema de voto no igualitario comporta que el voto de los Estados miembros tenga distinto valor, lo que constituye una consagración formal de la desigualdad de los Estados. Los criterios de distribución del distinto valor de los votos son diversos: poder político, contribución financiera, población, extensión territorial, producto nacional bruto, entre otros [...]”

La UE tiene instituido el voto ponderado, como forma de voto no igualitario, por medio del cual a algunos países de la UE se les concede valor desigual a fin de formar la mayoría requerida. Además, dentro de esta variante se incluye el derecho de veto para que ciertas decisiones adoptadas por mayoría incluya los votos afirmativos de determinados Estados miembros. Aunque el veto sea un sistema utilizado en el Consejo de Seguridad, en la práctica internacional, pocas organizaciones consagran este tipo de sistemas de conformación de voluntad y se definen por el sistema de la unanimidad o el consenso.

En la Unión Europea el sistema de formación de decisiones por mayoría ha permitido avances significativos en la ejecución de decisiones y el progreso del la Comunidad, como organización política-económica, pues este sistema dota de autonomía en la toma de decisiones al órgano frente a la influencia de los Estados miembros.

#### **ii.4.2. Proceso de adopción de decisiones en la Unión Europea**

El proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, por regla general, está basado en la participación pluri-orgánica y el sistema del voto. Contrario a la usual adopción de decisiones en el sistema internacional, basado en la igualdad soberana y cuyo mecanismo es el sistema del voto, por unanimidad o bajo el sistema del no voto, a través del consenso.

La UE por regla general adopta sus decisiones por medio del sistema del voto por mayoría simple y cualificada o cualificada ponderada, de acuerdo a una distribución determinada en el Tratado de la UE y según la integración de cada órgano, dejando la adopción por unanimidad, en el menor número de casos, limitándola únicamente para las decisiones calificadas como de una incidencia importante al interior de los Estados miembros.

El voto por mayoría cualificada se basa en una cierta ponderación de los votos de los Estados miembros. Cuando en la base de la decisión se encuentra una propuesta de la Comisión, basta con que se cumplan una mayoría simple de votos según se determine en el Tratado, en un menor número de casos en que no se requiere una propuesta de la Comisión, se necesita que esta mayoría incluya el voto favorable de una mayoría de Estados miembros. Según LOUIS esta diferencia en el tratamiento se explica por el hecho de que la propuesta constituye una garantía para los Estados pequeños (con menos votos) frente a una mayoría hegemónica (aún de 5 Estados). La intervención de la Comisión en el proceso de elaboración de las decisiones más importantes permite a los Estados aceptar una posible situación de minoría. La falta de una propuesta en tales casos desvirtúa el sistema. Otra medida de protección es que para modificar una propuesta de la Comisión, el Consejo debe pronunciarse por unanimidad.

Es importante tomar en cuenta que el sistema de voto por mayoría ha sido un sistema difícil de ser aceptado por la totalidad de Estados y que en el proceso de constitución de la Comunidad han existido rechazos al mismo, por lo que se han establecido compromisos serios de respetar intereses importantes de las partes y tomar en estos casos decisiones que puedan ser adoptadas por todos los miembros del Consejo, haciendo la unanimidad necesaria en un número considerablemente reducido de casos.

Hasta la fecha la unanimidad sigue siendo la norma en temas sensibles como los de justicia y de interior; así como en cuestiones de naturaleza constitucional: procedimiento uniforme para la elección del parlamento europeo por sufragio universal y directo, modalidades de delegación de las competencias de ejecución de la Comisión, régimen lingüístico y acuerdos de asociación, etc.

El Parlamento Europeo ha participado en el proceso de toma de decisiones mediante las modalidades siguientes: la de concertación, mecanismo introducido para



acercar los puntos de vista entre el Consejo, la Comisión y el mismo Parlamento; la de cooperación y reconocimiento de un derecho de dictamen conforme, respecto a los acuerdos de adhesión; y, el procedimiento de codecisión aplicado a casos relativos al ejercicio de las libertades fundamentales, armonización de mercados, temas relativos al medio ambiente, entre otros definidos por los Tratados.

El Comité de Representantes Permanentes (COREPER) esta formado por representantes técnicos permanentes de los Estados miembros. Todas las propuestas y proyectos que son sometidos por la Comisión a la aprobación del Consejo son examinados por el Comité de Representantes Permanentes antes de ser elevado a nivel ministerial. Para LOUIS en la mayoría de los casos el Consejo se limita a ratificar los acuerdos en el seno del Comité de Representantes Permanentes, cuyos miembros actúan siguiendo instrucciones, y que no tiene ninguna relación institucionalizada con el Parlamento. La intervención de este organismo es indispensable debido al carácter intermitente del Consejo.

Como se describió el Consejo representa intereses intergubernamentales de los Estados Parte y la Comisión persigue los intereses comunitarios y a veces con la consulta obligatoria al parlamento, configuran un sistema pluri-orgánico cuya función es la de equilibrar el poder de decisión en un solo eje u órgano de carácter vertical, en varios órganos verticales y en otros casos con órganos horizontales, por medio de diferentes modalidades previstas para la adopción de los actos, no solo respecto a las normas de votación sino también respecto de la intervención de sus órganos (número de votos, participación de un número mayor de Estados, iniciativa o participación de otro órgano vertical, consulta obligatoria a otro órgano de carácter horizontal, etc.) que permiten la adopción de decisiones más legítimas y eficaces que constituyen el ordenamiento jurídico comunitario.

Como se ve aún en un sistema comunitario supranacional, en que se trata de crear un sistema político que funcione mediante el equilibrio de poderes, existe una confusión entre los poderes legislativos y ejecutivo.

#### **ii.4.3. Sistema de conformación de voluntad en el SICA**

El *consensus* es el sistema del no voto, atribuido y utilizado por todos los órganos del SICA.

El sistema del consenso consiste en una actividad de conclusión realizada por un Presidente de la reunión (Presidente Pro tempore) después de que cada uno de los participantes emite opinión, discute, o simplemente guarda silencio o no se expresa a favor ni en contra o no ejerce oposición. Luego de esta actividad el presidente de la reunión puede considerarlo consensuado y declarar que la decisión fue aprobada por consenso.

El consenso se perfecciona ya sea por que existe una opinión afirmativa de todos, sea por que nadie manifestó estar en contra, pero asumieron positivamente la decisión o por que aún y cuando se exprese su inconformidad tampoco se oponen por interés de la mayoría. Aunque este consenso es similar al sistema de la unanimidad, es más ventajoso, pues permite el dialogo, el intercambio de opiniones y se aclaren aspectos de la misma decisión.

Este mecanismo permite un estadio democrático en la toma de decisiones, pues no son impuestas por mayoría sino consensuadas por todos. El procedimiento es mas difícil pues requiere de un presidente que de por consensuado el asunto a decidir. El presidente no solo debe contar con capacidad para interpretar lo que deciden los otros sino también debe estar legitimado por todos para realizar esta función.

El sistema del consenso puede resultar más cómodo para un Estado, pues basta con una actitud de no objeción (silencio) que un pronunciamiento expreso positivo que quiere guardar, es decir, permite llegar a formulas susceptibles de aceptación general. El tiempo que requieren las negociaciones es una limitación.

Sin embargo, el sistema del consenso se convierte en otro control del Estado en los órganos de integración, pues con ello se adoptan aquellas decisiones que el Estado aprueba.

La Reunión de Presidentes adopta sus decisiones por consenso.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adopta sus decisiones sobre cuestiones de fondo por consenso y cuando existe duda sobre si una decisión es de fondo o de procedimiento, se adopta por mayoría de votos. En los Consejos de Ministros cada Estado tiene un solo voto (ver *infra*, 2.1.2.1.).

No existe hasta la fecha una definición de lo que es una cuestión de fondo o de forma y en la práctica todo se adopta por consenso, desde el más alto nivel hasta en las subcomisiones técnicas; desde la determinación de decisión de derecho derivado por órgano principal, hasta la determinación de una fecha de reunión de grupos técnicos.

Para el Comité Ejecutivo del SICA, sus decisiones se adoptan por consenso (ver Reglamento).

Todos los órganos decisorios de los Subsistemas económico y social, adoptan sus decisiones por consenso.

También existe una modalidad de consenso parcial en el Protocolo de Guatemala como en el Tratado de San Salvador, que dispone que todos los órganos del Subsistema económico y social, adopten sus decisiones por consenso. Pero esto no impide que la adopción de decisiones por algunos de los países miembros sean adoptadas, pero sólo tendrán carácter vinculante para ellos.

La Comisión de Seguridad adopta sus decisiones por consenso. En este tratado hay una variante en cuanto a la falta de consenso en la adopción de una decisión, ya que, en estos casos faculta a la presidencia de la Comisión de Seguridad elevarla a conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para su resolución.

La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo también toma sus decisiones por consenso.

#### **ii.4.4. Inclusión del sistema de voto en el SICA**

La participación de varios órganos en el sistema de toma de decisiones comunitarias es sumamente importante para garantizar los fines comunitarios de dichas decisiones y para garantizar un sistema mucho más democrático en el manejo de la cosa pública centroamericana. SALAZAR, C. (2007).

Como se dijo, en la Unión Europea el Consejo representa intereses intergubernamentales de los Estados Parte y la Comisión persigue los intereses comunitarios y a veces con la consulta obligatoria al Parlamento, configuran un sistema pluri-orgánico cuya función es la de equilibrar el poder de decisión en un solo eje u órgano de carácter vertical, en varios órganos verticales y en otros casos, con órganos horizontales, por medio de diferentes modalidades previstas para la adopción de los actos, no solo respecto a las normas de votación sino también respecto de la intervención de sus órganos (número de votos, participación de un número mayor de estados, iniciativa o participación de otro órgano vertical, consulta obligatoria a otro órgano de carácter horizontal, etc.) que permiten la adopción de decisiones más legítimas y eficaces que constituyen el ordenamiento jurídico comunitario.

Además, de la participación de dichos órganos en el proceso de conformación de voluntad, sería necesario la inclusión del sistema de voto por mayoría calificada, de acuerdo al tipo de decisiones que se van a tomar, dejando la unanimidad o el consenso, solamente para aquellas decisiones en las que el Consejo quiera apartarse de la recomendación que le hiciera el Comité Ejecutivo o el Parlamento Centroamericano.

Parte de las características comunitarias de las cuales deberían ser revestidos tanto el Consejo de Ministros como el Comité Ejecutivo es la de incorporar el sistema de voto por mayoría para adoptar sus decisiones, recordemos que las competencias materiales ya fueron otorgadas mediante el consenso en la suscripción del Tratado originario o complementarios del SICA, así que la ejecución o cumplimiento de esas competencias ya no requerirían del consenso, por lo menos en aquellas materias que no se tenga duda sobre su competencia transferida, delegada o residida temporalmente en dichos órganos del SICA, limitando el sistema de voto por unanimidad, solamente para aquellos casos donde se tenga duda del alcance dado por la decisión establecida en el tratado originario o complementario.

## ii.5. El carácter comunitario de sus órganos

Una de las características más notables de la Comunidad Centroamericana es que ejerce sus facultades mediante órganos comunitarios, a los cuales son atribuidas expresamente determinado tipo de competencias en materia legislativa, ejecutiva o judicial.

La Comunidad Centroamericana, en un grado relativo de menor desarrollo, ha logrado con éxito crear órganos comunes casi idénticos a la Comunidad Europea. Conforme se desarrolla el Sistema de Integración y los respectivos subsistemas, se ha ido reconociendo la importancia de dichos Órganos y sus competencias, que se irán fortaleciendo paulatinamente, con las interpretaciones de la jurisprudencia y el respaldo de la doctrina.

La *Reunión de Presidentes*, llamada también Cumbre de Presidentes es el órgano *intergubernamental* supremo, al igual que el Consejo Europeo, se reúne dos veces al año, y debe adoptar sus decisiones por consenso. Es el Órgano que define y dirige la política centroamericana y establece las directrices principales para la integración de la región, la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones.

Los restantes órganos, pueden calificarse de “comunitarios”, forman parte del Sistema, pero tienen la influencia de los Estados en su conformación. Sin embargo, la *Secretaría General* (artículo 26) y el *Comité Ejecutivo*, integrado éste último por un representante de cada Estado, asumen un carácter de imparcialidad e independencia y, en el ejercicio de sus funciones, actúan en nombre de la Comunidad. Evidentemente, las funciones del *Comité* (art. 24), encargado de garantizar la ejecución eficiente de las políticas y el cumplimiento de las disposiciones del Tratado constitutivo, nos permiten afirmar la imparcialidad e independencia de sus miembros una vez nombrados, criterio que ratifica también la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 27-11-00).

Por otro lado encontramos al *Consejo de Ministros*, sectoriales e intersectoriales de los diversos subsistemas, integrados por los respectivos Ministros competentes, y que tienen facultades para dictar actos normativos comunitarios obligatorios y directamente aplicables, que generan derechos y obligaciones para los Estados miembros como para los particulares. De ese modo, el Consejo constituye un órgano *supranacional*, encargado de impulsar la política económica y social que conduzca a la integración regional (PT, art. 18-19, PG art. 55, TISCA, art. 17).

El Parlamento Centroamericano también es un órgano constitutivo y fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana, y por tanto un órgano comunitario, integrado por diputados elegidos directamente por los Pueblos centroamericanos, que representan y expresan la voluntad de la región. Aunque solo cuenta con facultades políticas de tipo propositivo, deliberativo y de consulta, juega un papel democratizador muy importante (CCJ 14-02-00).

Como se analizará *in extenso* en el capítulo de las Fuentes del Derecho Comunitario existe un sistema institucionalizado de creación de normas, en donde al *Consejo* le corresponde adoptar los actos normativos comunitarios, entre ellos reglamentos de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados partes, que lo convierten, por ahora, en el Órgano con competencias normativas por excelencia.

Los actos normativos que puede emanar el Consejo son Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones (art. 55 PG, art. 17 TISCA).

Es importante indicar, anticipándonos al capítulo de las Características de las Normas, el concepto de reglamento contenido en tales disposiciones constituye prácticamente una copia literal del artículo 249, párrafo segundo, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, que expresa:

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

Siendo así, la norma centroamericana debe ser interpretada y aplicada a la luz de su precedente inmediato, con todas las consecuencias jurídicas que ello implica dentro del Derecho comunitario, es decir, la eficacia directa e inmediata de tales actos normativos y su obligatoriedad y supremacía frente a normas de derecho interno. En este sentido, como se verá más adelante, se ha pronunciado la Corte Centroamericana de Justicia en reiteradas sentencias que siguen una línea sistemática, material y evolutiva de las normas de la integración, otorgando a las normas comunitarias las características de efecto directo y aplicación inmediata.

## **ii.6. La supranacionalidad**

La supranacionalidad sugiere un poder independiente de los Estados que la constituyen dentro del proceso comunitario o de integración regional.

El concepto más usual desarrollado por PESCATORE es considerar a la supranacionalidad como un poder real y efectivo puesto al servicio de objetivos comunes de varios Estados.

El poder del que se habla está otorgado a uno o varios órganos comunitarios, quienes para cumplir su función (legislativa o judicial) necesitan que sus decisiones sean vinculantes, inmediatas y se inserten directamente al interior de los Estados nacionales que lo consintieron.

Por ello un órgano supranacional debe estar institucionalizado como tal en virtud de un acuerdo multilateral suscrito entre los Estados partícipes de un proceso de integración comunitario.

## **ii.7. Rasgos supranacionales de los órganos comunitarios del SICA**

Es importante establecer si existen o no órganos comunitarios de carácter supranacional en el SICA. Con ese objetivo analizaremos 10 aspectos que son necesarios para considerar que un órgano tiene esta calidad.

### **ii.7.1. Institucionalización**

En primer lugar para que exista un órgano supranacional este debe ser creado con dicha capacidad de representar al conjunto de Estados partícipes de una comunidad, de lo contrario existiría una inseguridad jurídica en cuanto a ese consentimiento necesario de la voluntad soberana de crearlo y de otorgarle facultades.

Lo normal es que éste sea creado por un Tratado internacional y en el que se establezca el ente, como es el caso del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, en el que se deja claro la supranacionalidad de dicho Órgano, no así, en el caso de la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros o el Comité Ejecutivo que no se dice nada sobre dicha naturaleza jurídica.

### **ii.7.2. Tratado constitutivo o marco**

Es necesario que se creen por Tratados internacionales y que éstos pasen por el control constitucional y legislativo de los Estados, pero no se trata de un Tratado convencional, pues se trata en todo caso de un Tratado constitutivo o marco de una Comunidad de Estados con fines integración para alcanzar el bien común. En el capítulo IV de las Fuentes (*infra*) se profundizan las razones del por que se considera un tratado marco o constitutivo de la comunidad.

En el caso del SICA si hay un Tratado Marco que fija los lineamientos generales, atribuciones y competencias funcionales de sus órganos, que nos indica la decisión de construir una Comunidad de Estados distinta a la de los Estados individuales.

### **ii.7.3. Poder real y efectivo**

Esto implica que los órganos del SICA puedan dar decisiones cuya consecuencia comprometa a los Estados a cumplirlas, que sean de inmediata observancia y que esté garantizada su coercibilidad en su cumplimiento aún en contra de la voluntad de los obligados.

#### **ii.7.3.1. Poder de decisión**

El poder de decisión de los órganos del SICA está claramente definido en el Protocolo de Tegucigalpa y en los Tratados complementarios del SICA. El poder de decisión de la Reunión de Presidentes como del Consejo de Ministros es una competencia funcional

expresamente atribuida, lo cual es una característica que puede encontrarse tanto en una organización internacional como en una de carácter comunitario supranacional o de integración. En todo caso, la diferencia entre uno y otro sistema, serían los efectos jurídicos de esas decisiones para los Estados miembros, específicamente para las personas jurídicas y naturales al interior de los Estados; así como los fines de dichas decisiones y la participación de personas investidas de intereses puramente comunitarios.

La capacidad decisoria de un Tribunal de Justicia en este Sistema, también es parte de un sistema internacional como de un sistema comunitario, pero la competencia que este órgano jurisdiccional comunitario tiene con respecto al control de legalidad de las normas comunitarias y la obligatoriedad de sus interpretaciones, así como la de constituir última instancia en estas materias, es lo que lo diferenciaría de los sistemas internacionales.

#### **ii.7.3.2. Poder normativo**

El poder normativo también está conferido a los órganos decisorios del SICA en el Protocolo de Tegucigalpa como en los Tratados complementarios. Tanto la Reunión de Presidentes como los Consejos de Ministros pueden tomar decisiones a través de Acuerdos, Reglamentos, decisiones particulares o recomendaciones, lo cual es una de las características de supranacionalidad más relevantes en un sistema comunitario, siempre y cuando las características de ese derecho impliquen la obligatoriedad y el efectivo cumplimiento para los sujetos a quien van dirigidas.

Es importante traer a cuenta también la capacidad de dictar resoluciones vinculantes por parte de la Corte Centroamericana de Justicia al momento de interpretar o fallar en los casos que se someten a su jurisdicción, pues como se dijo, sin un poder de creación de normas y otro poder que controle la legalidad de las mismas, no tendríamos un sistema de poderes, y por lo tanto, un sistema político comunitario. En el SICA tenemos la existencia de ambos poderes dirigidos a crear normas vinculantes y a controlarlas en una esfera de competencias transferidas al SICA, sin embargo, como se explicó anteriormente es importante saber si esta construcción jurídica-política-institucional tiene una vigencia real y efectiva.

#### **ii.7.4. Competencias transferidas**

En el Protocolo de Tegucigalpa como en sus Tratados complementarios están establecidas las competencias materiales y funcionales del SICA. Sin embargo estas competencias en su mayoría están reservadas al Estado para su cumplimiento. Lo cual es mas usual en el derecho internacional que en un sistema comunitario supranacional, ya que en un sistema comunitario supranacional, los Estados han decidido que dichas competencias residan temporalmente en la comunidad para su efectivo cumplimiento, por supuesto que esto significaría una inversión en gobierno y administración comunitaria,

pero es uno de los motivos que justifica la aportación y puesta en común de dineros de los Estados nacionales, sin olvidar el bien común como resultado de dicha integración.

#### **ii.7.5. Intereses nacionales de los Estados en la integración**

Uno de los grandes problemas que tiene el SICA, es la falta de intereses comunitarios de los Estados y de sus funcionarios en la integración, pues como se expuso, no existe un órgano de decisión verdaderamente comunitario, todos, excepto el Comité Ejecutivo, cuya vocación es comunitaria, pero cuyos poderes no son de decisión, son intergubernamentales. Como se estableció, esta condición interfiere en el funcionamiento eficaz del SICA, constituyéndose más en una estructura de carácter internacional que comunitaria supranacional, pues los funcionarios aún velan por los intereses de sus Estados en la integración, que aunque válido, por razones apuntadas, no puede ser absoluto.

En la Unión Europea, la Comisión es la que tiene iniciativa normativa. La Comisión es un órgano integrado por funcionarios eminentemente comunitarios y es un órgano colegiado, es decir técnico, lo que permite sin duda que el Consejo, aunque formado por funcionarios de los Estados, tiene claro que en las materias transferidas a la comunidad, las decisiones llevan un efecto jurídico transnacional y que penetran al interior de sus Estados con fines del bien común. También la participación del Parlamento Europeo mediante el complejo sistema de codecisión junto con el Consejo, asegura los intereses comunitarios y no los intereses de los Estados en la integración.

Por ello es importante la participación pluri-orgánica en los procesos de toma de decisión, pues aunque se tengan órganos con poderes de decisión y producción normativa, no se puede decir que estamos en una estructura comunitaria, mientras no se tengan intereses comunitarios en los mismos. Es decir, mientras no existan funcionarios que velen por los intereses comunitarios tampoco tendremos un sistema comunitario, sino más bien un sistema inclinado a las relaciones internacionales entre Estados igualmente soberanos.

#### **ii.7.6. Órgano integrado por funcionarios con intereses comunitarios**

En el gobierno del SICA, solamente en la Secretaría General y en las Secretarías Técnicas del SICA podemos encontrar funcionarios comprometidos con los intereses comunitarios, así lo establece el Protocolo de Tegucigalpa y sus Estatutos internos.

En la Secretaría General sus funcionarios no pueden participar en actividades políticas de los Estados en que son nacionales; prestan juramento por medio del cual se comprometen a velar por los intereses de la integración y tienen la prohibición de recibir órdenes de cualquier autoridad o Estado miembro, ni de informar o mantener informado a su país de los asuntos que acontecen en un órgano o institución del SICA. No obstante,



las capacidades de decisión de la Secretaría, son mínimas, ya que, aunque el Secretario General celebra Acuerdos, éstos son de cooperación funcional entre el SICA y otras organizaciones internacionales, entre el SICA y otros Estados o Entidades internacionales, que se limitan a la coordinación debida a las actividades de ejecución de los mandatos de los Presidentes y Consejos de Ministros.

Como se dijo, el Comité Ejecutivo que es el único que revela características comunitarias, pero las competencias otorgadas a este órgano aún no son suficientes.

#### **ii.7.7. Sistema de conformación de la voluntad**

El consenso como forma general de conformación de la voluntad en los órganos del SICA impide la autonomía del órgano con respecto a los Estados miembros, pues basta con que uno de los Estados no este de acuerdo como para que el sistema no avance en la producción normativa. Si tomamos en cuenta que no hay órganos comunitarios, en el sentido que no están integrados por funcionarios comunitarios; así como también por intereses comunitarios, entonces el interés particular de un Estado nacional prevalece sobre un eventual interés comunitario.

Tampoco podríamos asegurar que existen órganos con características supranacionales en un sistema en donde los órganos de decisión no pueden ser autónomos de los intereses de los Estados nacionales, aún cuando tengan poder de decisión y poder normativo. Este sistema se asemeja más al sistema de conformación de decisiones de un sistema internacional que a uno comunitario supranacional.

#### **ii.7.8. Autonomía**

La autonomía está referida a la capacidad que tiene el órgano de reglar al mundo en su ámbito jurisdiccional, esto es que no necesite la participación o del permiso jerárquico de otro órgano para realizar su función.

La autonomía está claramente garantizada en la Reunión de Presidentes y en la Corte Centroamericana de Justicia. En el Consejo de Ministros también está garantizada en su producción normativa de derecho derivado.

#### **ii.7.9. Independencia**

Esta referida a la capacidad administrativa y de procesos, de infraestructura y tecnología; así como de capacidad financiera para solventar sus obligaciones y empréstitos económicos. Pues la dependencia financiera de los Estados traería como consecuencia su falta de independencia. Lo mismo se podría decir si los Estados influyen directamente en la contratación de los funcionarios comunitarios, quienes podrían ser fácilmente influidos por los intereses nacionales. Por ello, el ingreso de personal debe ser por oposición y mérito y, en ningún caso, por compromiso político.

La falta de un presupuesto único y de fondos exclusivamente comunitarios afecta gravemente la independencia de los órganos e instituciones del SICA, pero se cree que este es un punto que va ser superado y que no será una limitación a cumplir con dicha característica que permita alcanzar el bien común.

#### **ii.7.10 Bien común**

La creación o el consentimiento en crear un órgano supranacional no pueden venir si no de la idea de que esto traerá el bien común de los Estados, los Pueblos y los ciudadanos que forman parte de un proceso de integración. Por ello esta constituye la característica fundamental que justifica su creación.



PRIMERA PARTE

---

El Sistema Institucional  
del SICA



## CAPÍTULO I

# LOS TRATADOS Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DEL SICA

Los procesos de paz y democratización del Istmo Centroamericano le dan nuevos bríos a la marcha integracionista. Conviene destacar las *Declaraciones de Esquipulas I* (Guatemala, 25 de mayo de 1986) y II (Guatemala, 7 de agosto de 1987) para alcanzar la Paz regional. En ellos también se relanza el proceso de integración. En la primera declaración se propuso la creación del *Parlamento Centroamericano* para reforzar la participación democrática y pluralista en el proceso. En la segunda los Presidentes acordaron, entre otras cosas, asumir el reto histórico de formar un destino de paz para Centroamérica, y “colocar al Parlamento Centroamericano como símbolo de libertad e independencia de la reconciliación a que aspiramos”. Todas las reuniones presidenciales hasta la VIII (Montelimar, 3 de abril 1990) se ocuparían de los acuerdos de Paz, pero en esta última se afirma que una vez lograda la consolidación democrática es necesario enfrentar el reto de fortalecer y reactivar la integración económica regional.

Efectivamente en la IX Reunión (Antigua Guatemala del 17 de junio de 1990), se firmaría el *Plan de Acción Económica para Centroamérica* (PAECA), donde se reafirma la importancia del proceso de integración regional como base del desarrollo económico y social, indicándose la urgencia y necesidad de rediseñar su marco jurídico e institucional “...aspirando a la conformación y consolidación de la Comunidad Económica del Istmo Centroamericano”.

En la X Reunión (Puntarenas, Costa Rica del 17 de diciembre de 1990), los Presidentes “...declaran a Centroamérica como *Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo*”. Principio que quedaría incluido en la reforma de la Carta de la ODECA. Pero además, basados en los avances del Plan de Acción Económica establecen los principios y propósitos comunes para continuar el proceso de integración, incorporando los diversos sectores con acciones específicas, y subrayando la necesaria participación de la sociedad civil.

De ese modo, se viene afirmando la *voluntad política* de crear un modelo de integración gradual y progresivo diverso, que comprenda no solo el sector económico, sino también

el político, el social, el cultural y el ambiental; mediante el fortalecimiento del Sistema Institucional Regional. Como bien lo afirma HERRERA CÁCERES (2007), principal miembro de la Comisión de Juristas de la Integración, los Presidentes reconocieron los aportes de dicha comisión para el fortalecimiento del “Marco jurídico – institucional de la Integración del Istmo Centroamericano (Lineamientos fundamentales)”, donde se planteaba que la integración debía ser global e integral. Debía construirse un sistema basado en una Comunidad de Derecho.

En el artículo 33 de dicha Cumbre Presidencial se dio el siguiente mandato: “*Dada la importancia de la institucionalidad y juridicidad de la integración centroamericana, instruyen a los Ministros Responsables de este proceso para que, en la próxima Cumbre, presenten a este foro una propuesta de marco normativo fundamental que legitime y garantice la seguridad jurídica para fortalecer el proceso de integración*”. Aquí está el germen del consenso para la constitución del SICA, como Sistema Jurídico-Institucional.

En la XI Reunión de Presidentes (Declaración de San Salvador, 17 de julio de 1991), que es el precedente más inmediato a la nueva revolución jurídica de los Tratados constitutivos, los presidentes se reúnen “*con el objeto de analizar la situación prevaleciente en el área y definir el mecanismo institucional adecuado para alcanzar efectivamente la integración centroamericana en lo político, económico, social y cultural*.” Se acordó activar la ODECA, como Sistema Institucional Regional, instruyendo a la Comisión Ejecutiva para dar prioridad a la negociación y conclusión en noventa días del Protocolo que actualizara el marco jurídico de la ODECA (artículo 8).

La Declaración de Tegucigalpa (XII Reunión de Presidentes, 13 de diciembre de 1991) proclama los presupuestos necesarios para la integración y acuerda fortalecer la estructura orgánica “*para realizar la integración en todos sus ámbitos*” asegurando el seguimiento de las decisiones presidenciales y señala la importancia del Parlamento Centroamericano (como Órgano de planteamiento, análisis y recomendación), a fin de contribuir a la consolidación de la paz, la democracia plena y la integración total.

En su preámbulo, la declaración recoge la esencia del patrimonio o acervo constitucional comparado centroamericano (HERRERA, 2007, ULATE, 2004), cuando reza:

“*Conscientes que los pueblos centroamericanos aspiran a una democracia donde la práctica política pluralista, los derechos humanos y las libertades cívica, constituyen el fundamento del consenso colectivo; Convencidos que para afianzar la paz firme y duradera de Centroamérica es indispensable asegurar condiciones de vida adecuadas para nuestros pueblos, y que el desarrollo humano y la superación de las desigualdades son retos fundamentales para la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo; Tomando en cuenta la unidad geográfica del istmo, la existencia de*

una *identidad centroamericana* y la *necesidad* de impulsar el *desarrollo económico y social* de la región a través de un renovado esquema de integración; acuerdan...”.

## **1. Tratados constitutivos de la organización política e institucional de la comunidad centroamericana**

### **1.1. Protocolo de Tegucigalpa**

El Protocolo de Tegucigalpa (del 13 de diciembre de 1991) a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos –ODECA- (del 12 de diciembre de 1962), es el marco jurídico constitucional del nuevo Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Es el Tratado Constitutivo u originario, que consagra la Comunidad de Estados de Centroamérica. En efecto, en ella se afirma que los países Centroamericanos constituyen una comunidad económica y política que aspira a la integración global (artículos 1, 2 y 3 inciso j). (DE GUTTRY, 1992, HERRERA, 2007, ULATE, 2004, MEJIA, 2008).

El Protocolo de Tegucigalpa refleja la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en la construcción gradual, progresiva y global de la integración de la región. Representa la culminación de un esfuerzo político orientado a fortalecer la democracia, la paz, la libertad y el desarrollo regional, como presupuestos esenciales del proceso. Fija los nuevos propósitos y principios fundamentales que guían la comunidad centroamericana. Modifica y fortalece la estructura institucional, definiendo las funciones y atribuyendo competencias a los diversos órganos e instituciones que componen el sistema. Sienta las bases jurídico-institucionales para la formación del nuevo Derecho comunitario centroamericano.

Los propósitos están concebidos en función de alcanzar una integración de todos los sectores. Se incorporan objetivos políticos (fortalecer la democracia y garantizar el respeto de los derechos humanos; crear un modelo de seguridad regional y un espacio de libertad), sociales (lograr un sistema de bienestar y justicia económica y social); económicos (alcanzar la unión económica, fortalecer el sistema financiero y consolidar la región como bloque económico); ambientales (preservar el medio ambiente, asegurar el desarrollo equilibrado y la explotación racional de los recursos naturales, para un nuevo orden ecológico regional) y metas globales (promover el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros) (PT, artículo 3).

Para realizar tales propósitos, se señalan una serie de principios fundamentales. Los primeros están relacionados con los presupuestos político-filosóficos de todo proceso de integración: tutela y respeto de los derechos humanos; paz, democracia, desarrollo y libertad; identidad centroamericana; solidaridad centroamericana e interdependencia común (artículo 4 incisos a) al d). Los segundos, son verdaderos principios orientadores

del proceso (artículo 4 incisos e) al i) y que indican el modo en el cual debe ser cumplido, ellos son: gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración económica; Trato especial a países miembros de menor desarrollo relativo; equidad y la reciprocidad; Cláusula Centroamericana de excepción; globalidad del proceso de integración; Participación democrática de todos los sectores sociales; Seguridad jurídica y solución pacífica de las controversias; y, Buena fe de todos los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones (ver infra 3.3 y 3.4).

La estructura orgánica e institucional del Sistema de Integración Centroamericana es única:

Sus órganos principales (artículo 12) son: La Reunión de Presidentes, Órgano supremo que dirige y define la política Centroamericana (art. 13 a 15); el Comité Ejecutivo, encargado de asegurar la ejecución y cumplimiento de las decisiones (art. 24); el Consejo de Ministros (sectoriales e intersectoriales), cuyas decisiones son de obligatorio cumplimiento por los Estados Miembros (art. 16-22); el Comité Consultivo integrado por el sector empresarial, laboral, académico y otras fuerzas vivas representativas de la sociedad civil (art. 12); y, la Secretaria General (art. 25-28). La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia es un órgano de asesoría y consulta, y el Órgano Fiscalizador Regional CFR-SICA (art. 33).

Entre sus Instituciones (artículo 12, segunda parte) encontramos: El Parlamento Centroamericano (PARLACEN, 2000), como Órgano de planteamiento, análisis y recomendación y la Corte Centroamericana de Justicia (Órgano jurisdiccional) encargado de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria. La Corte representa la conciencia nacional centroamericana y se considera depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana.

El Parlamento Centroamericano es fruto de los Acuerdos de Paz para el fortalecimiento de la democracia Centroamericana. Su Tratado Constitutivo se firma en octubre de 1987, y establece su naturaleza como "...un Órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa, en el pluralismo y en el respeto a las legislaciones nacionales y al Derecho Internacional". Una de las funciones más importantes del Parlamento Centroamericano es impulsar y orientar los procesos de integración y la más amplia cooperación entre los países centroamericanos. Como no tiene facultades legislativas será indispensable, en el futuro, que se le vayan otorgando competencias, mediante la codecisión o consulta obligada, en la formación de actos normativos referidos a la integración regional, para así garantizar en forma efectiva la consolidación democrática de todas las instituciones.



La Corte Centroamericana de Justicia creada como Órgano jurisdiccional para garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados, fue regulada en el Convenio de Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia, del 10 de diciembre de 1992 (adoptado en la XIII Cumbre de Presidentes). En su exposición de motivos se establece con claridad que: “Las facultades que se le atribuyen con carácter excluyente, son jurisdiccionales. Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del “Sistema de la Integración Centroamericana” en forma pacífica y civilizada”.

Como puede observarse, “Además de la presencia de la Reunión de Presidentes (órgano supremo), de los Consejos de Ministros y la Secretaría General, la innovación se manifiesta también en la estructura institucional que asegura, a nivel regional, no sólo la democracia representativa con la inclusión del Parlamento Centroamericano (uno de los órganos principales del Sistema), sino también la democracia participativa – con el acceso al proceso de toma de decisiones en materia de integración- de la población centroamericana, por medio de organizaciones representativas de la sociedad civil (Comité Consultivo); así como el arraigo de una Comunidad de Derecho en la región, con la creación de la Corte Centroamericana de Justicia (órgano judicial principal permanente).” (HERRERA, 2003, 30).

Según el Tratado Constitutivo, todos los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración deben contribuir a la efectiva observancia y ejecución de los propósitos y principios del Protocolo, como obligación imperativa y primaria en sus ordenamientos complementarios o derivados, en los cuales se debe garantizar la publicidad de sus resoluciones. Además, las decisiones de los Consejos de Ministros son de obligatorio cumplimiento en todos los Estados Miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de orden legal (PT, artículos 10 y 22). Con la última disposición se quiere advertir la sujeción de dichas decisiones a los ordenamientos internos, y en consecuencia la ausencia de fuerza normativa supranacional, pues el Consejo debe ajustar la decisión a los respectivos ordenamientos legales (ver *infra*, 6.2 sobre la obligatoriedad).

En la doctrina latinoamericana, particularmente Centroamericana, y también Europea, se ha generado un gran debate caracterizado por fuertes críticas al Protocolo de Tegucigalpa, sobre todo en dos aspectos fundamentales: 1) Conserva el carácter intergubernamental de sus Órganos y, 2) No se atribuye a ningún Órgano competencias de orden normativo que sean vinculantes y de aplicación directa en los Estados miembros. Estas críticas responden, a nuestro juicio, a una visión parcial del proceso porque, después del Protocolo de Tegucigalpa se han dictado una serie de disposiciones, en instrumentos complementarios de igual valor (rango) jurídico, tendientes a atribuir competencias normativas supranacionales, así como competencias de interpretación y aplicación del

ordenamiento jurídico comunitario, lo que ha dado origen a importantes sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia (*Corte Centroamericana de Justicia, Sentencias de las 10 hrs. del 24 de mayo de 1995, 11:30 horas del 5 de agosto de 1997 y 11 hrs. del 27 de noviembre del 2001*) y de los más altos Tribunales Nacionales, que han reconocido en casos concretos la primacía del Derecho comunitario centroamericano sobre el derecho interno (*Corte Suprema de Justicia de Honduras, del 29 de marzo de 1963 en: Derecho comunitario centroamericano, Op.cit., p. 451-452; Corte Suprema de El Salvador, del 16 de mayo de 1969; Corte Suprema de Guatemala, Cámara Civil, del 16 de abril de 1996; Corte Suprema de Justicia de Costa Rica caso Foto Sport, 1973, Sala Constitucional de Costa Rica, No.4638 y 4640, ambas del 6 de septiembre de 1996*).

Las referidas disposiciones reflejan para los diversos subsistemas de la integración (especialmente en el económico y social) una clara voluntad política orientada a consolidar órganos comunitarios e instituciones de carácter supranacional, aunque manteniendo en algunos casos la influencia de su formación intergubernamental.

El Protocolo de Tegucigalpa es, en consecuencia, la “Constitución Regional” de la Comunidad de Estados Centroamericanos, supeditándose a ella todos los demás tratados, acuerdos o decisiones regionales, los cuales se convierten en instrumentos complementarios y actos derivados, en los ámbitos de la integración social, económica, del desarrollo sostenible, la seguridad democrática, y la justicia comunitaria.

## **1.2. Protocolo de Guatemala**

El Subsistema Económico es regulado en el nuevo Protocolo de Guatemala (suscrito el 29 de octubre de 1993) al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (del 13 de diciembre de 1960), instrumento complementario que pretende establecer y consolidar la integración económica en el marco del SICA, mediante un proceso voluntario, gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas (y otras políticas de acompañamiento como las negociaciones comerciales extraregionales, la infraestructura y los servicios) a fin de concretar las etapas de la integración (art. 1).

Su objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional (art. 3). Los principios que lo rigen son: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad (art. 4).

La integración económica pretende avanzar gradual y progresivamente hacia la unión económica. Para lograrlo se requiere el consenso de los Estados, pero también se permite la cooperación reforzada, pues varios Estados pueden progresar con mayor celeridad, dejando abierta la posibilidad a los restantes de adherirse (art. 6 y 19).

Las etapas del proceso son las siguientes (art. 7-19): a) Perfeccionar la zona de libre comercio para todos los bienes originarios; b) Perfeccionar el Arancel Centroamericano de importación, la política comercial común y el mejoramiento de las relaciones comerciales externas; c) Constituir la Unión Aduanera, mediante el establecimiento de un Servicio aduanero común y la armonización de políticas; d) Movilizar los factores productivos (libre circulación de mercaderías, de mano de obra y capitales); e) Armonizar las políticas macroeconómicas en materia monetaria y financiera.

Las políticas sectoriales (art. 20-31), como políticas esenciales de acompañamiento, deben ser perfeccionadas y armonizadas. Entre ellas se comprenden:

- a) Política regional en materia turística.
- b) Política agraria de mercados (precios agrícolas) y de estructuras (incremento de la producción y mejoramiento de la eficiencia productiva).
- c) Política industrial y comercial.
- d) Política de protección a la salud y a los consumidores.
- e) Política de infraestructura física, servicios, energías, transporte y telecomunicaciones.
- f) Política de servicios bancarios, financieros y de seguros
- g) Propiedad intelectual e industrial y registros comunes.
- h) Libre ejercicio de profesiones liberales

Se establece un capítulo sobre Mejoramiento de la productividad mediante la adopción de estrategias para aumentar la competitividad, promover la formación profesional, incorporar la ciencia y la innovación tecnológica en los procesos productivos. En particular, resulta de primordial importancia sumar a esas políticas la valorización y protección del patrimonio natural, la adopción de estilos de desarrollo sostenible que garanticen el equilibrio ecológico; y en particular la formulación de una legislación y política ambiental armonizada (art. 32-35).

El Título IV regula los aspectos institucionales, normativos y disposiciones generales relativos a la integración económica. Los órganos e instituciones del subsistema son los siguientes (art. 37):

Órganos: a) Consejo de Ministros de Integración Económica; b) Consejo Intersectorial de Ministros; c) Consejo Sectorial de Ministros; d) Comité Ejecutivo de Integración Económica; e) El Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE).

Órganos técnico administrativos: a) Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); b) Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA); c) Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA); d) Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

Las Instituciones comprenden las ya existentes previamente: a) El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); b) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); c) El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI).

En cuanto a la toma de decisiones, se dispone que las mismas se adopten por consenso. Sin embargo, algunos países pueden adoptar decisiones y solo serán vinculantes para éstos, pudiendo los otros adherirse posteriormente por escrito (art. 52).

Los actos administrativos pueden ser de cuatro tipos: resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones. Los tres primeros deben ser depositados en la Secretaría General del SICA (SG-SICA) y entran en vigor desde la fecha de su adopción salvo disposición en contrario. Deben ser publicados en los Estados parte. Las resoluciones tienen recurso de reposición ante el Consejo de Ministros de Integración Económica (art. 55).

El Consejo de Ministros de Integración Económica ha adoptado en su Resolución No. 16-98 el Reglamento de organización y funcionamiento de los Consejos de Ministros. De conformidad con los artículos 15 y 16 del citado Reglamento, corresponde a cada Consejo Sectorial de Ministros dar tratamiento a los temas específicos que les atañe, de conformidad a su competencia, con el objeto de coordinar y armonizar sectorialmente su accionar nacional y tornarlo compatible y convergente con los propósitos, objetivos y políticas del proceso de integración económica. Para ello deben proponer y ejecutar las decisiones del Consejo de Ministros de Integración Económica y, en su caso, las acciones, programas y proyectos regionales necesarios para lograr la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas sectoriales de los Estados parte.

### **1.3. El Tratado de San Salvador**

El Subsistema social es el regulado en el Tratado de San Salvador de Integración Social Centroamericana, del 30 de marzo de 1995, que reafirma la existencia del SICA, como marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica y reconoce como subsistema la integración social, como un proceso voluntario, gradual y progresivo para promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida de la población, colocando al ser humano como centro esencial y sujeto del desarrollo (Considerando, TISCA).

Para alcanzar la integración social se pretende impulsar mediante la coordinación armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás

políticas del SICA, basándose en el respeto de principios fundamentales de la sociedad, y en la observancia y cumplimiento de los objetivos previstos para alcanzar un desarrollo social integral y sostenible de la población.

La Organización Institucional y los Actos normativos son, a nuestro juicio, los aportes de mayor valor jurídico para el proceso de integración Centroamericana. En efecto, el tratado respeta la estructura general prevista en el Protocolo de Tegucigalpa. Tanto el Protocolo de Guatemala, como el Tratado de San Salvador, establecen una serie de órganos, órganos técnico administrativos o asesores, instituciones y comités consultivos, a los cuales le son atribuidas funciones y competencias específicas en los procesos de formación de la normativa que llamaremos “comunitaria” *in fieri*.

Entre ellos, se reconocen como:

- a) Órganos: Los Consejos de Ministros (Coordinadores, sectoriales o intersectoriales);
- b) Órganos Técnico - administrativos: Las Secretarías de los Subsistemas económico y social (SIECA, SISCA) o específicas sectoriales (SG-CAC, SCMCA, SITCA); o de Asesoría;
- c) Instituciones que cumplan funciones económicas (BCIE, ICAP, ICAITI) o sociales (INCAP, BCIE, ICAP);
- d) El Comité Consultivo de integración económica (CCIE) o de integración social (CCIS).
- e) El Comité Ejecutivo.

Todos los órganos deben actuar estrechamente coordinados dentro del proceso de formación de los actos normativos.

La Secretaría técnico - administrativa tiene capacidad de propuesta y debe realizar los trabajos y estudios que le encomiende el Consejo o el Comité ejecutivo.

Al Comité Ejecutivo le corresponde aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para ejecutar las decisiones del Consejo.

El Comité Consultivo interviene en la formación de los actos, mediante consulta.

Las resoluciones, reglamentos y acuerdos deben ser depositados en la Secretaría General del SICA y entran en vigor en la fecha en que son adoptados, salvo que en los mismos se disponga otra fecha. Además deben ser publicados por los Estados miembros.

#### **1.4. Convenio constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo**

En la Cumbre Presidencial de San Isidro de Coronado (del 10 al 12 de diciembre de 1989), los Presidentes firmaron el Convenio Centroamericano para la Protección

del Ambiente, constituyendo la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, para garantizar una mejor calidad de vida de la población (art. I y II inciso c).

Si bien el Convenio establece un régimen regional de *cooperación*, al pasar a formar parte del SICA y ser un instrumento complementario del Protocolo de Tegucigalpa, queda vinculado a los propósitos de la integración regional, y desde esa perspectiva debe interpretarse y aplicarse.

Efectivamente, el Protocolo de Tegucigalpa fija dentro de los propósitos fundamentales del SICA (artículo 3), promover el desarrollo sostenido y “*f) Establecer las acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico de la Región.*”

Los objetivos perseguidos son valorizar y proteger el patrimonio natural de la Región caracterizada por su alta diversidad biológica y ecosistemática, adoptar estilos de desarrollo sostenible, gestionar recursos financieros regionales e internacionales, fortalecer las instancias nacionales, armonizar la política y legislación nacional con la estrategia regional, incorporando los parámetros ambientales a la planificación nacional de desarrollo, establecer las áreas prioritarias de acción (entre otras, la educación y capacitación ambiental, la protección de cuencas hidrográficas y ecosistemas compartidos, manejo de bosques tropicales, control de la contaminación en centros urbanos, importación y manejo de sustancias y residuos tóxicos y peligrosos, y otros aspectos del deterioro ambiental que afecten la salud y la calidad de vida de la población), en fin, promover la gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada (art. II, y artículo 5 del Reglamento CCAD).

Los Ministros de Ambiente que integran la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). También forman parte del sector el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas, el Consejo Centroamericano de Bosques (CCAP-CCB), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC), el Comité Regional de Recursos Hídricos, entre otros.

La CCAD en principio era constituida por los representantes nombrados por los gobiernos de cada país, y para el cumplimiento de sus funciones cuenta con tres instancias: la presidencia, la secretaría y las comisiones técnicas ad-hoc. Con la entrada en funcionamiento del SICA, la Comisión queda integrada por el Consejo de Ministros de Ambiente.

La Comisión tiene atribuidas competencias específicas para: a) formular estrategias para promover el desarrollo ambientalmente sustentable; b) elaborar un plan de acción

para poner en práctica las estrategias; c) aprobar su reglamento interno, así como las regulaciones financieras y administrativas; d) dirigir la secretaría y la vigilancia de la administración del fondo y e) designar el Presidente de la Comisión, quien es el representante legal (art. VI). Por su parte la Secretaría es el órgano ejecutivo, teniendo la responsabilidad de cumplir las resoluciones asignadas por la Comisión y el Presidente.

En ejercicio de sus atribuciones, el Consejo de Ministros de la CCAD, dictó el Reglamento Interno el 15 de octubre del 2004, en el cual se reiteran los principios y objetivos contenidos en el Convenio.

En éste se vincula expresamente y se aclara la naturaleza jurídica de la CCAD, como parte del SICA, en el artículo 6, en el cual se indica expresamente: “La CCAD es una Institución presidida por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, como órgano del Sistema de la Integración Centroamericana, especializada en materia de ambiente y recursos naturales, dotada de personalidad jurídica propia con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.”

La sede de la CCAD, es en El Salvador, donde está la Secretaría Ejecutiva, pero también puede contar con otras sedes regionales, para atender de mejor manera los programas y proyectos para el cumplimiento de sus fines (art. 7-9).

El reglamento interno, también aclara y desarrolla la estructura institucional, vinculando los órganos al SICA. De esa manera, se establece que el Consejo de Ministros de Ambiente es la máxima autoridad política, y conforme al Protocolo de Tegucigalpa le corresponde dar seguimiento y asegurar la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo referido al tema ambiental (art. 17-24). La Presidencia pro-tempore es ejercida por período de seis meses y en forma alterna.

Le corresponde al Consejo nombrar y sustituir a la Secretaría Ejecutiva, así como crear los Comités Técnicos. Corresponde al Secretario Ejecutivo participar en las reuniones Ministeriales, llevar las actas, ejecutar los acuerdos del Consejo y ejecutar el Plan de Acción, elaborar los planes estratégicos y operativos, con su presupuesto y someterlo a aprobación del Consejo de Ministros, entre otras funciones (artículo 32). Los Comités técnicos, conformados por representantes designados por los Ministros, colaboran estrechamente con la Secretaría Ejecutiva, fungiendo como órgano asesor del Consejo y de la Secretaría (artículo 37).

Además de dichos órganos, se regulan el Comité de Oficiales de Enlace, los Consejos adscritos a la CCAD y otras instancias creadas por el Consejo de Ministros. Los Comité de Oficiales de Enlace, como máxima instancia técnica de asesoría ante el Consejo de Ministros, le corresponde adoptar las propuestas para la toma de decisiones ante el

Consejo de Ministros, coordina y supervisa a los Comités Técnicos en el ámbito nacional y regional, coadyuva a elaborar las agendas ministeriales, y dar seguimiento a los acuerdos, resoluciones y mandatos derivados de los convenios y del Consejo de Ministros.

La máxima cristalización del Convenio, ocurre cuando la Reunión de Presidentes adopta como acto normativo derivado, el Acuerdo regional sobre la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, conocida como ALIDES, el 12 de octubre de 1994, a la cual la Corte Centroamericana de Justicia le reconoció el valor jurídico como acto normativo derivado del máximo órgano de la integración.

- 1) *La situación jurídica de la “Alianza para el Desarrollo Sostenible” adoptada por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el representante del Primer Ministro de Belice, en Managua, Nicaragua, Centroamérica, el doce de Octubre de mil novecientos noventa y cuatro, en cuanto a su clasificación jurídica, de conformidad al “ordenamiento jurídico” establecido en la letra e) del Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, es la de un “Acuerdo”, adoptado, para los Estados para los que esta vigente el aludido Protocolo, por el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y dentro del mismo, en ejercicio de sus atribuciones establecidas en los Artículos 14, 15, 30 y 31 del mencionado Protocolo, de necesaria obligatoriedad jurídica para dichos Estados.*
- 2) *Para los Estados que no está vigente el Protocolo de Tegucigalpa y para aquel que no ha solicitado su adhesión al mismo, y que son suscriptores de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, debe entenderse que han suscrito con el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), un acuerdo de los que la doctrina denomina como “Acuerdo en forma simplificada” o “Directrices”, de necesario cumplimiento, debiéndose deducir las responsabilidades en que incurra el que no cumpla con la misma, de conformidad a las normas y usos internacionales.*
- 3) *La clasificación que corresponde a la “Alianza para el Desarrollo Sostenible”, de conformidad al ordenamiento jurídico establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, es la de “Acuerdo” derivado del referido Protocolo, adoptado por el Órgano Supremo del Sistema de la Integración para sí y con otros Estados, que por su naturaleza ya señalada y jerarquía inferior, no modifica, deroga, sustituye o desnaturaliza el Protocolo de Tegucigalpa.” (CCJ. Res. 10 hrs. 24-5-95. Opinión Consultiva SG-SICA).”*

### **1.5. Tratado Marco de Seguridad Democrática**

El modelo de Seguridad Democrática consagrado en Centroamérica, es fruto del proceso de madurez alcanzado dentro de los esfuerzos de la integración global, y constituye una respuesta original, sistémica y orgánica orientada al fortalecimiento de la paz, el respeto de los derechos humanos, el mantenimiento las estructuras democráticas



del Estado de Derecho y, en fin, a garantizar la seguridad humana bajo la visión integral del desarrollo sostenible.

En el Protocolo de Tegucigalpa, se plasmó la intención de las Reuniones de Presidentes de “Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.” (PT, 3 b). Tal concepto de seguridad regional, al ser ratificado el tratado constitutivo del SICA, es jurídicamente vinculante para todos los Estados centroamericanos. Desde su origen, prevalece la visión humanista de la seguridad basada en el desarrollo sostenible y no en la fuerza militar.

En el esfuerzo por consagrar el Modelo, se elabora y aprueba el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (en adelante TMSD), suscrito el 15 de diciembre de 1995, en cuya exposición de motivos se explica con toda claridad que este instrumento deriva del SICA, reafirmando todos los países su compromiso con la democracia, basada en el Estado de Derecho, y en las garantías de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social, afianzados en una comunidad de valores democráticos entre los Estados. Reafirma el postulado del artículo 3 b) del Protocolo de Tegucigalpa, y agrega que el modelo debe orientar cada vez más recursos a la inversión y la cohesión social (Exposición de motivos, considerados 2, 3 y 8).

Si bien es cierto todos los países concurren a la suscripción del Tratado, porque era el deber jurídico vinculante del Protocolo de Tegucigalpa, Panamá y Costa Rica hicieron reserva expresa de varios artículos relacionados con las fuerzas armadas o militares (artículo 75), al tener estos países la previsión expresa constitucional de abolición del ejército. Por ese motivo, tales países no lo han ratificado. Sin embargo, el Tratado entró en vigor a partir del 25 de diciembre de 1997 siendo vinculante para Honduras, El Salvador, Nicaragua, Guatemala y Belice, que se adhirió el 17 de julio del 2003.

Este Tratado es fruto de la comparación jurídica de los sistemas constitucionales centroamericanos, inspirados en regímenes democráticos, pluralistas, de tutela y respeto de los derechos humanos, y de la garantía del desarrollo sostenible con justicia social, que ponen al centro del sistema a la persona humana, subordinando el poder militar al poder civil del Estado. Desde esta perspectiva, se convierte en un modelo originario y único en el mundo (HERRERA, 2003, p. 100).

El Tratado se sustenta en tres pilares: Estado de Derecho, Seguridad de las personas y de sus bienes y Seguridad regional. Veremos cada uno de estos pilares, y su desarrollo sustancial en el Tratado.

### 1.5.1. Primer Pilar: Estado de Derecho

El mantenimiento y fortalecimiento democrático del Estado, es esencial para la Seguridad Regional. De ahí que el Tratado contempla el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y promueve la elección por sufragio universal, libre y secreto y el respeto de los derechos humanos.

La Corte Centroamericana de Justicia ha indicado que:

*“También el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica en el artículo 1, párrafo primero, se establece: “El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; ... Que todos los Tratados mencionados, como la costumbre centroamericana y los principios generales del derecho, otorgan un grado de reconocimiento único al principio fundamental de la democracia como “Ius Cogens” que se constituye en una norma imperativa e inderogable válida universalmente, que no admite acuerdo en contrario y que tiende medularmente a proteger los más sagrados derechos y las libertades fundamentales del ser humano, convirtiéndose en valladar contra la arbitrariedad, siendo como en el Derecho Internacional, norma de igual naturaleza en el Derecho Comunitario Centroamericano” (CCJ, 17 hrs. del 29 de marzo del 2005).*

El principio de la democracia representativa, a nivel centroamericano, tiene en consecuencia un valor fundamental, imperativo e inderogable, lo que significa que ningún estado del SICA puede dictar leyes o tratados en detrimento de la independencia y la separación de poderes, o irrespetando los derechos y libertades fundamentales. Es un derecho y un deber ineludible, oponible en forma imperativa y *erga omnes* (HERDOCIA, 2005, p. 95-96).

En este ámbito, se garantiza la seguridad de los centroamericanos generando las condiciones que permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Promueve el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, el desarrollo sostenible, la protección del consumidor, el medio ambiente. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, mediante el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y la cooperación solidaria entre ellos (artículo 1).

El imperio del Derecho, el respeto a la ley y la seguridad jurídica, deben garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales y la seguridad de las personas y de sus bienes. Las autoridades civiles constitucionales deben prevalecer sobre las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública (principio de subordinación).

Una de las grandes amenazas a la seguridad democrática y de los habitantes es la corrupción pública y privada, por lo que se establecen compromisos para erradicarla, estableciendo que los entes contralores del Estado asesoren a la Comisión de Seguridad, y puedan impulsarse proyectos regionales de modernización y armonización legislativa para la prevención de la corrupción. Busca radicar la impunidad y fortalecer los sistemas de justicia penal.

El Tratado reconoce y adopta los principios y recomendaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas (artículo 7) y la importancia del Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales (artículo 9), imponiendo la obligación de los países de abstenerse de prestar apoyo de cualquier tipo a agrupaciones o bandas irregulares o terroristas que puedan provocar la desestabilización democrática de los Gobiernos (art. 8).

### **1.5.2. Segundo Pilar: Seguridad de las personas y sus bienes**

La seguridad democrática, en su concepción integral e indivisible, comprende el desarrollo sostenible y la dimensión humana. De ahí que se promueva la ayuda solidaria y humana, no solamente en los casos de emergencias, amenazas y desastres naturales, sino en las causas estructurales de la pobreza y la pobreza extrema. Estos son factores que mientras subsistan contribuyen a la fragilidad democrática (art. 10-15).

Las Estrategias Nacionales y Regionales en materia de desarrollo sostenible, así como el destino de los presupuestos deben orientarse prioritariamente a la inversión y la cohesión social, para garantizar a los habitantes los beneficios del crecimiento económico equitativo, así como el acceso a la salud, la educación y otros ámbitos que garanticen una mejor calidad de vida (art. 11 a) y 16).

Se fijan como objetivos el fortalecimiento de los mecanismos nacionales y regionales contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática como el terrorismo, el tráfico de armas, la narcoactividad y el crimen organizado. Se prevé la creación del Índice Centroamericano de Seguridad, el intercambio de información y la cooperación contra todo tipo de actividades delictivas y el tráfico de personas.

El Tratado profundiza en las relaciones de solidaridad centroamericana, para desarrollar proyectos fronterizos conjuntos, fomentar la integración, reinsertar la población refugiada, desplazada y desarraigada, la repatriación, pero también busca garantizar la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural (artículos 13, 21-24).

Se percibe el fortalecimiento de las relaciones entre la Comisión de Seguridad, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, y los Consejos sectoriales o intersectoriales de ministros, con el fin de afianzar los objetivos y compromisos del Tratado y hacer más eficaz los fines de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. Pero también

establecer los nexos para que la seguridad ciudadana y de los bienes sea más efectiva, mediante el fortalecimiento de los controles internos, la creación de una legislación uniforme y la coordinación de los órganos judiciales y los ministerios públicos orientados a la lucha contra la delincuencia. (Art. 21 y 25).

### **1.5.3. Tercer Pilar: Seguridad regional**

La seguridad regional está garantizada por los principios de igualdad soberana de los Estados, de seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, integridad territorial e independencia política de cualquier Estado. Se reafirman también la Autodeterminación de Centroamérica en su modelo de desarrollo sostenible, la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos, la prohibición de uso del territorio para agredir otros Estados o permitir el refugio de fuerzas irregulares, la prohibición de un Estado de fortalecer la seguridad menoscabando la de los demás, la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión, la unidad nacional y la integridad territorial, soberanía e independencia, en el marco de la integración centroamericana.

Los Estados Centroamericanos adquieren una serie de compromisos comunitarios recíprocos para garantizar la seguridad regional (art. 27-35). Entre ellos se destacan:

- El establecimiento de un mecanismo de alerta temprana ante las amenazas a la seguridad.
- Un Mecanismo Centroamericano de Información y Comunicación de Seguridad
- Un programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza.
- Notificar por escrito, con treinta días de antelación, cualquier maniobra, desplazamiento o ejercicio militar, terrestre, aéreo o naval planificado, que se realice bajo las condiciones que establezca la Comisión de Seguridad (número de efectivos, ubicación respecto a la frontera, naturaleza y cantidad de equipo que utilizará).
- Invitar a las otras partes a presenciar el desarrollo de tales actividades, reconociéndose a los observadores las inmunidades diplomáticas durante el tiempo que dure la misión.
- Combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, así como armas ligeras de protección personal.
- Abstenerse de adquirir, mantener o permitir el establecimiento o tránsito en sus territorios de armas de destrucción masiva e indiscriminada, incluyendo armas químicas, radiológicas y bacteriológicas.
- No construir ni permitir la edificación en sus respectivos territorios, de instalaciones que sirvan para fabricar o almacenar este tipo de armas.
-

En materia de control de armamento, cada parte se compromete a presentar un informe sobre la composición de sus instituciones armadas y de seguridad pública, su organización, instalaciones, armamentos, materiales y equipo; a dar información sobre gastos militares y de seguridad pública aprobados en sus presupuestos; un informe sobre asesores y personal militar extranjero y otros elementos foráneos que participen en actividades militares o de seguridad pública (artículos 35-38).

El procedimiento en caso de incidentes de índole militar o agresión armada, fija instancias de diálogo, a través de consultas, mediante el Consejo de Ministros y la Comisión de Seguridad, e intentar cualquier medio pacífico de solución de controversias.

En el marco jurídico del SICA, la Reunión de Presidentes tiene aspectos positivos tales como las decisiones sumamente importantes para el mantenimiento y respeto de la Cláusula Democrática. En la Declaración Especial sobre la Democracia en Nicaragua del 1º de abril del 2005, acordó: "...no es posible alterar, aún con reformas legislativas, el principio de separación de Poderes del Estado, elemento esencial de las Democracias Representativas y de los valores que sustentan el SICA y el Sistema Interamericano" (citado por HERDOCIA, 2005, p. 95).

## **1.6. Otros textos que modifican o completan los tratados**

### **1.6.1. Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa**

Una de las reformas más importantes, que modifican de algún modo las competencias del órgano judicial del SICA, la Corte Centroamericana de Justicia, es la enmienda al Protocolo de Tegucigalpa, del 27 de febrero del 2002, por el cual se modificó el artículo 35.

En primer lugar, debe indicarse que la enmienda emana del máximo órgano de decisión política y normativo del SICA, a saber la Reunión de Presidentes, al cual le corresponde aprobar las reformas al Protocolo, cuyos proyectos sean sometidos a su conocimiento por medio del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores (artículos 15 inciso d y 37). Una vez aprobada la enmienda pasa al proceso de ratificación de cada Estado.

En segundo lugar, la enmienda del artículo 35 se produce ante la posibilidad de regular un mecanismo de solución de las controversias comerciales, ante la resolución emanada de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ del 12-11-01), en sentido contrario, al considerar que ello entraba dentro de su esfera de competencias. La falta de acuerdo, provocó, la modificación del artículo 35 del Protocolo, para incluir en su párrafo tercero lo siguiente:

“Las diferencias surgidas en el Subsistema de la Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración

Económica que contendrá un método de solución alternativo de controversias comerciales incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculantes para los Estados Miembros que intervengan en la respectiva diferencia. El incumplimiento de un laudo arbitral dará lugar a la suspensión de beneficios de efecto equivalente a los dejados de percibir, según se decida en el respectivo laudo.”

Con fundamento en dicha disposición, que fue ratificada por todos los Estados partes, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), aprobó mediante resolución No. 106-2003, del 17 de febrero del 2003, el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica, las Reglas Modelo, y el Código de Conducta, que aparecen agregados como anexos a dicha resolución.

Con la referida enmienda, y la instauración de dicho mecanismo de solución de controversias comerciales, se comparte parcialmente competencias de la Corte Centroamericana de Justicia, a otro órganos, que no estaba previsto en el Tratado constitutivo. Se trata de un instrumento que viene a ser complementario en la solución de controversias del SICA, como lo ha interpretado la misma Corte (Res. 1 de diciembre 2006, ver infra 3.5.6).

### **1.6.2. Enmienda al Protocolo de Guatemala**

En la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos (declaración de Panamá del 12 de julio de 1997), se dispuso modificar el artículo 38 del Protocolo de Guatemala, que establecía “...El Consejo de Ministros de Integración Económica estará conformado por los Ministros de los Gabinetes Económicos y los Presidentes de los Bancos Centrales de los Estados Parte, que se denominará también Gabinete Económico Centroamericano”, y en consecuencia se decidió designar a los Ministros de Economía, para que integren el COMIECO, órgano creado en el numeral 37 inciso 2), letra a) del Protocolo.

Con fundamento en lo anterior, la Reunión de Presidentes Constitucionales, haciendo uso de las facultades previstas en el artículo 15 inciso d) y 17 del Protocolo de Tegucigalpa, procedieron a firmar el 27 de febrero del 2002, la referida enmienda, estableciéndose en el artículo 38 del Protocolo de Guatemala:

“1. El Consejo de Ministros de Integración Económica estará conformado por el Ministro que en cada Estado Parte tenga bajo su competencia los asuntos de integración económica y tendrá a su cargo la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países.

2. El Consejo de Ministros de Integración Económica, constituido de conformidad con el párrafo anterior, subroga en sus funciones al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano y a todos los demás órganos creados en instrumentos procedentes a este Protocolo en materia de integración económica centroamericana.”

Como puede observarse, dicha reforma replantea las competencias propias del Consejo de Ministro de Integración Económica, el que queda conformado prácticamente por los Ministros de Economía de los países miembros del SICA, al que le corresponde definir las políticas generales y directrices fundamentales del Subsistema de Integración Económica Centroamericana, y ser el Consejo coordinador de dichas políticas.

Además, la citada enmienda, pareciera modificar implícitamente, el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, que crea en su artículo 5, entre sus órganos al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano, así como el artículo 6, en el cual se indicaba que el consejo estaría integrado con el titular del Ministerio de cada Estado en cuya competencia se hallen los asuntos de la integración económica, pudiendo conformarse, según la naturaleza de los temas, por los Ministros de Hacienda o Finanzas, o con los Presidentes de los Bancos Centrales, sin embargo, dicha conformación deviene en única, con la enmienda producida.

La Corte ya se ha pronunciado sobre la validez de esta enmienda, pero ha indicado que el Consejo de Ministros debe sujetarse al procedimiento para la formación de los actos normativos comunitarios (CCJ, Res. 14 agosto 2008, ver *infra* 3.5.6.).





## CAPÍTULO II

# LOS ÓRGANOS DEL SISTEMA POLÍTICO Y SUBSISTEMAS

### 2.1. Órganos principales

#### 2.1.1. La Reunión de Presidentes

La Cumbre de Presidentes, tiene su precedente en la Reunión de Jefes de Estado que era el Órgano supremo de la ODECA (Art. 3, ODECA). Pero su reactivación y funcionamiento se inicia en forma efectiva y permanente a partir de la I, II y III Reunión de Presidentes del 25 de mayo de 1986 y del 15 de febrero de 1987, llamadas “Declaración de Esquipulas” I y II, y el Procedimiento para establecer la Paz firme y duradera del 7 de agosto de 1987.

El Protocolo de Tegucigalpa, lo reconoce como el Órgano Supremo del Sistema de Integración Centroamericana, y por ende el Órgano principal, a quien corresponde conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad.

Está compuesto por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros, que se reúnen ordinariamente cada semestre y extraordinariamente cuando lo decidan los Presidentes. Tiene la facultad de adoptar las decisiones políticas fundamentales de la integración, por *consenso*.

Es un Órgano que goza de gran legitimidad democrática, de respeto y de impulso político a la integración regional, lo cual se demuestra con las reformas que ha propiciado en la última década, tanto a nivel “constitucional” de los Tratados constitutivos, como a nivel “Institucional”, de fortalecimiento del sistema y Órganos de la integración.

#### 2.1.1.1 Funciones

En el artículo 15 del protocolo, se le asignan como funciones específicas:

- a) Definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los Órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones.
- b) Armonizar las políticas exteriores de sus Estados.
- c) Fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centromérica unida.
- d) Aprobar, en su caso, las reformas de este Instrumento que se planteen de conformidad con el artículo 37 del mismo.
- e) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA.
- f) Decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA.

Como se observa, la Cumbre de Presidentes mantiene una posición privilegiada en el proceso de integración Centroamericana (DE GUTTRY, 1992, Liii), como Órgano político principal en el desarrollo de la región y por tanto, al igual que el Consejo Europeo, toma las decisiones políticas más importantes, teniendo también claras competencias para proponer enmiendas de reforma a los Tratados. Un ejemplo concreto del ejercicio de tales facultades son las enmiendas del artículo 35 párrafo tercero del Protocolo de Tegucigalpa, y del artículo 37 del Protocolo de Guatemala.

Fue en la misma Reunión de Presidentes que se dió origen al Parlamento Centroamericano (Declaraciones de Esquipulas I y II) y donde se impulsó la reforma a la Carta de la ODECA, en la XI Cumbre de Presidentes, para la constitución del SICA, con la Declaración de Tegucigalpa del 13 de diciembre de 1991.

#### **2.1.1.2. Funcionamiento y decisiones**

La Reunión de Presidentes tiene la obligación, no solo moral sino también jurídica, de impulsar el proceso de integración regional mediante la toma de decisiones del más alto rango. Tales decisiones, obligatorias, vinculantes y ejecutivas, deben ser adoptadas por *consenso*, y en respeto de los principios fundamentales de la integración.

Normalmente, los documentos preparativos de las reuniones los diseña el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Secretaría General del SICA actúa como órgano permanente en las reuniones, asegurando también los servicios de secretaría, técnicos y administrativos necesarios y participando con voz, pero sin voto en tales reuniones.

Prácticamente, en todas las reuniones se abordan temas de actualidad y sobre los cuales se requiere un impulso decidido a nivel político por parte de los Gobiernos. En efecto, en las últimas cumbres presidenciales, los temas principales que han estado

sometidos a discusión son: a) el fortalecimiento institucional; b) el desarrollo sostenible; c) la lucha contra el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico y el terrorismo; d) el fortalecimiento de la integración económica (unión aduanera y apertura comercial); e) búsqueda de soluciones mediante la integración social; f) y otras preocupaciones ambientales como el cambio climático y la seguridad alimentaria.

Las decisiones, pueden considerarse que tienen un rango jurídico de superior jerarquía, pues emanan del vértice del sistema, especialmente, cuando estén orientadas a proponer enmiendas a los Tratados y Protocolos del SICA y su ejecución se produce mediante los actos normativos y concretos que emanen los demás Órganos comunitarios. Pero en el caso de las enmiendas, su actuación depende del Poder Legislativo de cada Estado.

### **2.1.1.3. El *nomen iuris* del Órgano: Reunión de Presidentes**

La Reunión de Presidentes es el *nomen iuris* que se le da al Órgano supremo del SICA, sin embargo, se le ha denominado indistintamente como Cumbre de Presidentes o Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Es importante aclarar que “Cumbre” es un calificativo muy generalizado, una costumbre en la jerga de este tipo de reuniones.

Independientemente como se le llame, lo trascendente a nuestros fines es si el objeto de la reunión es para tomar decisiones que atañen a los propósitos y competencias del SICA. Las preguntas que se pueden formular en razón de este tema son: ¿Habría Reunión de Presidentes si se reúnen 4 presidentes en ocasión de una reunión de la OEA o en ocasión de un Foro Internacional? Desde nuestro punto de vista la respuesta es no. ¿Habría Reunión de Presidentes si se reúnen todos los Estados del SICA con el objeto de pronunciarse contra Rusia por la invasión a Georgia? Desde nuestro punto de vista la respuesta también es no.

Por lo tanto habrá Reunión de Presidentes como órgano del SICA, si y solo si, se reúnen en cumplimiento de las competencias otorgadas por el Protocolo de Tegucigalpa, de las cuales existe una obligación jurídica que cumplir, que se le llame Cumbre es una forma de darle importancia y visibilidad a la Reunión.

El problema se da cuando el término Cumbre se ha utilizado muchas veces en reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno que no necesariamente es una Reunión de Presidentes del SICA.

Entrando mas a fondo de la cuestión, no es lo mismo Reunión de Presidentes, como órgano del SICA, que tiene ciertos límites y propósitos de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, que decir, Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, que no tiene límites en el concierto internacional y es una reunión de los Jefes de Estado en sus relaciones de Derecho Público Internacional, para tratar temas que no son objeto de competencia del SICA.

También resulta necesario hacer referencia a la diferencia que existe entre la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en calidad de Estados independientes y soberanos, con la Reunión de Presidentes como órgano principal y superior dentro de la estructura jurídica institucional del SICA.

En la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno no se pueden adoptar decisiones que sean inmediatamente vinculantes y ejecutivas. En efecto, en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno se podrán suscribir Tratados internacionales sujetos al sucesivo proceso de ratificación, según las reglas constitucionales vigentes de cada Estado miembro.

En la Reunión de Presidentes se pueden adoptar decisiones mediante Acuerdos o Resoluciones adoptadas en forma simplificada y que son obligatorias por su firma. Dichas decisiones se emiten con el objeto de garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones; verificar, controlar y darle seguimiento a sus mandatos y decisiones; y en general asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

#### **2.1.1.4. Poder constituyente y legislativo de más alto nivel**

En la práctica, la doble función a la que hacemos referencia en el acápite anterior, trae graves consecuencias, pues tenemos coincidencia de dos competencias: la constitucional y la legislativa, reunidas en una misma figura jurídica- institucional, pues los mismos funcionarios que deciden las políticas principales de integración, son los que pueden crear, modificar o sustituir tanto la estructura orgánica vertical como la horizontal del Sistema, lo cual es un error jurídico que atenta contra el principio de equilibrio de poderes dentro del SICA.

No cabe duda de que los Estados nacionales tienen la potestad soberana de crear mediante Tratados internacionales organizaciones políticas comunes alrededor de una finalidad común, y por lo tanto, modificar dichos Tratados y sus estructuras orgánicas por actos igualmente soberanos, pero al tener la otra función al formar parte del SICA como órgano principal legislativo, atenta contra el equilibrio de poderes y la independencia de los órganos horizontales, pues no es posible que un órgano horizontal reforme a otro órgano horizontal, es decir, que la Reunión de Presidentes reforme a la Corte Centroamericana de Justicia, lo cual solo lo debería ser competencia únicamente del poder constituyente del sistema político.

En la práctica se confunden las dos funciones. Si analizamos los contenidos de las declaraciones presidenciales comprobaríamos que se mezclan campos o tópicos relativos a las relaciones entre Estados soberanos en el espacio internacional, como los relativos a las competencias de integración regional, por ello cuando en las “Reuniones de Presidentes” se suscriben tratados modificativos, aunque el medio sea un Tratado internacional donde los Estados los suscriben en su calidad de Estados soberanos, se atenta contra el sistema democrático de equilibrio de poderes del sistema político del SICA.

Lo que se quiere decir es que, estamos de acuerdo con que la Reunión de Presidentes sea el poder constituyente, pero éste no debe pertenecer al sistema político legislativo del SICA, pues esa competencia debe ser exclusiva de los Consejos de Ministros para que el órgano judicial pueda desempeñar su cometido con independencia y bajo un sistema de equilibrio de poderes.

La naturaleza de la Reunión de Presidentes debería ser la conferida a los Jefes de Estado y de Gobierno de un Estado soberano, es decir, corresponde a ellos crear la organización política del SICA, modificarla o sustituirla, de acuerdo a las pautas de reforma que ellos mismos establezcan, pero no le corresponde ser un órgano del sistema político de carácter horizontal, función que vendría mejor a un Consejo de Ministros.

#### **2.1.1.5. Presidencialismo versus Consejos de Ministros**

El elevado presidencialismo que prevalece en los países centroamericanos provoca que la Reunión de Presidentes se dedique a aprobar actos de carácter comunitario y adoptarlos por medio de un Tratado o por medio de decisiones, acuerdos o resoluciones, aunque hayan sido otorgadas para su aprobación a otros órganos (Consejos de Ministros) en el cumplimiento de competencias comunitarias. Esto revela una segunda confusión, en lo que respecta a la participación de la Reunión de Presidentes en el SICA. Asimismo, revela el carácter intergubernamental de dicha Reunión; así como el temor con que aún se maneja el sistema jurídico institucional del SICA, ya que se ejerce un control interno de los Estados en los actos normativos, para velar, como se expuso, por los intereses del Estado en la integración. En otras palabras, el no adoptar la decisión que esta prevista adoptarla por órganos del SICA mediante la generación de derecho derivado y pasarlo a la esfera de un acto constitutivo de tratado, lo que se hace es someterlo al control del órgano ejecutivo y legislativo al interior de cada Estado, ignorando que ya esta conferida dicha competencia a órganos del SICA e ignorando los efectos jurídicos de dichas normas, como los son el de obligatoriedad, aplicabilidad inmediata y efecto directo.

El Tratado Constitutivo de la integración centroamericana que contiene los fines, principios, propósitos, políticas, órganos, competencias funcionales, disposiciones relativas a la permanencia del sistema político, así como su reforma, entre otras regulaciones principales, ya fue otorgado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros.

En los Tratados complementarios se han establecido los objetivos de los diferentes sectores y subsistemas de la integración, los órganos, las competencias funcionales y materiales, la potestad normativa, las características de ese derecho, las políticas, entre otras regulaciones, que nacieron también mediante los mismos actos soberanos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros.

Por ello, si tomamos en cuenta que la Reunión de Presidentes ya decidió y otorgó los tratados originarios y si tomamos en cuenta, además, las confusiones que provoca la participación de la Reunión de Presidentes dentro del SICA, por ejercer un doble papel y subrogar competencias del Consejo de Ministros, como se expuso, la participación de la Reunión de Presidentes esta demás dentro de la composición orgánica del SICA.

#### **2.1.1.6. Consenso como respeto a la igualdad soberana**

En la esfera de adopción de decisiones comunitarias por medio de Tratados es lógico que opere el sistema de consenso, pues a este nivel los Estados son igualmente soberanos, pero esto limita y mutila las funciones de la organización comunitaria, ya que, como se dijo cada vez son más las invasiones a las competencias de los Consejos de Ministros por parte de la Reunión de Presidentes, por lo que las decisiones deberían adoptarse por los Consejos en la esfera de los actos normativos comunitarios e incorporarse el sistema de mayoría calificada, tomando en cuenta que la competencia material ya fue adoptada, ordenada y conferida mediante consenso al suscribir todos los Estados el Tratado constitutivo o tratado marco de la comunidad.

El consenso limita la autonomía del órgano comunitario, por el control que ejercen los Estados nacionales en los mismos. Sin embargo, a la Reunión de Presidentes es difícil establecerle un sistema de conformación de voluntad que no implique la unanimidad o el consenso de todos los partícipes.

Pese al papel tan importante que le asigna el Protocolo de Tegucigalpa a la Reunión de Presidentes, la doctrina y otros medios han criticado muy fuertemente muchas decisiones presidenciales, donde los Presidentes no actúan como miembros de un órgano oficial del SICA, sino como Jefes de Estado, representando intereses meramente nacionales. Esto ha permitido que se produzcan deformaciones y se desnaturalice el proceso integracionista (GIAMMATTEI).

Estamos convencidos que, en la medida en la cual los Presidentes y demás representantes de los Estados tomen conciencia de la naturaleza jurídica del Derecho comunitario y de la Comunidad centroamericana como proceso de integración regional, y respeten los principios integracionistas, se podrá avanzar más rápidamente y con mayor seguridad jurídica en la integración Centroamericana.

#### **2.1.1.7. La figura de la Presidencia *Protempore***

Desde el funcionamiento de la reunión de Presidentes como órgano del SICA se ha dado en la práctica, la de contar con un presidente de dicho órgano, al que por costumbre se le ha denominado “Presidencia *Protempore*”.

La naturaleza jurídica de dicha figura no está regulada en el Protocolo de Tegucigalpa, no obstante es una de las costumbres jurídicas propias que constituyen fuente de derecho en el SICA (Cap. Fuentes de Derecho *Infra*). No obstante, es necesario reglamentar esta figura para dar seguridad jurídica en cada rotación y mantener la continuidad y la armonía de una presidencia a otra; así como el buen funcionamiento del Sistema.

De conformidad a los artículos 14, 21, 23, 24 literal f) y 26, del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos (ODECA); El Reglamento de los Actos Normativos del SICA suscrito el 1 de diciembre de 2005; y los artículos 7, 10, 11 al 17 del Reglamento del Comité Ejecutivo, corresponde al Comité Ejecutivo regular dicha figura, lo cual es una obligación del mismo de conformidad a sus competencias.

La Presidencia *Protempore* puede definirse como el cargo que ejerce un Estado o Gobierno que es miembro del SICA, durante un período de seis meses, en el tiempo que le corresponde, según el orden de alternancia geográfico de norte a sur, comenzando por Belice y seguido en su orden por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el fin de hacer posible el funcionamiento del órgano; así como el cumplimiento estricto del Protocolo de Tegucigalpa.

La Presidencia *Protempore* ha venido realizando competencias generadas por la lógica de su trabajo y entre las cuales se pueden mencionar:

- a) Organiza, prepara, convoca y brinda el apoyo que sea necesario para la celebración de reuniones ordinarias o extraordinarias de la Reunión de Presidentes.
- b) Preside las reuniones ordinarias y extraordinarias de la reunión de Presidentes, conferencias de prensa y otras actividades en las que se necesite su representación.
- c) Coordina acciones con instancias externas al SICA, cuando sea necesaria la participación de éstas en las Reuniones de Presidentes.
- d) Vela por la publicidad de las declaraciones y decisiones emanadas por la Reunión de Presidentes.
- e) Por solicitud de la Reunión de Presidentes ha sido vocera del SICA.
- f) Organiza, prepara, invita y brinda el apoyo a eventos, conferencias o foros presidenciales en la que este prevista, por el nivel del evento, la participación de la Reunión de Presidentes.
- g) Lleva la agenda centroamericana, la calendarización de actividades; las prioridades fijadas por la Reunión de Presidentes; así como las agendas plurianuales, anuales y semestrales.
- h) Participa en la Reunión de órganos comunitarios.

### **2.1.1.8. Desenvolvimiento de la Reunión de Presidentes**

Para una mejor comprensión del desarrollo de estas reuniones, es importante comprender la preparación de las mismas, mediante las convocatorias y las agendas, así como la preparación de la documentación y el desenvolvimiento propiamente de ellas.

Convocatorias: la costumbre es que la Presidencia *Protempore* da la orden de salida de las convocatorias de acuerdo al calendario de reuniones previamente establecido.

Las convocatorias a las reuniones, sean ordinarias o extraordinarias, son enviadas por la Secretaría General del SICA de forma escrita, por cualquier medio seguro y eficiente de comunicación. Las mismas deberían ser enviadas con suficiente anticipación a la fecha de reunión, de lo contrario cualquier Estado podría eximirse de participar, tomando en cuenta los compromisos previos que éste pueda tener.

La Secretaría General elabora la propuesta de agenda y programa de la Reunión, debiendo tomar en cuenta las prioridades fijadas por la Reunión de Presidentes; por la agenda estratégica vigente; así como las agendas plurianuales, anuales y semestrales previamente acordadas, pues es la que le da continuidad a los esfuerzos de cada una de las presidencias, de los mandatos y de las competencias permanentes establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

La Presidencia *Protempore* aprueba la agenda y por lo general incluye algún tema si el tema requiere del apoyo político de mas alto nivel; si esta relacionado con la agenda estratégica, plurianual, anual o semestral; si esta orientado a fortalecer u orientar la integración y si esto beneficia a dos o mas Estados del SICA.

Con el objeto de que los Estados partes estén preparados o tengan el consentimiento de su Estado para poder llegar a consensuar temas en la Reunión, por lo general, no se debería de admitir la introducción de temas que no estén incluidos en la agenda en ningún momento de la reunión, a menos que exista consenso de todos los Estados en conocer del asunto.

Por regla general, la Secretaría General es la encargada de preparar toda la documentación de referencia o soporte de los temas que serán discutidos en la reunión. Los documentos deben ser enviados cuando menos con una semana de anticipación. La falta de remisión de documentos no puede ser excusa para no asistir a la convocatoria de una reunión, pero los Estados pueden interponer una objeción para tratar ese tema en la reunión, por falta de preparación para el tratamiento del tema.

El Presidente *Protempore* preside la reunión y somete a aprobación la agenda; cuida y modera los tiempos de participación de las partes y dedicación de los temas; es el responsable de impregnar la formalidad, solemnidad y el orden debido a la reunión.



La Secretaría General y la Presidencia *Protempore* tienen la obligación de tomar nota, de los acuerdos adoptados bajo la responsabilidad de la Presidencia, pues es ésta que asume la responsabilidad de dar por consensuado los acuerdos surgidos de la reunión.

La ayuda memoria sobre los motivos o las razones que llevaron adoptar una decisión o declaración, solamente son tomadas en los casos en que las partes o la Presidencia *Protempore* lo consideren relevante y lo expresan a la Secretaría General.

Las Declaraciones, Acuerdos, Decisiones y Resoluciones deben tomarse de conformidad al Reglamento de Actos Normativos. Los actos normativos que sean adoptados como resultado de la reunión son responsabilidad de la Presidencia *Protempore*, pues como se dijo, es la responsable de dar por consensuada las decisiones de las partes.

### **2.1.2. El Consejo de Ministros y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**

El Consejo está conformado por los Ministros del ramo o, en su defecto, los Viceministros (facultados como Ministros) y tiene como principal función dar seguimiento y asegurar la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes. Pueden reunirse por sectores o intersectorialmente (art. 16 PT).

Nótese que el artículo anterior se refiere a todos los Consejos de Ministros que pueden existir de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa y a las Constituciones de los Estados.

En la Unión Europea se establece expresamente los Consejos de Ministros que participan en la Comunidad, en cambio en el SICA son todos aquellos que reúnen la calidad de Ministros en los diferentes ámbitos de competencia material del Estado, muchas veces definidos por su Constitución o por los Reglamentos Internos del Órgano Ejecutivo de los Estados.

La participación de viceministros en los Consejos solamente esta supeditada a la suplencia y, por lo tanto, no existen Consejos de Ministros formados por Viceministros, esto es de suma importancia, pues a la fecha se han ido constituyendo Consejos de Ministros con Viceministros o con Directores de Instituciones Autónomas o con Directores Generales o Designados de la Presidencia, lo cual no esta establecido expresamente en el Protocolo de Tegucigalpa, por lo que para efectos estrictamente jurídicos de producción normativa, solamente los Consejos de Ministros pueden adoptar decisiones vinculantes al interior de los Estados.

En la práctica del SICA, los Consejos se han ido formando y reconociendo en cada área o ámbito de la integración, a nivel sectorial o intersectorial.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es un órgano oficial de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana, conformado por representantes Ministeriales de

los Estados miembros, los cuales deliberan y toman decisiones de diversa naturaleza jurídica, con el fin de lograr la confluencia del interés comunitario centroamericano.

Aunque sus facultades son muy amplias, hasta ahora no han sido conformados adecuadamente, y falta un proceso de coordinación y de consolidación a través de una estructura administrativa adecuada y eficiente.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano de *coordinación*. Ejercita, en cada caso, la Presidencia en forma rotativa cada seis meses, conforme a la Presidencia pro-tempore del SICA. Cada Consejo sectorial de Ministros tiene atribuidas, expresamente, competencias para su ejercicio. El Protocolo de Tegucigalpa, atribuye específicamente competencias al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 17), al Consejo de Ministros de Integración Económica (art. 18), y a los otros Consejos en materia de sus competencias (art. 19). El Protocolo de Guatemala, le atribuye competencias específicas al Consejo de Ministros de Agricultura (art. 45) Consejo Monetario Centroamericano (art. 47), al Consejo de Ministros de Integración Económica (Art. 38 y 39). El Tratado de Integración Social, atribuye al Consejo de la Integración Social, constituido por el Ministro Coordinador del área social de cada país miembro una serie de funciones (art. 11), especialmente las de coordinar y dar el impulso necesario al subsistema, en materia de política social regional; el Consejo deberá conformarse por la Reunión de Ministros de cada sector (art. 12), para dar un tratamiento específico a las materias de su competencia, por lo que sería obligación de los Estados conformar su gabinete de integración social y acreditar a su Ministro de los Social para integrar el Consejo.

El Consejo Intersectorial de Ministros de Relaciones Exteriores y de Integración Económica, tienen como atribución analizar, discutir y proponer a la Reunión de Presidentes, la estrategia regional respecto a la participación activa de la región en el sistema económico internacional y ejecutarla concertadamente.

El Consejo Intersectorial de Ministros de Integración Social coordina las decisiones relativas a la integración social centroamericana.

El Convenio Constitutivo de la CCAD, (del 12 de diciembre de 1989), y su reglamento interno, adoptado por el Consejo de Ministros de Ambiente, el 15 de octubre del 2004, establece el Consejo como máxima autoridad política, integrada por los Ministros de Ambiente de los Estados Miembros, a quienes corresponde dar seguimiento para la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por los Presidentes en el tema ambiental.

La *presidencia* del Consejo la ejercen los Ministros del país que está ejerciendo la Presidencia (vocero) del Sistema, por ende rotativa cada 6 meses de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 14).

Garantiza el buen funcionamiento de los Consejos, la existencia de una Secretaría General del SICA y las Secretarías Técnicas del SIECA, del SISCA, de la CCAD y de los demás Consejos Sectoriales. El Secretario General es el más alto funcionario administrativo, debe tener vocación integracionista, imparcialidad, independencia e integridad. Cada Secretaría cuenta, a su vez, con varias Direcciones Generales, y equipos de asesores y técnicos que son los encargados de preparar los documentos y propuestas de las reuniones Ministeriales (PT, art. 25 ss., PG, art. 43, 44, TISCA, art. 13, Reglamento COMIECO, art. 49, Reglamento CCAD, art. 16, 22 y 33).

Al Consejo de Ministros les fueron atribuidos poderes de decisión, normativos, ejecutivos y de cumplimiento. En forma expresa, el Protocolo de Guatemala establece que le corresponde “*dar seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas...*”. Sus facultades de decisión, se pueden manifestar a través de diversos actos normativos, tales como resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones (PG, art. 55 y TISCA, art. 17). Con la particularidad de que sus reglamentos tienen carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y son directamente aplicables en todos los Estados parte.

El rol de *coordinación*, como se ha indicado le corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, quien debe dar seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que pueden tener repercusiones internacionales. Le corresponde igualmente la aprobación del presupuesto de la organización central, la elaboración de la agenda y preparación de las Reuniones de Presidentes, la *representación* de la región ante la comunidad internacional, la *ejecución* de las decisiones de los presidentes en materia de política internacional regional y la recomendación de ingreso de nuevos miembros al Sistema (PG, art. 17).

Las decisiones del Consejo deben ajustarse a los propósitos y principios de la integración regional, y debe garantizarse la publicidad de sus resoluciones. Sus decisiones son de *obligatorio cumplimiento* en todos los Estados miembros que participaron en la decisión. Sin embargo, en este caso el Protocolo contiene una contradicción normativa, pues se establece en el artículo 22 que “...*solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal...*”. En este caso, podría interpretarse como límite infranqueable la ley interna, sin embargo, esa norma roza con todo el entramado institucional y las competencias normativas que han otorgado los Estados al Consejo de Ministros, por lo que en práctica no se aplica. De aplicarse, los reglamentos emanados no tendrían prácticamente ningún valor (véase La obligatoriedad. Capítulo. Características del Derecho Comunitario. Infra).

En consecuencia, atendiendo a los fines y principios comunitarios superiores, y a la atribución de competencias que en forma expresa se han dado a los diferentes Consejos de Ministros, resulta obvio concluir que tales decisiones son obligatorias en todas sus partes, y por tanto pueden ser ejecutadas por los Estados miembros que no las hubieren objetado (PT, art. 22, PG, art. 55, Reg. COMIECO, art. 33, 31 y 34).

### 2.1.2.1. Toma de decisiones

El quórum de cada Consejo se integra con la participación de todos los Ministros, Viceministros o los delegados respectivos debidamente facultados. Cada Estado miembro tiene un solo voto.

La regla general para la toma de decisiones es que las cuestiones de fondo deben ser adoptadas por *consenso*, lo que no impide que en su seno se adopten decisiones por algunos de los países Miembros, caso en el cual sólo tiene carácter vinculante para quienes estuvieron de acuerdo. Esto es una especie de *cooperación reforzada*, que permite avanzar a una velocidad más rápida a los países que tengan verdadera voluntad política de alcanzar la integración. Cuando hay duda sobre si una cuestión es de forma o de fondo, se resolverá por *mayoría* (PT, art. 21, PG art. 52, Reg. COMIECO, art. 30-41).

Es importante indicar que en el proceso de formación normativa, la Secretaría General tiene capacidad de propuesta, y además, no puede ser excluida de las reuniones del Consejo, participando con derecho a voz, pero no con derecho a voto (PT, art. 31, Reglamento COMIECO, art. 43).

Un aspecto sumamente importante en el proceso de la toma de decisiones, es que las iniciativas o propuestas, además de pasar por la Secretaría General, ésta las debe pasar a consideración del *Comité Ejecutivo*, que debería ser un Órgano independiente del Consejo, quien las debe elevar con sus observaciones y recomendaciones al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (PG, art. 31). Sin embargo, en el Reglamento se omite completamente la participación del Comité Ejecutivo en la toma de decisiones, lo cual, a nuestro juicio produce una grave violación de los principios previstos en los Tratados. En materia económica y social, además, se establece que en el procedimiento de adopción de los reglamentos se debe consultar al Comité Consultivo económico y social (PG, art. 55 inciso 3 y TISCA, art. 16).

No existen, a nuestro juicio, en la actualidad mecanismos que permitan un verdadero control democrático en la toma de decisiones del Consejo. No está garantizado el control del Comité Ejecutivo, pues no ha sido conformado debidamente como un órgano permanente del sistema, tampoco existe una participación del Parlamento Centroamericano, y pocas veces se cumple con la consulta al Comité Consultivo porque muchas de las decisiones que deberían adoptarse por la vía de reglamento, se adoptan como resoluciones, obviándose el trámite de consulta.

Todo ello nos impide afirmar que el proceso de decisión comunitario sea democrático. Al contrario, existe un *grave déficit democrático* en la toma de decisiones, que es un reflejo de la influencia del método *intergubernamental* que va en abierta violación y detrimento de los principios integracionistas que establecen los Tratados y que debería ser garantizados

por un Órgano independiente e imparcial, como sería el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Sobre las formas de participación y los poderes de control que podrían ejercer estos Órganos nos ocuparemos en el apartado siguiente.

### **2.1.2.2. Definición de las competencias y autonomía de decisión del Consejo de Ministros sectoriales**

Una propuesta jurídico-institucional del SICA tendría que partir de un afinamiento de las competencias de los diferentes Consejos de Ministros, ya que cada sector debería gozar de plena autonomía para dictar disposiciones de derecho derivado en sus ámbitos de competencia material. Cada Consejo de Ministros Sectorial e Intersectorial debería tener bien definidas las materias de su competencia, de tal forma que se sepa cuales quedan reservadas al Consejo de Ministros Sectoriales y cuales a las intersectoriales.

Además, el Comité Ejecutivo debería asumir competencias de control de los actos administrativos de los diferentes Consejos de Ministros Sectoriales e intersectoriales.

En la práctica se han dado conflictos entre Consejos de Ministros sectoriales, sobre todo por invasión de competencias y por que según el diseño jurídico vigente establece al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como un Consejo coordinador y superior a todos los demás consejos. Resulta lógico si tomamos en cuenta que por naturaleza corresponde a un Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores elevar a la Reunión de Presidentes cualquier iniciativa de proyecto de tratado o de decisión presidencial o Declaración conjunta.

También entre el Consejo de Ministros de Integración Económica y otros Consejos de Ministros con competencias materiales específicas (agricultura, turismo, medio ambiente, transporte) hay conflictos de carácter competencial, por falta de definición de las competencias materiales y funcionales decisorias para cada uno de estos Consejos, perdiendo los Consejos de Ministros Sectoriales autonomía en las materias especiales de su competencia.

La adopción del Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Integración Económica (Res. 136-2005 COMIECO-EX), ha provocado un exceso de competencias por parte de COMIECO al asignarle a éste, en el artículo 13 inciso f), la facultad de aprobación de los reglamentos uniformes en las distintas materias y etapas del proceso, lo que provoca un desplazamiento –injustificado– de la competencia de los Ministros de otros sectores especializados, tales como el Consejo Agropecuario Centroamericano (artículos 41 y 45 del Protocolo de Guatemala). En efecto, la primera disposición, artículo 41, establece claramente que “El Consejo Sectorial de Ministros de Integración Económica, lo integra la Reunión de Ministros por ramo entre otros, el

Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, de Economía, de Comercio, de Industria, de Infraestructura, de Turismo y Servicios. Cada Consejo Sectorial dará tratamiento de los temas específicos que le correspondan de conformidad a su competencia.... De manera que una subrogación de las competencias por parte de COMIECO, en vía reglamentaria es contrario al Protocolo.

A manera de propuesta en este campo, los diferentes Consejos de Ministros deberían de tener la capacidad de accionar un control administrativo, ya sea a través del Comité Ejecutivo, quien se encargaría de sancionar administrativamente al infractor o en última instancia, accionar el control judicial de la Corte Centroamericana de Justicia, a fin de que se vayan aclarando las atribuciones de competencia de cada Consejo.

### **2.1.3. El Comité Ejecutivo**

El Protocolo de Tegucigalpa creó dos Órganos comunitarios con carácter permanente: El *Comité Ejecutivo* y la *Secretaría General* (PT, art. 23). Estos Órganos, a nuestro juicio, deben representar los intereses de la Comunidad Centroamericana, con independencia e imparcialidad, y no deben depender de las instrucciones de los Estados miembros. Llegamos a esa conclusión, por cuanto son los Órganos responsables de velar por la ejecución, el cumplimiento y la eficiencia del Sistema de la Integración Centroamericana. Si los Consejos de Ministros son representantes de los Estados nacionales, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General deben ser, junto al PARLACEN, los representantes de la Comunidad.

El PARLACEN, adoptó varias resoluciones relativas a la entrada en funcionamiento del Comité Ejecutivo. Entre ellas: RESOLUCION AP/7-CLXXII-2005, del 26 de mayo del 2005, RESOLUCION AP/5-CLXXV-2005, del 29 de setiembre del 2005 y por último la RESOLUCIÓN AP/4-CCXXXI-2011, adoptada el 1 de julio del 2011, y en la cual resolvió: “UNICO: Proponer a la Reunión de Presidentes de los Estados parte del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), a realizarse el próximo 22 de julio en la República de El Salvador, la conformación e instalación del Comité Ejecutivo del SICA, como lo establece el Protocolo de Tegucigalpa, en sus artículos 23 y 24.

El Comité Ejecutivo del SICA aprobó su reglamento de funcionamiento interno en el año 2012. Ya en el ejercicio de sus funciones ha aprobado tres reglamentos de funcionamiento interno y siete resoluciones para el fortalecimiento institucional de los Consejos de Ministros y sus secretarías.

Este órgano debe funcionar de modo permanente y debe ser totalmente independiente de los Estados, para que represente a la Comunidad Centroamericana.

### 2.1.3.1. Organización y funciones

El Comité Ejecutivo, como hemos indicado, se conforma por un representante de cada uno de los Estados Miembros, nombrados por sus Presidentes, y por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores. Para someter a un control de imparcialidad y darles una mayor legitimación democrática a tales miembros, debería establecerse un procedimiento para que una vez nombrados, su nombramiento sea ratificado por el Parlamento Centroamericano.

Por ser un Órgano de carácter permanente, se estableció que las reuniones las realice una vez por semana y, extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente. La Presidencia sería rotativa, y le correspondería al representante del Estado sede de la última reunión ordinaria de Presidentes.

El Comité Ejecutivo tiene como atribuciones (PT, art. 24 párrafo 3):

- a) Asegurar la ejecución eficiente por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en la Reunión de Presidentes;
- b) Velar porque se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados. Esta facultad le permitiría al Comité Ejecutivo iniciar (de oficio o a petición de un Estado miembro) los procedimientos administrativos correspondientes para constatar el incumplimiento por parte de un Estado miembro, de las normas comunitarias, y en caso de constatar dicho incumplimiento, iniciar directamente causas de responsabilidad ante la Corte Centroamericana de Justicia, previa mediación y búsqueda de solución de la controversia planteada;
- c) Establecer las políticas sectoriales y presentar por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, las propuestas que sean necesarias en concordancia con las directrices generales emanadas de las Reuniones de Presidentes;
- d) Someter, por conducto de su Presidente, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Proyecto de Presupuesto de la organización central del SICA;
- e) Proponer al Consejo, el establecimiento de Secretarías Órganos subsidiarios que estime convenientes para el efectivo cumplimiento de los objetivos del SICA;
- f) Aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se elaboren por las Secretarías u otros Órganos Secretarías del SICA;
- g) Revisar los informes semestrales de actividades de la Secretaría General y otras Secretarías y trasladarlos, con observaciones y recomendaciones, a los Consejos de Ministros respectivos;
- h) Las demás que señale el Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados.

En ejercicio de sus competencias, el Comité Ejecutivo adoptado en el año 2012, varias resoluciones con temas relacionados a la organización y adecuado funcionamiento de los órganos de la integración, en particular: 1.) La integración de todos los países de los tratados, en los distintos sectores, mediante la ratificación de instrumentos por parte de los Estados que no lo han hecho; 2.) Se está exigiendo la acreditación de los Ministros para integrar los Consejos conforme a la legalidad comunitaria; 3.) Ha instruido a la Secretaría General para que reglamente la adopción de actos normativos y abra libros de acreditación de los Consejos; 4.) La obligación de los Consejos de remitir todos los actos normativos a la Secretaría General; 5.) La obligación de publicar los actos normativos en una Gaceta Oficial si cumplen las formalidades legales de capacidad jurídica y formalidad de los actos; 6.) Se está fortaleciendo la institucionalidad de las Secretarías, solicitando a los Estados el reconocimiento, como persona jurídica de sujeto de Derecho y obligaciones, mediante la suscripción de acuerdos sedes en cada uno de ellos. 7.) Igualmente se está exigiendo a las Secretarías de los Consejos de Ministros el envío a la Secretaría General, sus respectivos reglamentos internos de organización y funcionamiento, para su respectiva aprobación por el Comité Ejecutivo, en aquellos casos que no lo hayan hecho (Ver resoluciones del Comité Ejecutivo, No. 1-2012, 2-2012, 3-2012, 4-2012, 5-2012 y 6-2012 del 19 de marzo del 2012).

### **2.1.3.2, Carácter comunitario de sus miembros**

El Comité Ejecutivo esta llamado a ser integrado por funcionarios eminentemente comunitarios de forma permanente, debe ser un órgano colegiado, técnico, que asesore al Consejo de Ministros especialmente nombrado y que se le otorguen competencias de iniciativa normativa, cuando menos en las materias que le sean definidas por los tratados complementarios, de acuerdo al interés comunitario del ámbito material a regular. También debería dotársele de suficiente poder real y efectivo para realizar sus funciones.

El Comité Ejecutivo debería trabajar de la mano con los diferentes Consejos con los cuales también tendría funciones de asesoría y de iniciativa normativa.

### **2.1.3.3. Aspectos del Reglamento del Comité Ejecutivo que contravienen el Protocolo de Tegucigalpa**

El Comité Ejecutivo es un órgano importante en la estructura jurídica institucional creada en el Protocolo de Tegucigalpa. Por lo que para el funcionamiento eficaz del mismo y para el cumplimiento de las funciones que le encomienda el Protocolo de Tegucigalpa fue necesario emitir su Reglamento.

Sin embargo se advierten algunos aspectos que podrían contradecir alguna disposición del Protocolo de Tegucigalpa.



El Protocolo de Tegucigalpa es claro y concreto en los supuestos en los que se puede solicitar una reunión extraordinaria de conformidad al artículo 24, no obstante, agregan vía reglamentaria la posibilidad de que los miembros del comité o la SG-SICA puedan solicitar una reunión extraordinaria.

Por último, la Secretaría General del SICA realiza funciones de Secretaría del Comité, lo cual no es una competencia establecida para la Secretaría General en el Protocolo de Tegucigalpa, por lo que es recomendable que los Estados determinen el financiamiento necesario para la conformación de una Secretaría con capacidad de dar asistencia técnica a dicho Comité, conforme está previsto en su reglamento.

El Protocolo de Tegucigalpa crea al Comité Ejecutivo y a la SG-SICA como órganos de distinta naturaleza y función, en este caso los artículos 25, 26 y 27 no establecen que la SG-SICA tenga funciones de Secretaría del Comité Ejecutivo, solamente establece esa función para la Reunión de Presidentes y para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que también son órganos de distinta naturaleza y función a la del Comité Ejecutivo.

#### **2.1.3.4. Poderes del Comité Ejecutivo de Integración Económica**

El Protocolo de Guatemala le ha atribuido al Comité Ejecutivo mayores poderes *normativos, de control y autorización*, en materia de política de integración económica. En efecto, el Comité Ejecutivo de Integración Económica (es decir, Sectorial), está conformado por un Representante Permanente titular y un alterno nombrados por el Gabinete Económico de cada Estado parte.

Le Corresponde a este Comité, las siguientes funciones:

- a) Aprobar los planes, programas y proyectos, así como adoptar los actos administrativos para *ejecutar las decisiones* del Consejo de Ministros de Integración Económica (PG, art. 42).
- b) Aplicar y velar por el cumplimiento de las normas comunes de comercio aprobadas y reglamentadas por el Consejo de Ministros de Integración Económica (PG, art. 8).
- c) *Vigilar* los acuerdos que los Estados Parte negocien con otros países, a fin de que respeten los compromisos y principios de la Integración Económica centroamericana. Para ello los Estados miembros deberán informar al Comité Ejecutivo, quien velará por el cumplimiento de ésta disposición (PG, art. 12).
- d) *Denegar o autorizar las medidas de salvaguardia*, en caso de que un Estado considere que la ejecución del Protocolo afecta gravemente algún sector de la economía, quien deberá pedir al Comité Ejecutivo la suspensión temporal de su aplicación, o las medidas necesarias que aquel Estado deberá adoptar para superar la situación de emergencia (PG, art. 57).

## **2.1.4. La Secretaría General del SICA**

### **2.1.4.1. Competencias funcionales de la SG-SICA**

La Secretaría General del SICA es un órgano permanente y en el ejercicio de sus competencias establecidas en el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, le da la necesaria continuidad al Sistema de la Integración Centroamericana.

La Secretaría General actúa como secretaria permanente de la Reunión de Presidentes de conformidad al artículo 26 literal g) del Protocolo de Tegucigalpa, por lo tanto, cumplirá sus funciones propias de secretaria en cada Reunión de Presidentes y trabajará de forma conjunta con la Presidencia *Protempore*, en el cumplimiento de las atribuciones mencionadas y de acuerdo a las reglas que se establecen en este Reglamento.

La Secretaría General es la encargada de darle continuidad a las agendas del SICA y transmitir toda la información sobre su estado de cumplimiento a la nueva Presidencia *Protempore*, con el fin de que ésta pueda asumir con suficiencia su función.

La Secretaría General será la depositaria y dará fe de las acciones, decisiones y de todos aquellos documentos que se tenga como resultado de las Reuniones de Presidentes.

Una de las competencias principales de las Secretarías es la de ser secretaria permanente de los diferentes foros de ministros. Es competencia de la Secretaría General la de ser ente coordinador de las diferentes Secretarías; velar por el cumplimiento de las decisiones presidenciales y de los Consejos de Ministros; y, llamar la atención por falta de cumplimiento de las decisiones a otros órganos del Sistema.

Estas competencias deben ser aprovechadas y canalizadas para ejercer el control administrativo del cumplimiento y ejecución de las diferentes decisiones de derecho derivado surgidas de los diferentes Consejos de Ministros, ya que, a ese nivel administrativo, se lleva un recuento de los compromisos adquiridos y de su cumplimiento.

No obstante, como la naturaleza de las Secretarías no es de carácter decisoria, ni un órgano técnico asesor, como lo sería el Comité Ejecutivo, sería indispensable la participación del Comité Ejecutivo en el proceso de control. De tal forma que este órgano, una vez informado por las Secretarías de la falta de cumplimiento, resuelva y eleve a decisión del Consejo de Ministros de Integración, la sanción que corresponda.

Si la sanción administrativa no fuera suficiente, el Comité Ejecutivo a solicitud del Consejo de Ministros, podría accionar ante la Corte Centroamericana de Justicia, para la restitución judicial del acto violado y de sus consecuencias.

La Secretaría General del SICA, tiene su sede actual en El Salvador, mientras la Secretaría de Integración Económica la tiene en Guatemala, lo cual genera un grave

problema de coordinación entre ambas Secretarías, en detrimento del ejercicio de los controles y la gestión por parte de la Secretaría General. Sin embargo, ésta ha ido coordinando, mediante diversas Direcciones Generales, los diversos Subsistemas de integración (económico, social, ambiental, cultural).

Por resolución del Comité ejecutivo, la Secretaría General dará servicios de secretaría técnica al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Ministros de Energía y al Consejo de Ministros de Gobernación, Seguridad, Justicia y/o Interior.

#### **2.1.4.2. El Secretario General**

El Secretario General del SICA constituye el más alto funcionario administrativo, el cual debe gozar de una vocación integracionista y tener un alto grado de independencia, integridad e imparcialidad y no puede recibir instrucciones ni obedecer a ningún Estado miembro. Estas mismas características deberían repetirse para el Comité Ejecutivo, si se quiere obtener un verdadero equilibrio entre los representantes gubernamentales (Consejos de Ministros) y el ejecutivo.

Secretario General, tiene como atribuciones complementarias, la de ejecutar y coordinar la ejecución de los mandatos que deriven de las Reuniones de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo; elaborar el Reglamento administrativo y otros instrumentos de la Secretaría General y someterlo a consideración del Comité Ejecutivo; formular su programa de labores, elaborar un informe anual de actividades y el proyecto de presupuestos, y presentarlo al Comité Ejecutivo; velar por el cumplimiento de las disposiciones del protocolo y de sus instrumentos derivados, para lo cual debe seguir las indicaciones del Comité Ejecutivo; someter las iniciativas y propuestas a la consideración del Comité Ejecutivo, quien las eleva al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (Ver artículos 26 incisos b, c, f y h; 31 del Protocolo de Tegucigalpa). Normas de las cuales se denota la sujeción de la Secretaría General a las directrices del Comité Ejecutivo.

El Protocolo de Tegucigalpa, en su artículo 27 estipula expresamente que:

“La Secretaría General y el Personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA y no solicitarán ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno.

Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el *carácter centroamericanista* del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones”.

Esta disposición es la mejor garantía de independencia e imparcialidad, no solo para quienes laboran en la sede del SICA, sino que también es una garantía para la eficiente ejecución y cumplimiento imparcial de las normas integracionistas centroamericanas.

De la experiencia vivida al interno del SICA, Directores en Asuntos Económicos, jurídicos, Relaciones Interinstitucionales, Sociales, Ambientales, etcétera, consideramos que dichos funcionarios conservan una clara visión integracionista, y la interpretación que realizan en la aplicación de los principios y actos normativos derivados (de las Reuniones de Presidentes o de los Consejos de Ministros), conservan mucho el carácter integracionista de su misión.

Sin embargo, como hemos indicado, conviene reforzar éstos órganos, especialmente el Comité Ejecutivo, y dictar reglas más claras de procedimientos, que garanticen una mayor democratización en la toma de decisiones y en su respectiva ejecución y cumplimiento por parte de los Órganos ejecutivos y por parte de los Estados miembros. Especialmente es necesario garantizar que en todos los procesos formación normativa exista una participación efectiva de la sociedad civil, a través del Comité Consultivo, que estudiaremos a continuación, y del PARLACEN.

### **2.1.5. El Comité Consultivo**

El Protocolo de Tegucigalpa incorporó como parte del Sistema al Comité Consultivo, integrado por los sectores empresariales, laboral, académico, y otras principales fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración ístmica (art. 12).

#### **2.1.5.1. El CC-SICA**

Este Comité (CC-SICA), que cumple una función de asesoría a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo para el cumplimiento eficaz de las normas y decisiones de la integración, fue constituido en abril de 1995, mediante su primer reglamento, (del 18 de abril de 1995, establecido de conformidad con el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa y el numeral 34 de la Agenda de Guatemala de 1993 suscrita en la XIV Reunión de Presidentes), cuya versión actual fue aprobada en Asamblea Plenaria del CC-SICA el 15 de enero del 2003. El cual recientemente (2012) ha tenido algunas modificaciones importantes.

Es el Órgano representante de la sociedad civil organizada regionalmente, que busca asegurar la participación democrática regional con propósitos integracionistas (art. 3), y está conformado por organizaciones regionales representativas de la sociedad civil, comprometidas con los esfuerzos de la integración (art. 4). Tiene su domicilio oficial en El Salvador y es de duración indefinida. Puede solicitar personalidad jurídica en cada país miembro del SICA, y goza de autonomía financiera y administrativa.

Dentro de los objetivos y funciones previstas en su reglamento (art. 10-11) están:

- a. Asesorar a la Secretaría General del SICA sobre la política de la organización

- regional y el proceso de integración centroamericana;
- b. Formular recomendaciones y proponer iniciativas;
  - c. Mantener un contacto permanente con la Secretaría General y demás Órganos del Sistema;
  - d. Estudiar la realidad centroamericana y su entorno internacional;
  - e. Propiciar la conciliación de intereses de los diversos sectores de la Sociedad civil;
  - f. Comunicar y divulgar los propósitos y objetivos integracionistas del SICA y la contribución del propio Comité en el proceso;
  - g. Fomentar la realización de conferencias, seminarios y talleres;
  - h. Comunicar y consultar con las bases sociales y mantener sistemas de información sobre las diversas organizaciones de la sociedad civil.

Una de las características del Comité, es que está conformado por organizaciones de la sociedad civil, debidamente constituidas, que tengan dentro de sus objetivos promover la integración regional, y que sean representativas de al menos tres países miembros. Cada organización debe nombrar un representante titular y uno suplente ante del Comité.

En cuanto a su organización institucional, el CC-SICA (art. 18-27), está organizado así:

- a) Asamblea Plenaria, es la instancia máxima, donde participan todos los miembros del Comité, en el ejercicio pleno de sus derechos. Le corresponde velar por el cumplimiento de los fines y objetivos; conocer de los informes que presente la Secretaría General del SICA y sus Instituciones; establecer y aprobar las políticas generales de su funcionamiento; decidir sobre las solicitudes de admisión; crear Comités Sectoriales y Grupos de Trabajo, asignándoles tareas específicas y mecanismos de ejecución. Las reuniones de la Plenaria son cada tres meses, o un mes previo a las Reuniones de Presidentes.
- b) Directorio, es la instancia de coordinación y seguimiento de los trabajos del CC-SICA, integrado por tres miembros propietarios y un suplente, quienes ejercerán sus funciones por períodos de seis meses. El Directorio debe servir de enlace entre el CC y la Secretaría General, dirigir los debates de la Plenaria, elaborar las actas y tramitar los documentos.
- c) Los Comités Sectoriales y Grupos de Trabajo, para tratar asuntos específicos, manteniéndose la unidad del Comité Consultivo como Órgano único e indivisible, cumpliendo las funciones y competencias que les asigne la Plenaria, tales como elaborar estudios, dictámenes, etcétera.

Para la toma de decisiones se somete al Comité Consultivo a la regla de la unanimidad (art. 18). Cuando no se alcance el consenso, se consignarán las posiciones y argumentos de los miembros, y la conclusión o consulta será evacuada en esos términos.

El establecimiento del Comité Consultivo obedeció a una exigencia de la Sociedad Civil, para asegurar la viabilidad de una integración y desarrollo democráticos realmente participativos (SICA. *El libro de Centroamérica*, 1999, pág. 17-23), se ha integrado dicho Comité en forma efectiva, en 1996, con más de 30 organizaciones de la sociedad civil representativas de sectores empresariales, obreros, campesinos, agricultores, cooperativas, indígenas y organizaciones no gubernamentales, así como Instituciones Universitarias y Municipales, entre otros (*vid.* Anexo 2 del reglamento).

Sin embargo, quienes han realizado estudios sobre el impacto y participación real en la toma de decisiones, concluyen que no se han alcanzado los resultados esperados, sobre todo por la falta de voluntad política de los gobiernos de turno de permitir una participación más activa y abierta de la Sociedad Civil, y además por el poco poder de incidir en el proceso decisorio comunitario (GRINSPUN y otros, 1999).

El CC-SICA ha planteado a todos los órganos del SICA una mayor participación en la toma de decisiones, así como en el proceso de consulta a la Sociedad Civil en las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica.

### **2.1.5.2. El Comité Consultivo de Integración Económica**

Aunque debería tratarse de un solo órgano, representativo de la Sociedad Civil, es importante mencionar que el Protocolo de Guatemala establece expresamente el Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE), al cual le asigna funciones específicas, vinculándolo expresamente en la toma de decisiones, asignándole un rol de consulta *obligatoria* para el Consejo de Ministros, sobre todo cuando se trate de adoptar reglamentos vinculantes y de aplicación obligatoria para los Estados miembros.

Esta conformación del CCIE es de importancia fundamental en la democratización del sistema comunitario centroamericano, pues, de nuevo, cualquier Órgano o Institución comunitaria, o bien, un particular, pero especialmente el mismo Comité Consultivo podría alegar la violación o incumplimiento de la normativa comunitaria, ante la Corte Centroamericana de Justicia, cuando el Consejo de Ministros apruebe ese tipo de actos normativos sin consultar al Comité.

El Comité Consultivo de Integración Económica (CCIE) es un comité sectorial, integrado por representantes del sector privado organizado regionalmente y está vinculado a la SIECA y es parte del Comité Consultivo general del SICA. Actúa a instancia de los Órganos del Subsistema económico para evacuar consultas, o por iniciativa propia. Su organización y funcionamiento requieren de un reglamento especial aprobado por el Consejo de Ministros de Integración Económica, pero propuesto por el mismo Comité (PG, art. 49).

La disposición establecida en el artículo 55 inciso 3 del Protocolo de Guatemala, en el sentido de que “En el procedimiento de su adopción - de los reglamentos comunitarios- se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica”, es de aplicación obligatoria por todos los Órganos, especialmente por el Consejo de Ministros de Integración Económica, que deben respetar la participación de este Comité Consultivo. Igual deber compete a los Consejos de Ministros Sectoriales, tales como el Consejo Agropecuario Centroamericano y el Consejo de Ministros del Ambiente, casos en los cuales el Comité deberá actuar mediante Direcciones o Sub-comités, a fin de que los grupos de expertos rindan dictámenes sobre los asuntos que se sometan a su conocimiento, en los respectivos sectores de integración económica.

Las atribuciones del CCIE, podrían ser perfectamente equiparadas a las del Comité Económico y Social de la Comunidad Europea, pues en este caso sí se crea una participación efectiva en el proceso de decisión, que debe ser respetada y cumplida por los órganos del Sistema, tal y como lo ha señalado la Corte Centroamericana de Justicia en diversas resoluciones.

### **2.1.5.3. Naturaleza jurídica y participación real del Comité Consultivo**

El representante del CC-SICA presentó, en noviembre del 2008, una consulta ante la Corte Centroamericana de Justicia, la cual se pronunció en la Opinión Consultiva del 16 de diciembre del 2008. En ella la CCJ reafirmó, en primer lugar, que el CC-SICA “*es un órgano consultivo de la estructura institucional del SICA, creado por los Estados Miembros como el canal de participación de todos los sectores...*”. En segundo término señaló que “*es el órgano legítimo para representar los intereses de las organizaciones de la sociedad civil centroamericana en los asuntos relativos al proceso de integración regional...*”. En tercer lugar, “*...tiene la capacidad de representar a todas las organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, en todos los campos o dimensiones del desarrollo sostenible relacionados con el proceso de integración regional, sin que deban excluirse de su consideración determinados temas, incluidos los económicos...*”, afirmando la autonomía en su proceso de conformación.

Uno de los temas más importantes tratados por la Corte en la referida consulta fue la vinculación del CC-SICA y el CC-SIECA, concluyendo en relación con el artículo 37 inciso 5 del Protocolo de Guatemala que “*...este Comité Consultivo Sectorial está funcionalmente vinculado al Comité Consultivo del SICA, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa. Y por lo tanto no es un órgano desvinculado, ni ajeno a la actividad consultiva del CC-SICA, sino uno de carácter especializado en temas de la integración económica regional...*”, ello es así conforme a lo dispuesto en el artículo 49 del citado Protocolo. Tanto el Comité Consultivo de Integración Económica, como el Comité Consultivo de Integración Social, no son órganos desvinculados ni ajenos a la actividad consultiva del CC-SICA, pues están funcionalmente vinculados a éste, debiendo existir una estrecha colaboración entre ellos.

Finalmente, la CCJ concluye que, en el ámbito de los Acuerdos de Asociación, el CC-SICA tiene la capacidad de representar a todas las organizaciones de la sociedad civil de la región, y la potestad de velar por sus intereses frente a nuevos acuerdos con otros Estados, o grupos de Estados, organizaciones u organismos internacionales, como en el caso particular del Tratado de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (CCJ, 16 de diciembre 2008).

### **2.1.6. La Corte Centroamericana de Justicia**

Una característica esencial de estas Comunidades de Derecho es la garantía de control jurisdiccional a que están sometidos tanto los Estados, los Órganos comunitarios y demás Instituciones, así como los particulares. Las Comunidades Europeas y la Comunidad Centroamericana fueron dotadas de un Tribunal de Justicia (GERIN, 2000, CHAMORRO MORA, 2000) que velara por la recta interpretación y aplicación de sus Tratados constitutivos (PT, art. 12.4 y 35) y demás instrumentos complementarios y derivados, asignándoles en uno y otro caso una competencia muy amplia, como tribunales constitucionales (GIAMMATTEI, 2002), internacionales, comunitarios, arbitrales, entre otras.

La Corte Centroamericana de Justicia representa los más altos valores de la “conciencia centroamericana” y debe velar por la recta aplicación y adecuada interpretación del Derecho comunitario originario y derivado. Sus sentencias son vinculantes para los Estados miembros. Tiene una competencia muy amplia como Tribunal de Justicia regional y también puede, entre otras, asumir funciones de Tribunal arbitral por delegación expresa de las partes. Está conformado por Magistrados imparciales e independientes, de gran trayectoria jurídica, propuestos por las Cortes Supremas de cada Estado parte. Aunque no todos los países Centroamericanos han ratificado el Convenio de los Estatutos constitutivos de la Corte, sus sentencias son de carácter vinculantes y, por ende, su jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio y deben ser respetadas por los Estados miembros (Estatuto, art. 1).

La Corte como órgano jurisdiccional regional supranacional, forma parte del Sistema de la Integración Centroamericana (creado por el Protocolo de Tegucigalpa de 1991) y tiene como función principal *garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo*. Además, toda controversia sobre *interpretación o aplicación* de las disposiciones contenidas en el Protocolo constitutivo del SICA y demás instrumentos complementarios o derivados, deben ser sometidas a la Corte (Estatuto, art. 2), salvo el caso de las controversias comerciales que, como hemos visto, fue excluído de su competencia.

La instauración y funcionamiento de la Corte, mediante la aprobación y la ratificación de su Estatuto, el 10 de octubre de 1992 y respectiva Ordenanza de procedimiento,



vigente a partir del 1 de enero de 1995, fortalece el proceso de integración regional y el derecho comunitario centroamericano en sus tres dimensiones: El derecho comunitario institucional, al crearse un Órgano jurisdiccional para resolver las controversias de la comunidad centroamericana; el derecho comunitario sustancial, al contribuir mediante sus fallos al fortalecimiento del proceso y las políticas regionales y; el derecho procesal comunitario, al generar los principios y procedimientos necesarios para el correcto funcionamiento del sistema.

Aunque su Convenio de Estatuto (CHAMORRO MORA, 1995), suscrito en la Cumbre de Presidentes del 10 de diciembre de 1992, solo haya sido ratificado por cuatro países (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) está vigente desde el 2 de febrero de 1994, y en proceso de ratificación de los restantes Estados miembros, porque de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados tienen el deber de negociarlo y ratificarlo. Costa Rica, cuyo expediente legislativo se encuentra archivado con un dictamen negativo de la Corte Suprema de Justicia, en diversas sentencias de la Sala Constitucional, ha abordado lo relativo a la vigencia de la Corte (Sentencias No. 4638-96, 4640-96 y la No. 6619-99). En esta última resolución, la Sala hace suya la afirmación de que:

“...si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente, independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto...”.

Se ha reconocido por línea jurisprudencial la vigencia de la Corte, como órgano oficial de la integración regional, al cual deben estar sometidos todos los ciudadanos de la Región.

La Corte tiene una competencia y jurisdicción muy amplia, que podríamos llamar competencia genérica, exclusiva y excluyente (Estatuto, art. 3), a la cual están sujetos los Estados partes aún cuando no hayan ratificado su Estatuto (CCJ, Res. 12-7-96. *Consulta del Director General de Integración Económica de Nicaragua*, donde se subraya la obligatoriedad de los criterios de la Corte en cuanto a la interpretación normativa; Res. 10 hrs. 13-12-96. *Consulta del PARLACEN*. La cual se refiere a la sumisión de todos los Estados parte a la autoridad jurisdiccional de la Corte, aún cuando no hayan ratificado su Estatuto, como es el caso de Guatemala).

Por la amplia competencia otorgada a la Corte en el Estatuto y otros Tratados y Convenios regionales, se ha establecido la siguiente clasificación de competencias (CHAMORRO, 2000, p. 35): a) Competencia internacional; b) Competencia de integración; c) Competencia consultiva; d) Competencia Constitucional; e) Competencia

arbitral. Sobre el tema de la CCJ, su estructura, competencia y procedimientos será objeto de análisis con mayor profundidad en la Tercera Parte de esta obra.

### **2.1.7. El Parlamento Centroamericano**

El Parlamento Centroamericano (PARLACEN) fue el resultado más importante del proceso de democratización y pacificación de la Región Centroamericana, iniciado con las Declaraciones de Esquipulas I y II. Fue creado en 1987, mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas y sucesivos protocolos. Fue suscrito el 15 de octubre de 1987 y ha sido ratificado por 5 países miembros del SICA: Guatemala (21-12-87), Nicaragua (26-1-88), El Salvador (14-11-88), Honduras (21-11-88), y posteriormente ratificado por Panamá (29-9-94). Además, República Dominicana ratificó el Protocolo modificativo, del 20 de febrero del 2008, que está en vigor.

El PARLACEN es un órgano regional y permanente de representación política y democrática del SICA (TCP, art. 1). Se ha convertido en órgano permanente más importante de integración político-regional del Sistema de Integración Centroamericana, a partir del Protocolo de Tegucigalpa (artículo 12) convirtiéndose en el foro regional de representación política cuyos miembros son electos democráticamente para lograr incidir efectivamente en el proceso de integración regional.

Es uno de los órganos constitutivos y fundamentales a que se refiere el Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa. Se instaló en Guatemala, su sede, el 28 de octubre de 1991, con diputados de Guatemala, El Salvador y Honduras, e indudablemente el ejercicio pleno de sus funciones y atribuciones, que le fueron reconocidas e incorporadas al Protocolo antes citado, para el cumplimiento de sus propósitos, principios y fines, redundarán en beneficio del Sistema de la Integración Centroamericana, por cuanto siendo sus miembros de elección directa por los Pueblos de Centroamérica, los representan y expresan la voluntad de la Región, lo que equivale a decir que políticamente el PARLACEN representa a los pueblos que integran la Comunidad económica - política que se reconoce existir en el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos. (Corte Centroamericana de Justicia, Sentencia de las 15:30 hrs. del 14 febrero del 2000).

La Corte Centroamericana de Justicia, en una de sus más importantes resoluciones reconoció que:

“El Parlamento Centroamericano es uno de los Órganos Constitutivos y Fundamentales a que se refiere el artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa..., se instaló en Guatemala, su sede, el 28 de octubre de 1991, con diputados de Guatemala, El Salvador y Honduras, e indudablemente el ejercicio pleno de sus funciones y atribuciones, que le fueron reconocidas e incorporadas al Protocolo

antes citado, para el cumplimiento de sus Propósitos, Principios y Fines, redundarán en beneficio del Sistema de la Integración Centroamericana, por cuanto *siendo sus miembros de elección directa por los Pueblos de Centroamérica, los representan y expresan la voluntad de la Región, lo que equivale a decir que políticamente el Parlamento Centroamericano representa a los pueblos que integran la Comunidad económica-política* que se reconoce existir en el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa...” (CCJ, *Opinión Consultiva Obligatoria del Parlamento Centroamericano*. Sentencia de las 15:30 horas del 14-02-2000).

### **2.1.7.1. Estructura y funcionamiento**

Los integrantes del PARLACEN son elegidos popularmente, mediante sufragio universal y directo, mediante los comicios electorales generales realizados en cada uno de los países que lo conforman y conforme a la legislación electoral de cada país. Las elecciones deben celebrarse al menos tres meses antes del vencimiento del período de cinco años.

Está integrado por 20 diputados titulares y 20 suplentes, por cada Estado, electos popularmente. Son elegidos por el período de mandato presidencial de cada Estado, por sufragio universal directo y secreto, pudiendo ser reelectos. Además, lo integran los Presidentes y Vicepresidentes (o designados de la Presidencia) de cada una de las Repúblicas Centroamericanas al concluir su mandato constitucional. Son diputados comunitarios, es decir, tienen la calidad de “*Diputados Centroamericanos*” y por ende no están ligados por ningún mandato imperativo, gozan de las inmunidades y privilegios que les concede el artículo 22 del Tratado, sin embargo puede ser levantada su inmunidad.

La estructura orgánica del PARLACEN se conforma así: a) *Asamblea Plenaria*, que es el Órgano supremo del Parlamento y está integrado por los diputados electos en cada uno de los Estados miembros; b) la *Junta Directiva* (Presidente, 5 vicepresidentes y 5 secretarios); c) la *Junta Directiva Ampliada*; d) las *Comisiones Parlamentarias Permanentes*; e) el *Secretario Ejecutivo*.

La Asamblea Plenaria toma decisiones con el voto favorable de la mitad más uno del total de diputados, salvo los casos especiales que contemple el Tratado constitutivo o el reglamento interno. El quórum actual es de 64 diputados (integrados los 5 Estados miembros). El reglamento interno regula lo relativo a las sesiones, procedimiento parlamentario, atribuciones de la Junta Directiva, Comisiones Parlamentarias, sistemas de votación, convocatorias, Grupos parlamentarios y todo lo concerniente a su funcionamiento. La aprobación y reforma del reglamento interno requiere de mayoría calificada de 76 diputados.

Se han organizado 16 Comisiones Permanentes de trabajo en las materias más importantes así: Política; Derechos Humanos; Jurídica; Integración; Relaciones internacionales; De la mujer, niñez y familia; Población y medio ambiente; Asuntos sociales, laborales y gremiales; Desarrollo económico y social; Paz; Educación, cultura, ciencia y tecnología; Agropecuaria y pesca; Salud y asistencia social; Turismo y Asuntos Municipales.

Los grupos parlamentarios, al igual que en el Parlamento Europeo, pueden organizarse de acuerdo con sus afinidades ideológicas, donde están unificadas las distintas corrientes políticas representadas, respetándose la decisión de los diputados que no pertenecen a ningún grupo. Cada grupo parlamentario nombra a un representante ante la Junta Directiva y de esa manera se constituye la Junta Directiva ampliada. Actualmente, se encuentran representados 37 partidos políticos de todos los países Miembros.

Las inmunidades y privilegios de los Diputados centroamericanos están previstos en el artículo 27 del Tratado, norma sobre la cual la Corte Centroamericana de Justicia ha debido hacer interpretaciones restrictivas para limitar el fuero de inmunidad de los mismos, respecto de actuaciones ajenas al ejercicio de su función parlamentaria regional. (Ver, entre otras, CCJ, de las 6:45 pm. del 28 de enero del 2008, de las 4 pm del 12 de agosto del 2003, de las 5 pm del 5 de mayo del 2008, y de las 11 hrs del 16 de julio del 2008).

Es importante mencionar que el reglamento interno, conforme al artículo 14 del Tratado, "...regulará todo lo concerniente al funcionamiento del Parlamento Centroamericano. Su aprobación y reforma requiere del voto favorable de las dos terceras partes del total de Diputados.". Dicho reglamento fue adoptado por la Asamblea Plenaria el 21 de octubre del 2010.

### **2.1.7.2. Competencias**

Puede afirmarse, sin temores, que las competencias del Parlamento Centroamericano son demasiado limitadas a aspectos puramente políticos, y no posee facultades normativas reales, aunque, como veremos, tiene facultad de iniciativa.

Conforme al Tratado constitutivo (art. 5), son atribuciones del PARLACEN, las siguientes:

Son atribuciones del Parlamento Centroamericano:

- a) Proponer legislación en materia de integración regional y las normativas para armonizar leyes que impulsen el avance y fortalecimiento de la integración centroamericana. Estas propuestas serán remitidas, según el tema y materia, al Consejo de Ministros respectivo o a los organismos pertinentes, para su consideración y respuesta, dentro de un plazo no mayor de 180 días para su

- posterior elevación si es el caso, a la Reunión de Presidentes.
- b) Servir de foro de deliberación y propuesta para todos aquellos asuntos políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de seguridad que sean de interés para la integración de los Estados Parte.
  - c) Proponer iniciativas para ampliar o perfeccionar el proceso de integración centroamericana, con las medidas que considere pertinentes, dentro del marco de sus atribuciones y en este sentido, elaborar proyectos de instrumentos jurídicos en materia de integración centroamericana, a su propia iniciativa o de los Jefes de Estado y de Gobierno.
  - d) Propiciar y apoyar la más amplia participación política de los pueblos centroamericanos en el proceso de integración regional.
  - e) Conocer de los nombramientos para desempeñar cargos de dirección superior de los Órganos, Organismos e Instituciones de la Integración.
  - f) Juramentar a las personas electas o nombradas, para los altos cargos del Sistema, ante la Asamblea Plenaria del Parlamento Centroamericano en el inmediato período de sesiones previo a la toma de posesión de sus cargos. En todo caso, el plazo para la juramentación no podrá exceder de treinta días a partir de la fecha de la respectiva notificación, transcurridos los cuales, sin haberse prestado el juramento, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, tomará posesión del cargo correspondiente.
  - g) Proponer Tratados, Convenios y Protocolos a negociarse entre los Estados Parte del Sistema de la Integración Centroamericana, que contribuyan a ampliar, perfeccionar el proceso de integración regional, a su propia iniciativa o a solicitud de los Jefes de Estado y de Gobierno del SICA.
  - h) Proponer y recomendar a los órganos, organismos e instituciones del Sistema, temas de interés para la integración.
  - i) Contribuir a la consolidación del sistema democrático, pluralista, representativo y participativo en los países centroamericanos, así como al respeto y promoción de los derechos humanos.
  - j) Contribuir a fortalecer la plena vigencia del derecho comunitario y el derecho internacional.
  - k) Plantear a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, las consideraciones pertinentes acerca del proceso de integración, examinando el curso del proceso y solicitando para ello información a las Secretarías, Organismos e Instituciones del Sistema.
  - l) Velar con los demás órganos del Sistema, porque en éste se observen y cumplan los principios, objetivos, normas y compromisos de la integración y el desarrollo sostenible en la región.
  - m) Participar por medio de su Presidente o su representante, en la Reunión de Jefes

- de Estado y de Gobierno del SICA; así como en la reunión de Vicepresidentes Centroamericanos, atendiendo invitación o cuando lo solicite el PARLACEN.
- n) Participar por medio de su Presidente o su representante, en las reuniones del Consejo de Ministros del SICA cuando el tema lo amerite, atendiendo invitación o cuando lo solicite el PARLACEN.
  - o) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los órganos legislativos de los Estados de la región, con el fin de impulsar el más amplio apoyo político a la integración regional.
  - p) Elevar a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, las recomendaciones que estime convenientes sobre los documentos que emanan de las sesiones ordinarias o extraordinarias de la misma.
  - q) Emitir a instancia de los órganos correspondientes o cuando el Parlamento lo estime conveniente, sin perjuicio de lo dispuesto en otros instrumentos jurídicos de la integración, opinión ilustrativa previa a su aprobación, en un plazo no mayor de tres meses, salvo los casos que requieren respuesta urgente, sobre cualquier tratado, convenio o acuerdo regional, o cuando se trate de instrumentos internacionales a suscribirse por los Estados miembros, siempre que se relacionen directamente con la integración.
  - r) Integrar comisiones especiales cuyo objetivo sea contribuir a la solución de aquellas controversias o desacuerdos entre los Estados parte del SICA que puedan alterar la buena marcha de la integración regional. Lo anterior a solicitud conjunta de los Estados concernidos
  - s) Conocer los asuntos relacionados con el desarrollo de la integración centroamericana que le sometan las personas naturales o jurídicas, cuando aquellos no sean de la competencia de otras instancias regionales.
  - t) Atender las consultas que, en el ámbito de su competencia, le formule la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno o los demás órganos, organismos e instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana.
  - u) Divulgar, sin costo para el Parlamento Centroamericano, los resultados de su gestión a través de los medios de comunicación oficiales de los Estados Parte de este Tratado.
  - v) Conocer el presupuesto de las instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana y dar seguimiento a su ejecución presupuestaria, formulando las recomendaciones que estime pertinentes en ambos casos, solicitando informes o aclaraciones orales o escritas. Para tales fines se podrá invitar a los funcionarios respectivos, para que expongan en la Asamblea Plenaria del Parlamento.
  - w) Aprobar y ejecutar su propio presupuesto y ejercer la supervisión y control de la ejecución presupuestaria del mismo. La ejecución del presupuesto será pública, transparente y auditable. Sin perjuicio de las atribuciones que le competen al

Organismo Superior de Control de la Integración Centroamericana.

- x) Las resoluciones, propuestas, recomendaciones, estudios y demás actos del Parlamento Centroamericano, serán remitidas a la Presidencia Pro Témpore y a la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, para el curso correspondiente y las incorporarán en las agendas de la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno y los Consejos de Ministros del SICA, quienes deberán pronunciarse sobre las mismas.
- y) Ejercer las demás atribuciones y facultades que le otorga el presente Tratado y los instrumentos complementarios y derivados del mismo.

La misión fundamental del PARLACEN es realizar acciones específicas y formular iniciativas que permitan avanzar hacia la constitución, gradual y progresiva, del proceso de integración.

### **2.1.7.3. Problemas y retos actuales**

Como hemos indicado, actualmente esta Institución carece de atribuciones para participar directamente en el proceso de formación de los actos normativos comunitarios. Por ello, la misma Institución se ha propuesto consolidar su posición motora de las políticas integracionistas, mediante dos objetivos fundamentales:

- a) Lograr que las recomendaciones y resoluciones emanadas de PARLACEN tengan “efectos vinculantes”, es decir, superar la fase de la simple propuesta para entrar a la etapa de la resolución que obliga.
- b) Lograr que la integración sea firme, auténtica y duradera, conocida, sentida, querida, necesitada, exigida, fortalecida y protegida por la propia población centroamericana.

Uno de los problemas más importantes que afectan al Parlamento, es la ausencia de ratificación por parte de algunos Estados y el peligro ante las amenazas de Estados que proponen su disolución, para constituir un foro consultivo integrado por diputados de los Parlamentos nacionales. Este tipo de propuestas, provenientes de Estados que no han ratificado el Tratado Constitutivo, no deberían tener eco porque de algún modo perjudican la irreversibilidad del proceso integracionista centroamericano.

### **2.1.7.4. Atribuciones otorgadas al Parlamento Centroamericano en el último protocolo de reformas suscrito el 20 de febrero de 2008**

Es importante incluir un breve comentario sobre las competencias otorgadas al PARLACEN en el último protocolo para advertir que las mismas aún no conceden a este órgano facultades relevantes en el esquema de distribución de poderes en el sistema político del SICA, aunque cada vez son más prometedoras.

- a) Competencia de iniciativa legislativa: El parlamento podrá proponer legislación en materia de integración regional y las normativas para armonizar leyes que impulsen el avance y fortalecimiento de la integración. Sin embargo, no se trata de una iniciativa exclusiva del PARLACEN, ni tampoco vinculante, tampoco se dice si existe algún recurso ante la falta de aceptación de la propuesta y tampoco si existe algún recurso si la propuesta es modificada o desnaturalizada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.
- b) Inclusión de la sociedad civil en el proceso de integración: El Parlamento propiciará la participación de los pueblos centroamericanos en el proceso de integración.
- c) Competencia para conocer de los nombramientos y juramentar a los funcionarios con cargos de direcciones superiores: Se otorga competencia para conocer de los nombramientos y juramentar a los funcionarios con cargos de Dirección superior. En la competencia del Convenio de 1987 decía “elegir” a los funcionarios, aunque esta competencia nunca tuvo una vigencia real desde 1987, ahora cuando menos se acepta el conocimiento y la juramentación de los mismos.
- d) Competencia para contribuir en el fortalecimiento del derecho comunitario: Se le da competencia para contribuir al fortalecimiento del Derecho Comunitario. En el Convenio de 1987 solamente mencionaba el Derecho Internacional, ahora no solamente reconoce la existencia de un Derecho Comunitario vigente, sino que le da competencias para trabajar con el propósito de constituir un Estado de Derecho comunitario centroamericano.
- e) Competencia de evaluación y análisis del proceso: El PARLACEN podrá plantear a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA las consideraciones acerca del proceso de integración, examinando el curso del proceso y podrá para ello solicitar la información a las Secretarías e Instituciones del SICA.
- f) Competencia de control en el cumplimiento de los compromisos de los órganos del SICA: Podrá velar por el cumplimiento de los principios, objetivos, normas y compromisos de la integración.
- g) Participación en reuniones de órganos del SICA: Ahora podrán participar, por medio de su presidente o delegado, a las reuniones de la Reunión de Presidentes, vicepresidentes y del Consejo de Ministros de RREE, ya sea por invitación de éstos o a solicitud del PARLACEN.
- h) Competencia de coordinación: Deberá promover relaciones de cooperación y coordinación con los órganos legislativos de los Estados de la Región.
- i) Competencia para emitir opinión ilustrativa de los tratados: Podrá emitir opinión ilustrativa a solicitud de las instancias u órganos del SICA o cuando el Parlamento lo estime conveniente, sobre tratados o instrumentos internacionales relacionados con la integración.



- j) Competencia para solucionar controversias: Podrá integrar comisiones especiales cuyo objetivo sea contribuir a la solución de controversias que se susciten entre los Estados Parte.
- k) Competencia para atender asuntos de personas naturales o jurídicas: Podrá atender asuntos que sean solicitados por personas jurídicas o naturales, cuando estos asuntos no sean de las competencias de otras instancias nacionales.
- l) Competencia consultiva: Podrá resolver consultas que le hagan los órganos e instituciones del SICA.
- m) Competencia de conocer y hacer recomendaciones al presupuesto de las instituciones del SICA: Podrá conocer de los presupuestos de las instituciones del SICA y recomendar lo que sea pertinente.

### **2.1.8. El Órgano Superior de Control**

El Sistema de Integración Centroamericana, desde sus orígenes previó la creación de un sistema de auditoría y fiscalización financiera de los órganos e Instituciones de la integración, para lo cual se dio el mandato en el Protocolo de Tegucigalpa, para que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, conjuntamente con el Consejo de Ministros de Integración Económica lo organizara y pusiera en funcionamiento (artículo 33).

En la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Declaración de Panamá II, del 5, 6 y 7 de diciembre del 1997), los Presidentes acordaron crear una instancia de auditoría y fiscalización gerencial. Debe recordarse que el acuerdo de la Reunión de Presidentes:

“Es el acto específico e individual mediante el cual la Reunión de Presidentes instruye, faculta o designa a un órgano, organismo, autoridad o institución del Sistema la realización de una misión determinada, con carácter obligatorio para el destinatario” (artículo 6 Reglamento).

Por ende, en este caso hay un acuerdo vinculante, que debía ejecutarse por parte del Consejo de Ministros Intersectorial de Relaciones Exteriores y de Integración Económica. El tema se fue postergando, hasta que en la XXV Cumbre, realizada el 15 de diciembre del 2004, los Presidentes instruyeron al Consejo de Contralores de los Estados Miembros presentar una propuesta, lo cual se afianzó en la XXIX Cumbre, del 16 de diciembre del 2006, al instruirse a la Secretaría General del SICA, presentar a la brevedad posible una propuesta, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Se prescindió de la obligada participación del COMIECO, conforme al artículo 33 del Protocolo.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó, el 12 de diciembre del 2007, el *acuerdo* (específico, y obligatorio para sus destinatarios) de Creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA, denominado “Consejo Fiscalizador Regional” (CFR-SICA), como ente con autonomía e independencia funcional y técnica, encargado

del control y fiscalización de la gestión realizada por los Órganos e Instituciones del SICA (art. 1).

Jerárquicamente, se le ubica en el más alto nivel, como órgano asesor en materia de control y auditoría de la Reunión de Presidentes.

Está integrado por las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de la Organización Centroamericana y del Caribe (OCCEFS), en cuanto corresponda a los miembros del SICA.

#### **2.1.8.1. Atribuciones**

El Consejo Fiscalizador Regional tiene como atribuciones:

- a) Auditar y fiscalizar, financieramente, a los órganos e Instituciones del SICA (pronunciándose sobre la legalidad, transparencia, eficiencia, efectividad, economía y equidad, en el cumplimiento de sus funciones);
- b) Emitir la normativa legal y técnica en materia de fiscalización y control; comunicar a la Reunión de Presidentes, mediante el Consejo, los resultados de las auditorías;
- c) Brindar capacitación y asesoría a los servidores de los órganos e instituciones del SICA;
- d) Nombrar al Secretario Técnico.

Debe indicarse que en el 2008, el CFR-SICA ha comenzado a solicitar informes a los diferentes órganos e instituciones del SICA.

#### **2.1.8.2. Conformación y funciones de los órganos**

El CFR-SICA cuenta con una Secretaría Técnica, con funciones ejecutivas, integrada por el titular de la Entidad Fiscalizadora Superior del país sede y dos funcionarios que él mismo designe.

El CFR, debía designar la sede de dicha Secretaría, en forma permanente, pudiendo recaer en cualquiera de las EFS de los países. Sin embargo, también se prevé la existencia de una Unidad de Enlace en cada uno de ellos para realizar la fiscalización requerida, integrada igualmente por el Titular de la EFS y los funcionarios que él designe.

Los titulares de la EFS miembros del CFR-SICA deben reunirse al menos una vez al año, para conocer lo relativo a la operatividad del organismo.

El CFR-SICA tiene designadas distintas funciones (artículo 4) entre las que destacan: establecer y definir lineamientos de planificación estratégica; aprobar el plan anual de auditoría y su presupuesto; emitir normas de control interno aplicables a los órganos e instituciones del SICA; ordenar a las Unidades de Enlace las auditorías que deben practicarse; informar al Consejo de Ministros, en los tres primeros meses de cada

año, la ejecución del plan de trabajo; dar seguimiento a las recomendaciones emitidas; contratar servicios profesionales, celebrar convenios de cooperación; aprobar un plan de capacitación de las unidades de Enlace y funcionarios de los órganos e Instituciones del SICA en materia de fiscalización y control; proponer y fomentar la veraz y oportuna rendición de cuentas de los órganos e instituciones del SICA.

A la Secretaría Técnica del CFR-SICA le corresponde: coordinar el proyecto del Plan Anual de Auditoría y su presupuesto; implementar los lineamientos estratégicos, políticas, planes y programas; coordinar las labores administrativas y operativas de las Unidades de Enlace; organizar las reuniones de los titulares de las EFS; mantener informado al CFR-SICA sobre el desarrollo de las actividades.

Las Unidades de Enlace tienen como función (art. 6): practicar auditorías financieras, operativas y/o exámenes especiales a los órganos e Instituciones del SICA, conforme a las normas internacionales de auditoría; mantener comunicación con los órganos e instituciones del SICA; aprobar los informes de las acciones de control y auditoría, y comunicar los resultados finales; dar seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas, ejecutar las demás funciones que le asigne el CFR-SICA.

Las acciones de control y auditoría deben ser desarrolladas por equipos multidisciplinarios. Los auditores tienen acceso irrestricto a cualquier información y documentación que consideren necesaria, debiendo guardar confidencialidad en el proceso.

Los resultados de los informes deben ser publicados anualmente en la los Diarios Oficiales de los Estados partes, la cual también podría ser publicada en la Gaceta Oficial del SICA, cuando esté en vigor.

## **2.2. Órganos de decisión de los Subsistemas**

### **2.2.1. Consejo de Ministros de Integración Económica**

El Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) está conformado por los Ministros de los Estados parte que tengan competencia en los asuntos de integración económica (enmienda, art. 38 PG). Tiene como función ejecutar las decisiones de la Reunión de Presidentes e impulsar la política económica integracionista de la región, mediante la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas (PT, art. 18, PG, art. 38-41 y reglamento, art. 3, 13).

Las facultades de la Presidencia y el procedimiento de las reuniones están previstas en el Reglamento de organización y funcionamiento de los Consejos: de Ministros de integración económica, intersectorial de Ministros de integración económica y sectorial de Integración Económica (aprobado mediante Resolución No. 16-98 COMIECO-V

del 19 de enero de 1998, y modificado mediante Resolución No. 42-99 COMIECO XIII del 17 de septiembre de 1999, por Acuerdo del 21 de marzo de 2000 COMIECO, y por Resolución No. 136-2005 COMIECO-EX del 14 de marzo del 2005, adoptada conjuntamente por los Ministros coordinadores del SICA y el SIECA).

El Consejo, puede actuar sectorial o intersectorialmente. Son Consejos Sectoriales: el Consejo Agropecuario Centroamericano, el Consejo Monetario Centroamericano, los Consejos de Ministros de Hacienda o Finanzas, de Infraestructura, de Transporte, de Turismo y de Servicios (art. 6 reglamento). Los Intersectoriales, están conformados por los titulares de uno o más ramos ministeriales junto con el COMIECO (art. 4).

Cada Estado puede designar, con anticipación suficiente, un cuerpo de delegados o representantes con facultades suficientes de deliberación y adopción de decisiones (reglamento, art. 8-9). El Consejo es asistido, por el Comité Ejecutivo de Integración Económica, por la Secretaría de Integración Económica (SIECA), el Comité Consultivo, la Reunión de Viceministros. Igualmente, puede establecer foros o grupos técnicos y Directores de Integración Económica (reg. Art. 11-12). Se privilegia el sistema de comunicación electrónica (art. 12 bis).

### **2.2.1.1. Funciones y atribuciones**

El COMIECO es el órgano superior del Subsistema de Integración Económica, cuyas funciones y atribuciones están asignadas tanto en el Protocolo de Guatemala (art. 38 al 41), y desarrolladas en el reglamento (art. 13 y 14).

Entre otras, le corresponde:

- a) Proponer las *políticas generales y directrices* de la integración económica y someterlas a consideración de la Reunión de Presidentes;
- b) Coordinar la *armonización*, convergencia y unificación de las políticas económicas de los Estados parte;
- c) Dar seguimiento a la *ejecución* eficiente de las decisiones presidenciales;
- d) Aprobar los *reglamentos* de conformación, organización y funcionamiento de los órganos del subsistema, así como del Comité Consultivo de integración económica, la Reunión de Vicepresidentes y la Reunión de Directores de Integración Económica;
- e) Nombrar el Secretario General de la SIECA o removerlo por causa justificada;
- f) Aprobar los *reglamentos uniformes* que regulen las relaciones regionales en las distintas materias y etapas del proceso de integración económica;
- g) Adoptar medidas comunes para contrarrestar la competencia desleal derivada de políticas agrícolas y comerciales de terceros países;
- h) Preparar un sistema de *financiamiento* autónomo;

- i) Adoptar decisiones en el marco de la suscripción de instrumentos internacionales y acuerdos de asociación;
- j) Decidir sobre los *recursos de reposición* que se interpongan contra las resoluciones de los Consejos, referentes a asuntos internos del subsistema;
- k) Aprobar programas y términos específicos para el *trato preferencial* y asimétrico de Nicaragua;
- l) En general, *el ejercicio de atribuciones expresas o implícitas* que le otorgan los instrumentos jurídicos, complementarios y derivados de la integración económica, particularmente, el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, el Tratado de Integración Económica Centroamericana y el Convenio sobre el Régimen Arancelario Aduanero y Centroamericano.

Sobre el ejercicio de la competencia del literal f) véase el juicio crítico en el apartado 2.1.2.2.

#### **2.2.1.2. Actos normativos**

Todos los órganos deben actuar estrechamente coordinados dentro del proceso de formación de los actos normativos. El reglamento de actos normativos del SICA, adoptado el 1 de diciembre del 2005, por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, ratifica las decisiones que pueden tomar estos órganos (artículos 9 a 13).

Al COMIECO le corresponde adoptar los actos normativos comunitarios, entre ellos reglamentos de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados partes, que lo convierten, por ahora, en el Órgano con competencias normativas por excelencia. Los actos normativos (PG, art. 55) que puede emanar el Consejo son de cuatro tipos:

- a) *Resoluciones*: Son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo adopta decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los Órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica.
- b) *Reglamentos*: Tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos, y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte (cfr. Art. 249 párrafo 2 del TCE). En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica.
- c) *Acuerdos*: Tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.
- d) *Recomendaciones*: contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

El reglamento del COMIECO, contiene un capítulo V sobre la toma de decisiones, desarrollando el proceso de decisión. El tipo de decisiones más importante para el Consejo han sido las resoluciones, cuyo concepto es ampliado en el artículo 31 del reglamento:

*“Las Resoluciones son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo adopta decisiones referentes a los asuntos internos del Subsistema de Integración Económica; constituyen un todo indivisible; contienen las disposiciones de fondo relacionadas con el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Subsistema de Integración Económica; deben ser debidamente razonadas en su propio texto; serán interpretadas de manera que ninguna de sus disposiciones se contradiga y tengan efectiva aplicación en todas sus partes, y contendrán la indicación de los medios de acción para su ejecución efectiva”.*

Como puede observarse, se amplía la competencia a cuestiones de fondo sobre la integración económica, no limitando las resoluciones a asuntos internos del subsistema, como lo establece el Protocolo de Guatemala, con lo cual pareciera que se desnaturaliza el tipo de decisión. En la práctica, efectivamente, el COMIECO adopta a través de resoluciones gran cantidad de reglamentos, que los agrega como Anexos, y de esa forma se evita la consulta al Comité Consultivo, con lo cual se violenta el proceso de decisión comunitario.

Aunado a lo anterior, el COMIECO tampoco debería tener competencia para aprobar reglamentos comunes de otros Consejos Sectoriales, dado que cada uno tiene atribuida su propia competencia material, por sectores.

Una novedad importante, es que el proceso de toma de decisiones puede ser presencial, o bien, virtual mediante teleconferencia. En las reuniones presenciales se exige como un requisito la firma de todos los miembros del Consejo, para el caso de las resoluciones y los reglamentos, las demás decisiones constarán en el acta de la reunión. En las virtuales, se recopila la firma de cada uno de los Ministros o Viceministros en su respectivo país.

### **2.2.2. Consejo de Ministros de Integración Social**

El Consejo de Ministros de Integración Social deben actuar en cumplimiento de los objetivos trazados en los artículos 1 y 2 del Tratado de la Integración Social Centroamericana, promoviendo de manera gradual, y progresiva la integración, para garantizar mayores oportunidades de trabajo y mejorar calidad de vida de la población centroamericana, haciéndolos partícipes de los beneficios del desarrollo sostenible.

#### **2.2.2.1. Conformación**

El Consejo rector, es el Consejo de Ministros de Integración Social, el cual está conformado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país o en su defecto por el Ministro Alterno, y tiene entre sus funciones: coordinar e impulsar el

subsistema de integración social; formular, evaluar y actualizar la política social regional; promover la coherencia de los acuerdos regionales; formular propuestas conjuntas de los países centroamericanos en los foros internacionales; impulsar y dar seguimiento a los acuerdos de la Reunión de Presidentes; movilizar los recursos institucionales, humanos y financieros.

El Consejo de Ministros del Área Social, está conformado por los Ministros sectoriales, quienes tienen competencia para dar tratamiento a los temas específicos que le correspondan (vgr. Salud, vivienda, trabajo, educación, etc.), y que conlleven a construir la cohesión social en la Comunidad Centroamericana.

#### **2.2.2.2. Decisiones**

El Consejo puede adoptar actos administrativos, expresados en resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones (artículo 17 TISCA).

Las resoluciones son los actos obligatorios mediante los cuales el Consejo de Ministros de la Integración Social y el Consejo de Ministros del Área Social, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptan decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema.

Los reglamentos tienen carácter general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en todos los Estados parte.

Los Acuerdos tienen carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.

Las recomendaciones contienen orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de resoluciones, reglamentos o acuerdos.

Todas las decisiones deben ser remitidas por la Secretaría de los Órganos del subsistema social a la Secretaría de Integración Social, para llevar un control armónico de las mismas. Las resoluciones reglamentos y acuerdos deben depositarse en la SG-SICA y entran en vigor desde la fecha de su adopción, salvo que en ellas se señalen otra fecha. Además, las resoluciones y reglamentos deben publicarse en los diarios oficiales de cada Estado Parte.

#### **2.2.3. Consejo de Ministras de la Mujer**

Conviene destacar que en la primera reunión del Consejo de Ministros sobre el tema de la Mujer (COMMCA), celebrada en San Salvador el 11 y 12 de agosto del 2005, se adoptó el denominado “Convenio Constitutivo del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica”; originado por la Declaración Conjunta de la XXVI Reunión de Presidentes del SICA.

Se crea como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común para que se promuevan políticas regionales orientadas a transformar la situación de las mujeres y se favorezca una estrategia sostenible de equidad de género en todos los ámbitos.

El COMMCA está integrado, conforme al artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, por la representación de cada una de las Ministras de la Mujer de los países miembros del SICA (art. 2 del Convenio). Se le concibe como un órgano permanente. Debe desarrollar y coordinar sus funciones con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

El órgano supremo es el Consejo de Ministras, el cual debe reunirse al menos dos veces al año en sesiones ordinarias, conforme a la Presidencia Pro-tempore del SICA. El quórum se integra con la participación de todas las Ministras de la Mujer o sus Viceministros (as) o representantes.

Las atribuciones de este Consejo están previstas expresamente en los artículos 6 y 11 del Convenio constitutivo.

Las resoluciones del Consejo son adoptadas por consenso, pero si no se logra, y el asunto es de alta prioridad, la decisión se toma por votación de la mitad más uno de sus miembros. En caso de empate, la Presidencia Pro-*Tempore* hará ejercicio obligatorio de su voto de calidad. Tales resoluciones deben ser puestas en conocimiento de los Consejos de Ministros Sectoriales correspondiente al tema tratado y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Se les otorga a tales resoluciones el carácter de vinculantes y de cumplimiento obligatorio por los Estados Miembros, siendo oponibles a su ejecución disposiciones de carácter legal (artículo 21 del Convenio).

Como requisito de entrada en vigencia, se estableció en el artículo 26 del Convenio, su ratificación por cada Estado signatario y el respectivo depósito en la SG-SICA. No obstante, en este caso no se trata de un convenio internacional por lo que jurídicamente no podría ser ratificado. Pese a ello la Reunión de Presidentes lo reconoció como órgano.

#### **2.2.4. Consejo de Ministros de Medio Ambiente**

El reglamento interno de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (15 octubre, 2004), contiene la estructura institucional, vinculando a sus órganos con la institucionalidad del SICA.

El Consejo de Ministros de Ambiente es la máxima autoridad política, y conforme al Protocolo de Tegucigalpa le corresponde dar seguimiento y asegurar la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes en lo referido al tema ambiental (art. 17-24). La Presidencia pro tempore es ejercida por período de seis meses y en forma alterna.



Le corresponde al Consejo nombrar y sustituir a la Secretaría Ejecutiva, así como crear los Comités Técnicos. Corresponde al Secretario Ejecutivo participar en las reuniones Ministeriales, llevar las actas, ejecutar los acuerdos del Consejo y ejecutar el Plan de Acción, elaborar los planes estratégicos y operativos, con su presupuesto y someterlo a aprobación del Consejo de Ministros, entre otras (artículo 32). Los Comités técnicos, conformados por representantes designados por los Ministros, colaboran estrechamente con la Secretaría Ejecutiva, fungiendo como órgano asesor del Consejo y de la Secretaría (artículo 37).

Además de dichos órganos, se regulan el Comité de Oficiales de Enlace, los Consejos adscritos a la CCAD y otras instancias creadas por el Consejo de Ministros. Los Comité de Oficiales de Enlace, como máxima instancia técnica de asesoría del Consejo, le corresponde adoptar las propuestas para la toma de decisiones ante el Consejo de Ministros, coordina y supervisa a los Comités Técnicos en el ámbito nacional y regional, coadyuva a elaborar las agendas Ministeriales, y dar seguimiento a los acuerdos, resoluciones y mandatos derivados de los convenios y del Consejo de Ministros.

### **2.2.5. Instancias del Modelo de Seguridad Regional**

Las instancias del Modelo de Seguridad Regional son la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de Seguridad de Centroamérica, ordenados de acuerdo a su jerarquía (art. 47). La Comisión se integra por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Viceministros de la Defensa y los Viceministros de Gobernación y/o Seguridad Pública. Recientemente se conformó el Consejo de Ministros de Gobernación. La Secretaría del SICA funciona como secretaría técnica-administrativa.

Para el mejor desempeño de sus trabajos, la Comisión se organiza en subcomisiones, las cuales son: Subcomisión Jurídica, Subcomisión de Seguridad Pública y Subcomisión de Defensa. Forman parte de la Subcomisión de Seguridad Pública, La Comisión de Jefes/as, Directores/as de Policía de Centroamérica, México y el Caribe, por acuerdo de la XXII Reunión de la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

La Comisión, además puede crear grupos especializados, o Ad Hoc para trabajos específicos, tales como el Grupo de Trabajo Ad Hoc para la Revisión de Tratado Marco de Seguridad Democrática, el Grupo de Trabajo para la Elaboración de Propuestas de Financiamiento para la Seguridad en Centroamérica, el Grupo Ad Hoc para la elaboración del Convenio Marco para la Protección de Testigos, el Grupo Interinstitucional para la elaboración de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México, entre otros.

Las decisiones se toman por consenso, pero la falta de éste, brindará la facultad a la Presidencia *Protémpore* elevar el tema al conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para su resolución (art. 56).

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación. El artículo 57 del Tratado le atribuye “la responsabilidad de adoptar o recomendar a la Reunión de Presidentes las medidas preventivas, de manejo de crisis o de solución de conflictos y controversias que estime pertinentes frente a las situaciones de cualquier índole que, a juicio de los gobiernos o de los órganos competentes del SICA, constituyan una potencial amenaza a la seguridad de los Estados y de sus habitantes”.

Tal es el caso de los desastres naturales, ya que las Cancillerías de los países del SICA consolidaron el 16 de octubre de 2000, el Manual de las Cancillerías ante Desastres Naturales, enfocadas a la gestión de cooperación internacional ante desastres, el establecimiento de acciones coordinadas, y la responsabilidad de las Cancillerías para la aplicación de dicho manual.

Las funciones de la Comisión de Seguridad de Centroamérica, son muy amplias y están contempladas en el artículo 52 del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Sus actividades principales están relacionadas con el Mecanismo de Coordinación de Ayuda Mutua ante Desastres; Medidas de Fomento de la Confianza; Desminado; Asistencia legal mutua en Asuntos Penales; Prevención y represión del narcotráfico; Recuperación y devolución de vehículos hurtados, robados, retenidos o apropiados ilícita o indebidamente; Control de Armas; Índice Centroamericano de Seguridad, y Crimen organizado y terrorismo. (HERRERA, 2003, 117).

El Comité Consultivo, como órgano del SICA representante de la sociedad civil, puede exponer por conducto de la SG-SICA sus opiniones a la Comisión sobre cuestiones relacionadas con la seguridad de las personas y de sus bienes (art. 47).

La solución de controversias sobre la aplicación o interpretación del Tratado, si bien corresponde en principio a la Reunión de Presidentes u otro medio de solución pacífica, pueden someterse a conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia (artículo 67), como órgano principal judicial y permanente del sistema.

En relación con el tema de la aplicación y emanación de normas regionales comunes, debe indicarse que el Tratado si bien en muchas normas refleja relaciones de cooperación regional, al integrarse el Consejo de Ministros de Gobernación Seguridad y/o Interior se convierte en el órgano normativo, y en el órgano ejecutivo del Tratado, y por ende con capacidad para dictar actos normativos comunitarios, tales como reglamentos y resoluciones que obliguen a los Estados suscriptores que han ratificado el Tratado.

### **2.3. Órganos técnicos administrativos**

#### **2.3.1. Secretarías técnicas**

Tanto el Protocolo de Tegucigalpa, como el Protocolo de Guatemala y demás

instrumentos complementarios, establecen la creación de una serie de secretarías, que deben ser considerados como los órganos técnicos administrativos.

Específicamente, dentro del Subsistema de Integración Económica, el Protocolo de Guatemala contiene como órganos técnico administrativos (artículo 39): a) la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA); b) la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA); c) la Secretaría del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA); y, d) Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA).

La Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) es el órgano técnico y administrativo del proceso de integración económica centroamericana, de los órganos que no tengan una Secretaría específica y del Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE); tendrá personalidad jurídica de derecho internacional; y le corresponde servir de enlace de las acciones de las otras Secretarías del Subsistema Económico, así como la coordinación con la Secretaría General del Sistema de la integración Centroamericana (SIECA); en concordancia con lo dispuesto en el artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa y en ejercicio de una autonomía funcional (PG, artículo 41).

El Consejo Agropecuario Centroamericano y el Consejo Monetario Centroamericano, también cuentan con una Secretaría de apoyo técnico administrativo (artículo 45 inciso 2 y 47 inciso 2 del PG).

El Tratado de Integración Social también creó la Secretaría de la integración social, como el órgano técnico administrativo del subsistema social, la cual también debe actuar como Secretaría de los órganos que no tengan una secretaría específica, y está a cargo de un Secretario nombrado por el Consejo de la Integración Social, y sus funciones están contempladas en el mismo Tratado (art. 13 y 14 del TISCA).

El Convenio constitutivo de la CCAD, también establece la Secretaría, como una secretaría ejecutiva, con la responsabilidad de dar cumplimiento a las resoluciones dictadas por el Consejo (artículo VIII).

### **2.3.2. Instituciones técnicas**

El mismo Protocolo de Guatemala, incorpora como Instituciones técnicas, las creadas con antelación a dichos Protocolos, y cuyo funcionamiento es fundamental para el perfeccionamiento del proceso de integración regional. Ellas son (artículo 37):

- a) El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)
- b) El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
- c) El Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), el cual cesó en sus funciones.

Estas, en su condición de instituciones especializadas del proceso de integración económica de los Estados partes, deben tomar en cuenta, al formular las políticas planes y proyectos, los objetivos y principios establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, en el de Guatemala y en las políticas y directrices regionales adoptadas en el Subsistema. Asimismo conservan su autonomía funcional conforme a sus acuerdos constitutivos (artículo 48 del PG).

El Tratado de Integración Social (TISCA), incorpora, aparte de dichas instituciones al Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, así como aquellas otras instituciones que durante el proceso hacia la integración social fueran creadas o reconocidas por los Estados partes (art. 9 y 10)

En materia ambiental, también se prevé la creación de Comités Oficiales de Enlace y comisiones técnicas para asesorar a la Comisión y ejecutar las tareas específicas asignadas por el Secretario ejecutivo o el Consejo de Ministros (artículo X, CCAD). Las funciones y naturaleza de los comités oficiales de enlace y los comités técnicos como instancias asesoras, están reguladas en los artículos 33 al 37 del Reglamento al Convenio constitutivo de la CCAD.

## CAPÍTULO III

# FUENTES CONSTITUCIONALES, PRINCIPIOS COMUNITARIOS Y APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL

### **3.1. Consideraciones generales**

Los cinco países Centroamericanos que conformaron originalmente la ODECA (El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica) y que actualmente forman parte del SICA, así como los nuevos países que se han adherido posteriormente (Panamá y Belice), han seguido muy de cerca los pasos del constitucionalismo europeo. En la mayoría de estos países se han dado importantes reformas constitucionales que, por un lado, establecen la superioridad jerárquica de los Tratados internacionales respecto a la legislación interna y, por otro, consagran expresa o implícitamente la posibilidad de atribuir el ejercicio de determinadas competencias a órganos supranacionales creados con el fin de alcanzar propósitos regionales o comunitarios.

Tales disposiciones, unidas a los reiterados criterios jurisprudenciales de la Corte Centroamericana de Justicia y de algunos tribunales constitucionales, han permitido la conformación de los principios de primacía y de aplicabilidad directa del Derecho comunitario centroamericano, en el ordenamiento interno; aunque también se han presentado criterios demasiado amplios y a veces muy confusos, que demuestran una evidente falta de conocimiento de la materia comunitaria.

Es la Corte Centroamericana de Justicia, como Tribunal comunitario supranacional, con competencia exclusiva y excluyente, la que ha venido estableciendo las bases para la consolidación de un derecho comunitario material, institucional y procesal, mediante la elaboración de una serie de criterios vinculantes y principios comunitarios, siguiendo muy de cerca la experiencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas.

### 3.2. Las fuentes constitucionales, la transferencia de competencias y su reconocimiento jurisprudencial

“En el área centroamericana, la vivencia de un Derecho Comunitario está garantizada por normas propias de las Constituciones de todos sus Estados y se vuelve imperativo ajustar todo instrumento que se suscriba entre ellos con la finalidad de alcanzar objetivos comunes en cualesquiera de sus campos, económicos, políticos y sociales”. (CCJ, 10h 17-3-97).

La Corte interpreta, correctamente, que los Estados ceden parte de su soberanía para ejercerla en forma compartida, con lo cual se fortalece la democracia regional (CCJ, 10 h. 13-12-96).

#### 3.2.1. Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica presenta importantes reformas constitucionales en 1968, cuando se reforman los artículos 7 y 121 (reformados por Ley No. 4123 del 31 de mayo de 1968). En el primero, se reconoce que los Tratados internacionales tienen autoridad superior a las leyes, y la Jurisprudencia admite en materia de derechos humanos su primacía sobre la misma Constitución (Sala Constitucional, Voto 3435-92). En el segundo (art. 121, inciso 4) autoriza la posibilidad de atribuir o transferir competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, para cuya aprobación se requiere una mayoría calificada, es decir, dos tercios de los votos del Parlamento; sin embargo, los Protocolos de menor rango derivados de tratados públicos no requieren aprobación legislativa, cuando los tratados autoricen de modo expreso tal derivación.

En el ordenamiento jurídico interno, la Ley de Jurisdicción Constitucional (artículo 1), la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 8) y la Ley General de Administración Pública (artículo 4) refieren expresamente al Derecho comunitario como fuente del Derecho, que no puede dejar de ser aplicada por los jueces nacionales. Sin embargo, el artículo 8 del Código Civil establece que ninguna norma internacional tendrá aplicación directa, con lo cual contradice los principios propios de esta materia.

Respecto a la aplicación del D. comunitario, la Sala Constitucional ha reconocido su carácter supranacional, en cuanto capaz de imponer a los Estados Partes obligaciones, deberes, cargas o limitaciones más allá de las pactadas y aún en contra de su voluntad. Es cierto, dice la Corte, que la inclusión del concepto de ordenamiento comunitario se hizo por la Asamblea Legislativa en función constituyente, lo fue teniendo en mente el proceso de integración o Mercado Común Centroamericano (Sala Constitucional, No. 1079-92). En su aplicación concreta, la Sala ha mantenido algunas reservas, algunas veces deduciendo la supremacía de las normas comunitarias respecto a normas internas de inferior rango

(leyes o reglamentos internos), o bien, confundiéndolo con normas de carácter puramente internacional (así, en la resolución No. 2289-99 del 26-03-99, relacionada con el Acuerdo de Agricultura de la OMC, confunde la normativa internacional con el ordenamiento comunitario).

Con relación al Derecho comunitario material, debe destacarse como primer precedente jurisprudencial la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en el caso Foto Sport, de 1973 (más conocida como “Doctrina Retana”) contra el art. 22 CAUCA, que otorgó al Comité Ejecutivo la facultad “comunitaria” de decidir sobre temas arancelarios en aras de alcanzar una política de unión aduanera. La misma subrayó como límites constitucionales: competencias esenciales para el orden jurídico constitucional, deben realizar objetivos comunes, respetar los principios y valores constitucionales y no reducir los niveles de protección.

En la Sentencia 791-94, la Sala Constitucional se resolvió la impugnación del artículo 10.15.4 del RECAUCA, que atribuye competencias al Consejo Económico Centroamericano, indicó la Sala Constitucional que se trata de un acto normativo comunitario supra-legal (resol. 20/1965), aunque aprobado por el ejecutivo. El mismo criterio vertió en el caso 4365-05 contra el Reglamento sobre la Valoración Aduanera de las mercancías, Resolución 115-2004 del COMIECO (publicada mediante Decreto Ejec. De COMEX-H). En ambos se dijo que no se viola el principio de reserva legal.

En cuanto al Protocolo del Cauca II, en la resolución 6624/94, derivada de consulta legislativa, se dijo que no es inconstitucional, y en la sentencia 4309/2003 relacionada con el Segundo Protocolo del Cauca III, lo consideró válido, señalando que los vicios de procedimiento o validez del acto debía atacarse ante los órganos del SICA. Lo cual le da legitimación a los sujetos para recurrir el acto sea ante el Consejo de Ministros, como ante la Corte Centroamericana de Justicia.

Por otra parte, en la sentencia constitucional 1999/6619 sobre el Acuerdo Centroamericano para la prevención y represión de delitos de lavado de dinero, señaló el mismo no es inconstitucional, dado que Costa Rica aprobó la creación de la Corte, al ratificar el Protocolo de Tegucigalpa, independientemente de sus reparos contra el Estatuto. La falta de ratificación de éste, dijo, “...no es un obstáculo que impida la aprobación del presente Convenio, puesto que si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente, independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto”.

En tres casos ha reconocido la formación de un Derecho comunitario institucional:

Sala Constitucional, Voto No. 4638-96 del 6-9-96 que es Consulta de constitucionalidad del Proyecto de Ley de aprobación del “tratado de Integración

Social”; Voto No. 4640-96 de 6-9-96 que es Consulta de constitucionalidad del Proyecto de Ley de aprobación del “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)”. En ambos casos, la Sala afirmó: “Dada la naturaleza institucional del convenio que nos ocupa, la Sala no encuentra normas que resulten inconstitucionales, ni advierte infracciones al procedimiento de aprobación legislativo. Sin embargo, *como este tratado es parte integrante de un sistema de transferencia de competencias, que como ha quedado dicho resulta en un sistema comunitario, aun cuando la transferencia de competencias no se ha dado en forma expresa, aunque prevista en el Protocolo de Tegucigalpa, todo ello implica que para su aprobación se requiere una votación calificada, en los términos que se señalan en el párrafo segundo del inciso 4 del artículo 121 de la Constitución Política*” (o subrayado no es del original).

También ha conocido diversos casos relacionados con la aplicación de un derecho comunitario objetivo (Sala Constitucional, Voto 4242-93 del 27-08-93, 0791-94 del 8-02-94 y No. 7173-97 del 29-10-97, en las cuales se reconoce la supremacía del Derecho Comunitario -en éste caso referidas al Código Aduanero Centroamericano y su Reglamento- sobre el derecho interno de rango inferior) cuya supremacía se impone sobre el derecho interno (Sala Constitucional, Voto 6957-96 del 20-12-96, No. 1293-02 del 8-02-2002, y No. 11.515-02 que otorga supremacía al Convenio Centroamericano sobre Unificación Básica de la Educación, sobre normas de carácter interno, tendientes a la unificación).

Desde el punto de vista jurisprudencial, Costa Rica parece decidida a aceptar los efectos jurídicos del D. comunitario, a punto tal que la misma Sala Constitucional ha invitado al Parlamento a ratificar el convenio de la Corte Centroamericana de Justicia.

La Sala Constitucional en el Voto 4638-96, citado anteriormente, indicó:

“...la Corte Centroamericana de Justicia, organismo encargado de dirimir los conflictos relacionados con normas de carácter comunitario, y cuyas atribuciones, funcionamiento e integración se regulará por su propio Estatuto, que no ha sido aprobado por Costa Rica. A consecuencia de ello, el país y sus habitantes se encuentran en desventaja frente al Órgano llamado a interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, situación que puede resultar de relevancia constitucional, en tanto podría implicar denegación de justicia para los costarricenses, quienes, al igual que los nacionales de los otros países centroamericanos, *derivan derechos y obligaciones de las normas comunitarias*, y se ven colocados en un plano desigual al acudir a ese Tribunal, merced a la no aprobación de su convenio constitutivo” (lo subrayado no es del original).



Una sentencia dictada por un Tribunal ordinario, en materia agraria, aplicó y reconoció la primacía de un reglamento regional sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, en el ordenamiento interno (*Tribunal Agrario de Costa Rica*. Sentencia No 275-F-03 de las 14:15 hrs. del 16 de mayo del 2003).

Sobre la falta de ratificación del Estatuto la Sala ha indicado que se pueden estar frente a una denegación de acceso a justicia comunitaria (4638-96), independientemente de “los reparos” que tenga el país (concretamente contra los incisos f y l del artículo 22). Este es un tema que se podría resolver con una interpretación basada en el principio de subsidiaridad, como principio fundamental del derecho comunitario (vd. *Infra*, 3.3.12).

En la Sentencia 15292/2010, relativa a una consulta legislativa de constitucionalidad para la aprobación del CAUCA, la Sala Constitucional indicó que aunque el referido Código fue firmado por el Ministro de Comercio Exterior, lo hizo en calidad de parte de un órgano regional que tiene carácter comunitario, siendo válida su suscripción.

Una de las sentencias relevantes, es la 15072/2010, sobre la consulta legislativa de un Convenio con la Asociación de Estados del Caribe, en materia de desastres naturales y de educación. En ella la Sala Constitucional reafirma la posibilidad de atribución de competencias a órganos regionales:

“En este sentido, la materia curricular de la educación pública corresponde al Consejo Superior de Educación como órgano técnico de manera que al discutirse el proyecto de ley debe tomarse en consideración la disminución de esas atribuciones al existir una transferencia de competencias a un órgano comunitario. Ello no es inconstitucional per se, dado que el propio constituyente derivado reformó, entre otros artículos, el 7, los incisos 4) y 15) del artículo 121 de la Constitución Política. En este sentido, la enmienda a los artículos 7 y el inciso 4) del artículo 121 de la Constitución Política, vino a modificar una redacción extremadamente limitativa y restrictiva para la celebración de tratados internacionales, mediante la aprobación de la reforma constitucional por Ley No. 4123 de 31 de mayo de 1968. En este sentido, por sentencia de esta Sala No. 1996-4638 estableció que:

Ante la necesidad de que el Derecho comunitario que se venía produciendo en la región centroamericana encontrara un adecuado marco constitucional, por ley n. 4123 del 30 de mayo de 1968 se reformaron los artículos 7 y 121 de la Constitución Política, y más recientemente, por ley 7128 del dieciocho de agosto de mil novecientos ochenta y nueve, el artículo 105 del mismo cuerpo normativo. El artículo 7, párrafo primero, estableció:

“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”.

El 121, inciso 4 segundo párrafo dispuso: “Los tratados públicos y convenios internacionales que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de los tercios de la totalidad de sus miembros”.

En el numeral 105 se señaló: “La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega, por medio del sufragio, en la Asamblea Legislativa. Tal potestad no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados, de conformidad con los principios del Derecho Internacional”.

Tratándose del Derecho Comunitario la Constitución Política ha previsto, tal y como lo evidencia la simple lectura de las disposiciones transcritas, la transferencia de ciertas competencias nacionales propias a un ordenamiento jurídico distinto -el Comunitario- que de otra manera no podría lograr las metas comunes que los Estados partes del sistema de integración se han propuesto. Ahora bien, para la Sala, tal y como lo expresó el voto disidente de los Magistrados Jacobo, Blanco, Odio, Porter, y Benavides, dictado en la sesión de Corte Plena de las diez horas del veintiocho de marzo de mil novecientos setenta y tres, -que resolvió una acción de inconstitucionalidad contra diversos artículos del Código Aduanero Uniforme Centroamericano-, la delegación de competencias al ordenamiento jurídico comunitario de manera alguna es irrestricta, antes bien, tiene límites concretos. En efecto, tal y como se indicó en aquella opinión: “...No es dable rebasar la Carta Política, en su letra o en su espíritu, visto que en ella se fijan los principios fundamentales del Estado y se establecen, por consecuencia, los límites de acción de los Poder Públicos, así en lo sustancial como en lo formal y tanto en lo interno como en lo externo”, y para la Sala, no son transferibles competencias que resulten esenciales para el orden jurídico constitucional costarricense, como lo analizaremos de seguido.

La delegación de competencias produce una modificación muy importante al orden jurídico interno. Resulta preciso indicar que ésta delegación encuentra su primer límite en “el propósito de realizar objetivos regionales y comunes”, es decir, no podría existir una delegación de competencias para propósitos y objetivos que no sean los que el constituyente ha indicado. Por otra parte, debe darse un absoluto respeto a los principios y valores que recoge la Constitución Política, que permea el resto del ordenamiento jurídico y los diversos campos del quehacer humano; social, económico, cultural, religioso,

político etc. Para la Sala la Asamblea Legislativa no podría válidamente aprobar tratados internacionales que reduzcan los niveles de protección de los derechos fundamentales”.

Como es evidente en este asunto, dado que en la base del sistema normativo que se somete a la aprobación de la Asamblea Legislativa se encuentran los derechos más fundamentales de las poblaciones vulnerables de los diferentes Estados Parte en materia preventiva, de mitigación y atención de desastres naturales, es claro *para esta Sala que este tipo de transferencia de competencias en Tratados asociativos no es inconstitucional en el tanto obtenga el número de votos señalado por la Constitución Política, dado que se impone al órgano de relevancia constitucional aspectos curriculares y de forma sobre el proceso educativo. Consecuentemente, la votación de este asunto debe contar con la mayoría calificada en el segundo debate*, en el mismo sentido que las sentencias 1996-5976 y 2002-7016; por otra parte, el plenario legislativo deberá consultar el proyecto al Consejo Superior de Educación conforme a lo dispuesto en el inciso d) del artículo 4 de la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación, Ley No. 1362 del 8 de octubre de 1951, antes de la aprobación en segundo debate. De lo contrario se vulneraría el principio general de la inderogabilidad singular de la norma, el cual según la resolución dictada por esta Sala en la opinión consultiva No. 1995-02009, tiene rango constitucional y es parámetro de constitucionalidad. Este vicio no es invalidante del procedimiento legislativo, toda vez que con él, no se está afectando ningún elemento esencial del principio democrático ni quebrantando ningún trámite sustancial del trámite legislativo. En este sentido, debe citarse la sentencia No. 2008-04836”.

### **3.2.2. El Salvador**

La Constitución salvadoreña del 15 de diciembre de 1983 y sus reformas alienta y promueve una integración global, establece la posibilidad de crear mediante tratados “organismos con funciones supranacionales” (artículo 89) abriendo así las puertas a la reconstrucción de la República de Centro América “en forma unitaria, federal o confederada”, bajo el respeto de los principios democráticos y los derechos fundamentales, sujetando el proyecto y bases de la unión a consulta popular. En las Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, del 22 de setiembre de 1983 (pág 64 sgs), se evidencia de manera clara los aportes del Diputado González Camacho, hablando del carácter supranacional del Comité Ejecutivo y del Consejo, y también se refirió al Proyecto del Tratado de la Comunidad Económica y Social Centroamericana indicando que éste “...sigue muy de cerca la política y los lineamientos del Tratado de la Comunidad Económica Europea...”. Por ello sugirió en su intervención la incorporación de la frase relativa a la creación de organismos con funciones supranacionales, para hacer funcionar verdaderamente el proceso de integración Centroamericana.

Evidentemente, al ratificar el Protocolo de Tegucigalpa y los otros instrumentos derivados de éste, particularmente el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social, está cediendo parte de sus competencias soberanas a los Órganos supranacionales que ahí se crean, y, por tanto, aceptando la supremacía del Derecho comunitario.

En cuanto a la primacía del Derecho comunitario, las normas generales sobre Tratados previstas en la Constitución admiten expresamente la prevalencia del derecho de los tratados sobre la legislación interna (art. 144), pero también se sujeta a los tratados al control de constitucionalidad (art. 149), lo que podría provocar incompatibilidades si no se interpreta adecuadamente la naturaleza del Derecho comunitario y su prevalencia sobre las normas internas, como en alguna oportunidad lo reconoció la Corte Suprema de Justicia de El Salvador (Sentencia de las 11 hrs. del 16 de mayo de 1969, por el cual se declara expresamente la prevalencia del Tratado de la Integración Económica sobre normas de derecho interno).

De igual modo, en resoluciones sucesivas (citadas por PEROTTI, 2007), ha reconocido la prevalencia de diferentes instrumentos jurídicos de integración, sobre el derecho interno:

- CSJ 9-T-93/97 respecto a la aplicación del art. 13 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano –CRAAC-, ANEXO a, dice éste es parte integrante de la integración y prevalece sobre el Derecho interno.
- CSJ 61-H-98/99 respecto a la aplicación prevalente del Convenio Centroamericano para la protección de la Propiedad Industrial, en cuanto al procedimiento de notificación en él contenido (artículo 107) que difiere del ordenamiento interno.
- CSJ 3-91 Inconstitucionalidad contra el Decreto-Ley 67/88 del Tratado del PARLACEN. Se distingue el derecho originario del derivado (este no requiere consulta legislativa). El derecho comunitario no viola la soberanía, y no es supranacional.

Por otra parte, en diversas acciones de inconstitucionalidad se ha reconocido este Derecho. Así en las acciones de inconstitucionalidad 40-2000 y 29 del 2002, del año 2003, contra el artículo 7 letra c del CRAAC y varias resoluciones ministeriales. Señaló que los tratados internacionales están sujetos a lo que prescribe la Constitución, pero la creación del Derecho comunitario y de órganos supranacionales no violan el texto constitucional. En este caso se transfiere el ejercicio interno de competencias, en materia de aranceles, pero la Corte consideró que eso es reserva legal, conforme a la constitución, por lo que no pueden imponerse aranceles por vía de decreto ministerial.

Sin embargo la CCJ, mantuvo una opinión diversa al resolver la opinión consultiva de la SIECA, en el caso No.13-1997, que se refiere a la aplicación e interpretación de las disposiciones del CRAAC, y la vigencia interna de las normas aprobadas al amparo de dicho convenio.

En el caso 193-C-2001 (2003) la Corte Suprema desarrolla la naturaleza y prevalencia del Derecho comunitario, indicando que el CRAAC, es un instrumento complementario mientras el Reglamento sobre Medidas de Salvaguarda es derecho derivado, y prevalece.

En el recurso de Amparo 251-2003, contra un acto administrativo, la Corte declaró que los órganos supranacionales pueden dictar actos normativos, subordinados a lo que prescribe la Constitución (art. 144 a 146 y 149). Reconoció que una resolución aduanera no infringe la norma fundamental, y tiene aplicación directa. Pero también señaló que no se puede sujetar la validez de una resolución del CAAC o del COMIECO a una implementación interna, porque sería negar su aplicabilidad inmediata.

En la sentencia dictada por la Sala Constitucional, puede citarse la 24-VI-2003, Inc. 40-2000, en sus considerandos VI, en el cual señala, entre otras cosas lo siguiente: *“...es conocido por la doctrina como Derecho de integración o Derecho comunitario. Este es un sector del ordenamiento jurídico que tiene su génesis en los llamados ‘tratados de integración’...Estos tratados de integración son convenios multilaterales por medio de los cuales se crea un nuevo ordenamiento jurídico, con carácter autónomo, distinto al Derecho Internacional Público y al derecho interno de cada Estado, al que la doctrina ha denominado derecho de integración o derecho comunitario. Es a través de éstos tratados que surgen os llamados órganos u organismos supranacionales, por medio de los cuales la comunidad de Estados integrada busca alcanzar los objetivos propuestos. Este nuevo ordenamiento jurídico está conformado, en primer lugar, por los tratados constitutivos de las comunidades de Estados, es decir, los sistemas de integración creados por los Estados, sus protocolos y anexos, así como los tratados que los modifican; todos los cuales constituyen el Derecho comunitario o de integración originario, ya que sirven de parámetro legal con carácter fundamental para los órganos supranacionales creados por ellos; por lo que , a partir de su vigencia, deja de ser Derecho Internacional común, para pasar a configurar un nuevo derecho, caracterizado por su autonomía. En segundo lugar, está conformado por todo el ordenamiento jurídico que curja como producto de las competencias o atribuciones ejecutivas, legislativas y judiciales otorgadas a los órganos creados dentro del mismo sistema de integración...que es al que se denominad Derecho comunitario o de integración derivado...”* Más adelante, en esa misma sentencia, refiriéndose a las relaciones entre la Constitución y el Derecho comunitario derivado, dicho Tribunal argumenta: *“...la creación del Derecho de Integración derivado no es, en principio y en abstracto, inconstitucional; es decir que la creación de*

*organismos internacionales o supranacionales de cualquier índole, sus competencias y funciones, no violenta per se ningún precepto constitucional. Sin embargo, la situación cambia cuando se pretende concretar algunas de sus funciones al interior de cada Estado miembro del sistema de integración, ya que los productos normativos, ejecutivos y judiciales provenientes de aquellos organismos deben estar, para el caso de El Salvador, acorde a los lineamientos de la Constitución de la República...”*

En las acciones de inconstitucionalidad Números 10, 12, 28 y 33 – 2004, (CSJ 8-Diciembre de 2006), se indicó que en virtud de los Art. 7 y 89 la Asamblea cedió la competencia tributaria en aranceles de forma general, no se puede restringir, ni delegar a un órgano interno, y la publicación no es requisito de validez sino publicidad. Los Ministros pueden hacer nugatoria la cesión de competencias si es trasladada a órganos internos. En ella analiza, además, los alcances de la cesión de competencias soberanas a los órganos de la integración regional:

A. En primer lugar, esta Sala, como máximo intérprete y garante de la Constitución, ha reconocido en su jurisprudencia, y sigue reconociendo, el espíritu integracionista plasmado en el art. 89 Cn., dentro de los límites establecidos en la Constitución misma.

B. Sin embargo, a nivel interno del Estado, la creación y modificación de impuestos de cualquier naturaleza –entre ellos los impuestos o “derechos” a la importación– es competencia original de la Asamblea Legislativa.

C. Ahora bien, para los efectos de la integración centroamericana, la Constitución permite la transferencia del ejercicio de competencias soberanas de los órganos internos del Estado, a organismos supranacionales. Ello significa que –para el caso específico de los DAI– es constitucionalmente válida la cesión hecha por la Asamblea Legislativa a favor del CAAC –y demás entes designados– mediante el art. 7 del CRAAC.

D. Lo que no puede considerarse acorde a la Constitución es la cesión que el CAAC, COMIECO, COMRIEDRE, etc., pudieran hacer del ejercicio de dicha competencia, a favor de un órgano interno del Estado distinto de la Asamblea Legislativa.

Al respecto, resulta indispensable aclarar que sobre el art. 24 CRAAC, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) –máxima autoridad interpretativa en materia de Derecho de Integración–, mediante resolución de fecha 5-VII-1997, relativa a la Consulta Múltiple sobre la Aplicación e Interpretación de catorce disposiciones contenidas en el CRAAC, manifestó lo siguiente: “Según el artículo 24 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero, se requiere para que entren en vigencia sus resoluciones, que sean aprobadas, por los Poderes Ejecutivos de los Estados miembros, en un plazo no mayor de treinta días en la forma establecida en esa norma. Hecha la aprobación, las resoluciones son de cumplimiento inmediato y por este motivo no se requiere de la ratificación legislativa. En igual forma, si no lo hacen en el plazo señalado, dadas las características propias del Derecho Comunitario de aplicación uniforme, directa e inmediata, entran en vigencia una vez transcurrido el mismo”. De dicho pronunciamiento se desprenden dos elementos de interpretación:

a. Por una parte, que en el ámbito de la integración centroamericana –con base en el art. 24 del CRAAC– se ha querido conceder al Órgano Ejecutivo la atribución de “aprobar” las decisiones arancelarias acordadas por el organismo supranacional competente. Así, tanto la formulación lingüística de los arts. 24 y 26 del CRAAC, como la interpretación de la CCJ, literalmente supeditan la vigencia de la normativa aprobada por el CAAC a la discrecionalidad del Órgano Ejecutivo, quien se convierte en el encargado de “aprobar” en última instancia las modificaciones arancelarias contenidas en las resoluciones del CAAC, COMIECO y COMRIEDRE, así como de controlar la incorporación de tales decisiones en el ordenamiento interno, mediante la emisión de un Acuerdo Ejecutivo.

Esto implica una violación al reparto de competencias establecido por nuestra Constitución en materia de impuestos, ya que si lo que se quiere es que a nivel interno los DAI se sometan a aprobación, la Asamblea Legislativa es el órgano competente para ello y no el Ejecutivo. En caso contrario, el ejercicio de la competencia voluntariamente transferido por la Asamblea Legislativa al CAAC y demás entes designados se estaría cediendo por estos al Órgano Ejecutivo, quien originalmente no tiene la titularidad de dicha competencia, violándose además el art. 86 Cn. A esta razón obedece lo decidido en el punto 3 del Fallo contenido en la Sentencia de 24-VI-2003, dictada en el proceso de Inc. 40-2000.

b. Ahora bien, del segundo elemento interpretativo, se extrae la característica de aplicabilidad inmediata de la normativa de integración, pero en el supuesto que transcurra un plazo de treinta días sin que el Ejecutivo haya hecho la aprobación respectiva. Al respecto, puede afirmarse que la incorporación automática de la normativa de integración en el ordenamiento jurídico interno estatal –incluso sin limitaciones de plazo– no afecta el reparto de competencias establecido en la Constitución, ya que ello es un reflejo de la cesión de competencias voluntariamente consentida por la Asamblea Legislativa en el art. 7 del CRAAC. De hecho, esta Sala no ha negado en su jurisprudencia la posibilidad de aplicabilidad inmediata de los actos normativos dictados por las instituciones de integración.

A partir de lo antes expuesto, se concluye que la declaratoria de inconstitucionalidad del art. 24 CRAAC, dictada en el proceso de Inc. 40-2000, no afecta la vigencia de la normativa de integración contenida en los Acuerdos Ejecutivos que han sido impugnados ante esta Sala, ya que la misma tiene aplicabilidad inmediata, es decir que su incorporación y eficacia dentro del ordenamiento jurídico interno del Estado es independiente de la emisión o existencia de un Acuerdo Ejecutivo. Así, el alcance de dicho pronunciamiento, únicamente comprende el Acuerdo o Decreto Ejecutivo como mecanismo de “aprobación” de la normativa de incorporación para su inserción en el ordenamiento jurídico nacional.

Y es que, por otra parte, en la doctrina especializada en la materia, se entiende que el recurso de los Estados a este tipo de acuerdos o decretos obedece a la falta de una instancia regional de difusión de los actos normativos. Por lo tanto, la publicación interna de los mismos mediante los mecanismos propios de cada Estado –en el caso salvadoreño el Diario Oficial– constituye la manera idónea de dar a conocer a la población el Derecho de Integración. Conceder dicha finalidad o naturaleza a los Acuerdos o decretos referidos en el art. 24 CRAAC no afecta el reparto de competencias establecido en la Constitución.

2. En cuanto a la sentencia de Amp. 251-2003. La Resolución n° 2 de 17-IX-1985, emitida por el CAAC, aprobó el Anexo “A” del CRAAC, o sea el ACI, lo dividió en tres partes, tal como se expuso en la mencionada sentencia. Dicha Resolución fue dictada durante la vigencia de NAUCA; sin embargo, al sustituirse esta clasificación oficial de las mercancías por el SAC, el ACI conservó la misma división en tres partes, siendo que la Parte III corresponde a los DAI aprobados por la Asamblea Legislativa, tal como se desprende del Acuerdo Ejecutivo n° 313, de 7-V-1997, publicado en el D. O. n° 96 (II Parte), tomo 335, de 28-V-1997.

Ahora bien, al respecto, resulta necesario efectuar un análisis jurídico del origen y evolución de dicha Parte III, tal como se desprende de los instrumentos legales de la integración.

Así, mediante la ratificación del CRAAC, la Asamblea Legislativa cedió, en virtud del art. 7, el ejercicio de su competencia tributaria relativa a los DAI, en favor del CAAC. Dicha cesión fue general en materia de aranceles, ya que no consta en el referido Convenio –ni en las modificaciones posteriores contenidas en los Protocolos relativos al mismo– que la Asamblea Legislativa haya decidido reservarse la regulación de aranceles para determinados productos. Al efecto, el Artículo Transitorio Primero del CRAAC delega en el CAAC la facultad de establecer “el calendario, procedimientos y materias para negociar el Anexo “A” a la vez que se remite al Capítulo VI del mismo Convenio para “incorporar gradualmente en el Anexo “A” (...) las nuevas aperturas y tarifas arancelarias negociadas”. Por su parte, en los tres Protocolos al CRAAC, ratificados en 14-V-1992, 11-I-1996 y 7-III-1996, respectivamente, se reitera la voluntad de facultar al CAAC para establecer las tarifas del ACI, incluso respecto de los productos considerados sensibles para las economías de los Estados miembros.

En consecuencia, el origen de la reserva a favor de la Asamblea Legislativa en cuanto a los DAI contenidos en la Parte III del ACI, deriva de la Resolución n° 2 emitida por el CAAC, quien se autolimitó en el ejercicio de la competencia que le había sido transferida. Es decir que la voluntad del Órgano delegante fue ceder el ejercicio completo de la competencia arancelaria, mientras que el Órgano delegado fue quien tomó la decisión de abstenerse de regular aranceles para determinados rubros, los cuales clasificó dentro de la Parte III del ACI. En consecuencia, desde la perspectiva constitucional, resulta razonable interpretar que la delegación realizada mediante el CRAAC continúa siendo general y completa, a la vez que la limitación autoimpuesta por el CAAC puede ser relevada por un instrumento jurídico de naturaleza equivalente o superior a la que tenía la Resolución n° 2, antes mencionada, en caso de considerarse necesario para los intereses de la integración. De lo contrario, de acuerdo con la normativa vigente, la vía interna estatal para la regulación de aranceles de la Parte III del ACI, corresponde a la Asamblea Legislativa.

#### 1. *Thema decidendum.*

Los demandantes Ileana Argentina Rogel Cruz, José Salvador Arias Peñate, Francisco Roberto Lorenzana Durán y Héctor David Córdova Arteaga, argumentaron en su demanda correspondiente al proceso 12-2004 que los Acuerdos impugnados violan los arts. 86 inc. 1°, 131 ords. 6° y 7°, 142, 144 inc. 1° y 168 ord. 8° Cn.



## 2. Sentido de los acuerdos sometidos a control.

Del tenor literal de los Acuerdos Ejecutivos n° 809, 1117, 23, 507, 508 y 509, se advierte que dichos instrumentos se refieren, en esencia, a la “adopción” de ciertas Resoluciones emitidas por el CAAC y por el COMIECO, las cuales a su vez son transcritas como anexos de los referidos Acuerdos.

En materia de interpretación constitucional, esta Sala ha manifestado en reiterada jurisprudencia que, en un proceso de Inconstitucionalidad, la expulsión de la disposición impugnada debe tomarse como la última opción de resolución del Tribunal por lo que, en primer lugar, debe inclinarse por establecer una interpretación de la normativa infraconstitucional coherente con el texto constitucional confrontado. Sin embargo, en el caso de disposiciones cuya formulación lingüística sea demasiado cerrada, de tal suerte que no permita diversas opciones interpretativas; en tales casos, el Tribunal no tendrá más alternativa que declarar su inconstitucionalidad.

En el presente proceso, se advierte que la estructura lingüística de los Acuerdos impugnados, no permite mayores opciones interpretativas. Aunado a ello, la interpretación formulada por la CCJ sobre el art. 24 CRAAC –el cual está a la base de los mismos– reitera un sentido unívoco que indica que los Ministros responsables de la emisión de dichos Acuerdos han actuado como encargados de “aprobar”, esto es adoptar en última instancia, las modificaciones arancelarias contenidas en las resoluciones anexas, así como de controlar la incorporación de tales decisiones en el ordenamiento interno.

## 3. Análisis de la supuesta violación al art. 131 ords. 6° y 7° Cn.

A. Tal como se ha afirmado en esta decisión, la práctica de aprobación de resoluciones arancelarias de los órganos de integración por parte del Órgano Ejecutivo resulta contraria a la atribución de competencias establecida en el art. 131 ord. 6° Cn., a favor de la Asamblea Legislativa, si se entiende que la aprobación es un requisito de validez de una normativa que todavía no ha perfeccionado su procedimiento de formación. Por el contrario, no es contraria a tal disposición constitucional una interpretación de la aprobación ejecutiva que la entienda como un acto de publicación, para efectos de seguridad jurídica, de tales acuerdos; publicidad que, como tal, no es una formulación ex novo de normativa de integración, para lo cual no es competente el Ejecutivo.

B. Ahora bien, los demandantes también han alegado que “cualquier acto emitido en el ejercicio de la potestad abstracta que pueda tener cualquier órgano del SICA para adoptar decisiones relativas a la modificación de impuestos, como son los DAL, debe necesariamente ser objeto del conocimiento y ratificación de la Asamblea Legislativa, para que dicho Órgano de Gobierno decrete las modificaciones impositivas que se hubieran negociado en el seno de tales órganos comunitarios y pasen a ser ley de la República” y agregaron que mediante los Acuerdos impugnados “se usurpó la competencia material de la Asamblea Legislativa de decretar impuestos, y la competencia formal de este mismo órgano de gobierno de incorporar al derecho interno, mediante la ratificación, los acuerdos asumidos por el Estado salvadoreño con otros Estados o en el seno de organismos internacionales o supranacionales de los que el Estado salvadoreño forma parte”.

Al respecto, es necesario hacer las siguientes aclaraciones, basadas en las premisas establecidas en el Considerando V de la presente Sentencia.

Del análisis de los instrumentos jurídicos de la integración vinculados con el caso concreto, se ha podido advertir que, desde sus orígenes, en la práctica ha existido una comprensión errónea de la transferencia del ejercicio de la competencia arancelaria realizada por la Asamblea Legislativa a favor de los organismos de la integración –CAAC, COMIECO, COMRIEDRE–, lo cual ha devenido en una interpretación equívoca de los requisitos formales para la vigencia de la normativa arancelaria.

Tal como se manifestó en el apartado 2 del Considerando V, la transferencia del ejercicio de dicha competencia debe entenderse de forma incondicionada en materia de aranceles en el sentido que ni en el CRAAC ni en sus Protocolos, aparece la idea de que la Asamblea Legislativa haya decidido reservarse la regulación de aranceles para determinados productos. Asimismo, también debe entenderse que la cesión de competencias en general –y la regulación arancelaria, en particular– a favor de organismos de la integración, debe ser amplia en virtud de la naturaleza progresiva de la integración, pues una reducción o estancamiento de la misma paralizaría el proceso o podría incluso generar su destrucción.

De lo anterior se desprende que, exigir la ratificación de la Asamblea Legislativa para efectos de aprobación o adopción de DAI previamente aceptados por la autoridad competente a nivel de integración, implica una restricción a las facultades de los organismos supranacionales que vuelve nugatoria la cesión de la competencia arancelaria efectuada por la misma Asamblea Legislativa al CRAAC.

Cabe retomar lo manifestado anteriormente en torno al Artículo Transitorio Primero del CRAAC mediante el cual se delega en el CAAC la facultad de establecer “el calendario, procedimientos y materias para negociar el Anexo “A” a la vez que se remite al Capítulo VI del mismo Convenio para “incorporar gradualmente en el Anexo “A” (...) las nuevas aperturas y tarifas arancelarias negociadas”. Entender este artículo de forma que cada vez que el CAAC, COMIECO o COMRIEDRE aprueben modificaciones a los DAI, dichas decisiones deben someterse a la ratificación de la Asamblea Legislativa sería paralizar, si no es que anular, el proceso de integración. A vía de ejemplo, sería prácticamente imposible cumplir con una calendarización, si para ello se dependiera del debate y aprobación en la Asamblea Legislativa, los cuales carecen de plazo determinado en la ley.

El hecho que el ACI se haya incorporado como Anexo “A” al CRAAC no lo somete a los requisitos formales de creación de dicho Convenio, pues precisamente la idea de la cesión del ejercicio de la competencia arancelaria del CRAAC está referida, en esencia, a las modificaciones del ACI.

Esta Sala desconoce las razones que tuvo el primer CAAC para someter el ACI a ratificación de la Asamblea Legislativa. Sin embargo, tal como ha quedado establecido, las modificaciones sucesivas a dicho Anexo “A” pueden hacerse por los órganos de la integración en quienes se ha delegado la competencia arancelaria, sin que la ratificación de la Asamblea Legislativa sea requisito sine qua non de producción normativa. Vale la pena recalcar que requerir la aprobación de un órgano estatal –tal como lo hacía el art. 24 CRAAC– por medio de un instrumento jurídico interno a fin de insertar las decisiones del CAAC, COMIECO o COMRIEDRE en el ordenamiento nacional es una negación del principio de aplicabilidad inmediata de los actos normativos dictados por organismos supranacionales, el cual, como ya se dijo, es un reflejo de la cesión misma de competencias hacia los organismos de la integración.

Sin embargo, si un órgano supranacional requiere dicho acto de aprobación estatal, lo que esta Sala ha expresado en su jurisprudencia es que la Constitución no permite que dicha función sea asumida por el Órgano Ejecutivo.

Lo que un órgano supranacional sí podría requerir al Órgano Ejecutivo, en concordancia con lo afirmado en el párrafo 3 A de este Considerando, es un acto (manifestado en acuerdos o decretos) destinado exclusivamente a dar a conocer a nivel interno el Derecho de Integración, mediante la publicación interna del mismo con los mecanismos propios de cada Estado –en nuestro caso el Diario Oficial–, lo cual obedece a la falta de una instancia regional de difusión de los actos normativos de integración. Esa manera de comunicar o publicar el Derecho Comunitario Derivado no afecta el reparto de competencias establecido en la Constitución.

C. a. En virtud de lo antes expuesto, reconociendo que la cesión del ejercicio de competencias soberanas –incluida la de modificación arancelaria– está a la base de todo proceso de integración, y que el principio de aplicabilidad inmediata de la normativa supranacional es consecuencia de ella, esta Sala no puede avalar como requisito constitucional sine qua non para la vigencia y validez de las modificaciones arancelarias, la ratificación Legislativa pues ello sería limitar a una simple negociación el ejercicio de la competencia que por medio del CRAAC le fue transferido al CAAC, a COMIECO y a COMRIEDRE, lo cual entorpecería el avance progresivo del proceso de integración.

En consecuencia, respecto a este motivo, se concluye que no existe violación al art. 131 ords. 6° y 7° Cn.

### **3.2.3. Guatemala**

La Carta Magna de Guatemala, del 31 de mayo de 1985 y sus reformas, reconoce expresamente la Comunidad Centroamericana en el artículo 150, estableciéndose el deber de adoptar las medidas adecuadas para llevar a la práctica la unión política o económica de la antigua Federación Centroamericana. Para tal fin, el Congreso debe aprobar, previamente a su ratificación, los Tratados que “atribuyan o transfieran competencias a organismos, creados dentro de un ordenamiento jurídico-comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes” (art. 171, l, 2).

Aunque no se exige una votación calificada, el artículo 173 dispone que las decisiones políticas de especial trascendencia, y suponemos entre éstas la unión política, deben ser sometidas a consulta de los ciudadanos. En cuanto a la primacía, el artículo 46 constitucional establece la preeminencia de los tratados sobre el derecho interno, particularmente de aquellos referidos a la protección de los derechos humanos. Los tratados están sometidos al control de constitucional de la Corte cuando así se requiera (art. 272 e). Interpretando ambas disposiciones podríamos concluir, con base en la jurisprudencia, que cuando un Tratado autoriza la atribución de competencias a Órganos comunitarios, los actos normativos que de ellos se deriven privan sobre el orden interno (CSJ, Cámara Civil del 16 de abril de 1996).

Lo anterior ha sido ratificado por la Corte Centroamericana de Justicia, la cual refiriéndose al artículo 150 de la Constitución Guatemalteca subraya:

“A este respecto puede concluirse que dada la forma imperativa de su redacción y fundamento teleológico de esa disposición, no cabe más que considerar que la República de Guatemala se encuentra inmersa, cumpliendo lo ordenado por su Constitución, en el proceso de integrar Centroamérica en la forma convenida con otros Estados signatarios del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias políticas”. CCJ. Res. 10 hrs. del 13-12-96.

En varios casos (11, 13, 24, 26 y 55 del 94, citados por PEROTTI, 2007) se cuestionó el cobro de un impuesto del 4% por Decreto 63/87, amén del arancel del CRAAC. En la sentencia, del 26 de enero de 1996 la Corte Suprema de Justicia declaró que existe una auto limitación en materia arancelaria a favor de la integración económica, prevaleciendo la norma regional sobre la interna.

En la Opinión Consultiva, solicitada por el Presidente de la República a la Corte de Constitucionalidad (exp. 482-98), se señaló que el artículo 103 del CAUCA II obedece a la creación de mecanismos de integración, asignando competencias de tipo legislativo al CAAC, no es inconstitucional.

En la Consulta de Constitucionalidad (Exp. 12-2004 y 213-2004) sobre el Tratado del PARLACEN, consideró inconstitucional el artículo 2, sobre la designación automática de vicepresidentes y presidentes. Y parcialmente el artículo 27 sobre inmunidad en caso de planteamiento, análisis y recomendación.

Pese a ello la Corte Centroamericana de Justicia dijo que la Corte Suprema de Justicia de Guatemala no puede oponer reglas de derecho interno o resoluciones definitivas para exonerar al Estado de cumplir sus obligaciones contraídas por el tratado (caso. 66-2005). Consideró que se violó la normativa comunitaria al desconocer inmunidades a un diputado.

#### **3.2.4. Nicaragua**

En los otros países hay disposiciones más o menos explícitas, o bien implícitas, a favor de la integración, sin hacer referencia expresa a la atribución de competencias supranacionales. La Constitución de Nicaragua, del 19 de noviembre de 1986 y sus reformas al establecer en el Título I los principios fundamentales “*privilegia la integración regional y propugna por la reconstrucción de la Gran Patria Centroamericana*”, disponiendo además que el pueblo de Nicaragua es “*parte integrante de la nación centroamericana*” (art. 5 in fine y 8). En el reconocimiento y defensa de la unidad centroamericana, apoya

y promueve los esfuerzos encaminados a la integración política y económica y, además, *“participará con los demás países centroamericanos y latinoamericanos en la creación o elección de los organismos necesarios para tales fines”* (art. 9). De ésta última disposición se deduce una autorización implícita a otorgar el ejercicio de ciertas competencias a Órganos regionales comunes.

Corresponde a la Asamblea Nacional aprobar o rechazar los tratados internacionales de integración regional, firmados por el Presidente de la República (Art. 138 inc. 12 y 150 inc. 8). Si bien es cierto no existe una norma que se refiera a la jerarquía de los Tratados internacionales, debe interpretarse a favor del proceso integracionista, que cuando un Tratado otorga el ejercicio de competencias a Órganos supranacionales, éstos prevalecerán sobre el derecho interno.

De la jurisprudencia emanada de la Corte Centroamericana de Justicia, se desprende que el Estado de Nicaragua se ha sometido al control jurisdiccional de éste órgano comunitario, que ha declarado la inaplicabilidad de normas internas contrarias al Derecho comunitario centroamericano (Corte Centroamericana de Justicia. Honduras vs. Nicaragua. Sentencia de las 10 horas del 28 de noviembre del 2001. En donde se declaró el incumplimiento del Estado de Nicaragua de las normas comunitarias. Anteriormente la Corte dictó dos resoluciones relativas a medidas cautelares tendientes a suspender la normativa interna contraria al derecho comunitario: Resoluciones de las 11 horas del 4 de julio del 2001 y de las 16:15 horas del 12 de enero del 2000), que tienen supremacía sobre el derecho interno incluyendo la misma Constitución del Estado Miembro, y cuyo incumplimiento hacen incurrir a dicho Estado en responsabilidad. Recientemente, el Presidente de la República envió al Parlamento un Proyecto de Ley para derogar la Ley del 35%, que es totalmente inaplicable a la luz del Derecho comunitario.

La Corte Suprema de Justicia, en la Sentencia 43/02, en recurso de amparo de Molinos de Nicaragua c/ resolución del Ministerio de Comercio, en ejecución de una resolución del Comité Ejecutivo de Integración Económica (No. 2-93 y 24-96), que no se publicó, señaló debía publicarse.

Pese a lo anterior, la CCJ indicó que el Estado de Nicaragua se ha sometido al control jurisdiccional de éste Órgano comunitario, que ha declarado la inaplicabilidad de normas internas contrarias al Derecho comunitario centroamericano (S. 10 h del 28-11-2001, 11 h de 4-7-2001 y 16:15 h. De 12-1-2000), supremacía, incumplimiento, responsabilidad del Estado.

Conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo de Nicaragua (citado por PEROTTI, 2007). El Presidente recurrió ante la CSJ y ante la CCJ, esta dictó medida cautelar suspendiendo la ratificación de las reformas constitucionales (res. 6-01-2005). La CSJ consideró que

ello contradice el principio de primacía constitucional y deja sin efecto la medida (res. 07-10-2005). Declaró inconstitucional el art. 22 inciso f) del Estatuto de la CCJ, por ser contrario a la competencia. La CCJ declaró que la reforma constitucional violaba el Estado de derecho y la división de poderes y la normativa del SICA (Sentencia del caso No. 69/2005), mientras que la Corte Suprema en la sentencia No. 15/03 del 2005, consideró constitucional la reforma.

### 3.2.5. Honduras

La Constitución Política de Honduras (Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982) se refiere en su Preámbulo a *“la fe puesta en la restauración de la unión centroamericana”*. No contiene normas expresas sobre la creación de Órganos comunitarios. Sin embargo, al referirse a las relaciones económicas con otros países, reconoce el proceso de integración económica centroamericana y el respeto a los tratados y convenios que suscriba (art. 335), los cuales una vez aprobados por el Congreso y ratificados por el Ejecutivo entran a formar parte del derecho interno y prevalecen sobre la legislación interna (artículos 16 y 18).

Así fue reconocido desde hace muchos años por la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Honduras, donde desde el punto de vista de la recepción de las normas comunitarias en el derecho interno, se hizo patente la supremacía de dichas normas. Se trata del recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante los tribunales de Honduras por “Pan American World Airways, Inc.” y “Taca Internacional Airlines, S.A.”, que tenía por objeto declarar inconstitucional el Convenio Constitutivo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), al permitir la creación de un organismo autónomo administrado por representantes de otros Estados, dándole jurisdicción en materia de servicios de transporte aéreo, de telecomunicaciones aeronáuticas y de radio ayudas, concediéndole también la facultad de legislar sobre cargas o impuestos. La Corte declaró sin lugar el recurso aduciendo:

“que es atribución del Estado ordenar sus relaciones económicas externas sobre las bases de la cooperación internacional, la integración económica centroamericana y el respeto de los tratados y convenios que suscriba, en lo que no se opongan al interés nacional” (Corte Suprema de Justicia, del 29 de marzo de 1963. En: *Derecho comunitario centroamericano*, Op.cit., p. 451-452).

Además, Honduras también ratificó el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, que ha dictado importantes sentencias estableciendo igualmente la primacía del Derecho comunitario sobre el Derecho interno de ese Estado miembro (CCJ. Nicaragua vs. Honduras. Sentencia de las 11 horas del 27 de noviembre del 2001.) que pueden incurrir en responsabilidad por su incumplimiento.

Consulta de la Corte Suprema de Honduras. En la cual se afirma que las normas derivadas de los Tratados centroamericanos “...en caso de conflicto prevalece sobre la creada por la legislación interna o ley secundaria y que no puede ser modificada unilateralmente por alguno de los Estados Partes. En el ordenamiento constitucional de la República de Honduras, como también ya se dijo, está perfectamente aceptado tal status”. CCJ. Res. 18 hrs. de 22-6-95.

En cuanto a la jurisprudencia nacional (citada por PEROTTI, 2007), la sentencia de la CSJ (Exp.1823/93) contra el Decreto de aprobación del Tratado del PARLACEN, indicó que no era necesaria una votación calificada, en cuanto a inmunidades que están previstas en la Constitución, siendo que al ratificarse si reserva alguna, no puede adoptarse actos unilaterales o invocar normas internas contra dicho tratado. Lo anterior coincide con la Consulta prejudicial realizada ante la CCJ, Res. 18 h de 22-6-95, donde determinó la prevalencia del Tratado comunitario sobre el ordenamiento interno.

### **3.2.6. Panamá**

En Panamá, la Constitución Política, del 11 de octubre de 1972 y sus reformas, hace referencia únicamente en su Preámbulo a la promoción de la integración regional como fin del Estado. Las disposiciones relativas a los Tratados internacionales no establecen nada específico sobre la creación de órganos supranacionales, y por ende existen verdaderas limitaciones constitucionales para que este país pueda avanzar en el proceso.

Pese a lo anterior, Panamá, al formar parte del SICA prácticamente se está sometiendo “formalmente” al ordenamiento jurídico regional comunitario. La misma Corte Centroamericana de Justicia, como tribunal comunitario, ha declarado la igualdad de derechos entre los Estados que actualmente conforman el SICA incluyendo al Estado de Panamá:

“...al que debe reconocérsele la misma condición jurídica que a los demás Estados, en base a un principio fundamental de Derecho Internacional, de Derecho de Integración y de Derecho Comunitario” (CCJ, del 14 de febrero del 2000. Consulta obligatoria del Parlamento Centroamericano, respecto a la vigencia del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, con su ratificación por parte de Panamá.).

Si ello es así, evidentemente podríamos decir que Panamá ha aceptado las consecuencias jurídicas que se derivan de la normativa comunitaria.

La jurisprudencia analizada por la doctrina (PEROTTI, 2007), hace referencia a precedentes sumamente importantes para el reconocimiento constitucional del derecho comunitario:

- El caso del 10-12-93 que reconoció la constitucionalidad de un acuerdo internacional firmado por un Ministro, distinto del de Relaciones Exteriores, con la OIRSA, que tampoco pasó por el parlamento, pero deriva de un tratado internacional aprobado por la Asamblea.
- El caso Gutiérrez Navarro (1999) contra Decreto 38/1999 del Tribunal Electoral, se determinó que el período de los diputados al PARLACEN es a partir del 1-set-99, mientras que la Junta Directiva del PARLACEN determinó que debían juramentarse el 28 de octubre. Invocó la resolución De la CCJ indicando que el acto que inicia el periodo es la instalación. La CSJ estableció que no eran inconstitucionales (reiterado en S.25-07-01).
- El Caso García, 1999, inconstitucionalidad contra los art. 330 y 332 del Código Electoral por el sistema indirecto de elección de diputados ante el PARLACEN, previendo un sistema de lista cerrada y coeficiente electoral que desnaturaliza el voto directo y de representación proporcional. Dijo es constitucional.
- La sentencia de 16-05-2007, consideró que la forma de elección de los diputados al PARLACEN, prevista en el art. 329 del Código Electoral, se ajusta a la Ley 2/1994 aprobatoria del Tratado del PARLACEN
- La CSJ del 06-08-04, sobre inmunidades y privilegios, acogió un amparo indicando que antes de iniciar cualquier acción debía levantarse la inmunidad.

La Corte Centroamericana de Justicia, en el caso 57 (res.31-10-02) indicó que el régimen de inmunidades lo debe establecer el propio PARLACEN y en la causa 59 (12-08-03) la Corte analizó el tipo de inmunidades, indicando no procede el levantamiento si no hay inmunidades nacionales. También en la causa 61 (22-11-2004) dijo expresamente que un diputado suplente no goza de las inmunidades y privilegios sino es en el ejercicio de su cargo. Solo si el privilegio proviene del Tratado, no puede el legislador nacional suspender esa prerrogativa.

### **3.2.7. Belice**

La Constitución Política de Belice, adoptada el 21 de setiembre de 1982, establece en su artículo 1, inciso 1, que Belice aspira a conformar un Estado soberano y democrático de América Central en la región del Caribe, con lo cual existe una proclamación expresa de su interés por formar parte de la Comunidad Centroamericana. Posteriormente, en el inciso 2), incorpora el principio de supremacía constitucional.

### **3.2.8. República Dominicana**

En la Constitución adoptada el 26 de enero del 2010, República Dominicana ingresa al proceso de constitucionalización del Derecho Internacional y, en tal reforma, incorpora normas relativas al proceso de integración. Si bien en su artículo 6 afirma el principio de



supremacía constitucional, en el artículo 26 contiene una serie de disposiciones a favor de los procesos de integración regional, al respecto, es importante citar los incisos 4, 5 y 6 de dicha norma constitucional.

*“4) En igualdad de condiciones con otros Estados, la República Dominicana acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones. Se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones;*

*5) La República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración;*

*6) Se pronuncia en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y biodiversidad.”*

Se desprende con claridad que existe una atribución constitucional expresa a favor de los procesos de integración regional, y en el inciso 5) se incorporó de manera expresa la posibilidad de suscribir tratados internacionales para atribuir a “organizaciones supranacionales” competencias para participar en procesos de integración, siempre en condiciones de reciprocidad y solidaridad.

Las disposiciones constitucionales, y las derivadas de los mismos Tratados integracionistas, han sido interpretadas por la Corte, en el sentido de que no se produce tanto una transferencia de competencias, sino un ejercicio compartido de la misma. CCJ, Res. 10 hrs. del 13-12-96. Consulta PARLACEN.

La CCJ estableció que este país es miembro asociado al SICA, y “...para que República Dominicana se incorpore a la Corte centroamericana de Justicia, en calidad de Miembro Pleno, deberá adherirse al “Protocolo de Tegucigalpa” y al Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia conforme los procedimientos que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Constitución de los respectivos Estados parte...” (CCJ, Opinión consultiva, 2 de noviembre del 2006).-

### **3.3. Los principios comunitarios del SICA**

El *Protocolo de Tegucigalpa* refleja la voluntad política de los Gobiernos de Centroamérica en la construcción gradual, progresiva y global de la integración de la

Región. En él se fijan principios fundamentales (acervo comunitario) que guían la Comunidad centroamericana. Para realizar tales propósitos, se señalan una serie de *principios fundamentales*.

Los primeros están relacionados con los *presupuestos* político-filosóficos de todo proceso de integración: tutela y respeto de los derechos humanos; paz, democracia, desarrollo y libertad; identidad centroamericana; solidaridad centroamericana e interdependencia común (PT art. 4 a-d).

Los segundos, son verdaderos *principios* orientadores del proceso (PT, art. 4 inc. e-i) y que indican el modo en el cual debe ser cumplido, ellos son, entre otros: *Gradualidad, especificidad y progresividad* del proceso de integración económica; *Trato especial* a países miembros de menor desarrollo relativo; *equidad y la reciprocidad*; cláusula Centroamericana de *excepción*; *Globalidad* del proceso de integración; *Participación* democrática de todos los sectores sociales; *Seguridad jurídica* y solución pacífica de las controversias; *Buena fe* de todos los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones.

A ellos se suma uno de los principios fundamentales, sin los cuales el Derecho comunitario no podría desarrollarse, a saber, el de primacía de las normas comunitarias frente al ordenamiento interno.

Todo el acervo de los principios comunitarios, puede verse proyectado en el Convenio del CEPREDENAC, en su artículo 2, en general, y en particular en el inciso b) donde los Estados parte se comprometen a:

“El respeto a los principios y normas consagrados en la Carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los estados Americanos (OEA), así como de los principios contenidos en los Protocolos de Tegucigalpa y Guatemala, en el Tratado de Integración Social Centroamericana, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), así como los principios contenidos en la Declaración de Guatemala II”.

### **3.3.1. Primacía**

Este es el principio fundamental del Derecho comunitario frente al entero ordenamiento jurídico, sin el cual, los efectos y jerarquía no se podría comprender. El derecho comunitario tiene primacía sobre el ordenamiento interno (ver *infra*, 5.2).

Al tratarse de un principio de origen jurisprudencial, normalmente no encuentra una norma expresa que lo regule, pero es parte del acervo comunitario de las Comunidades de Estados. En el caso centroamericano, podría derivarse de la aplicación conjunta y sistemática de los artículos 22 y 35 del Protocolo de Tegucigalpa, de los cuales se podría

concluir que las normas comunitarias, tanto originarias como derivadas, priman y prevalecen sobre cualquier otra norma del ordenamiento interno que la contradiga.

### **3.3.2. Solidaridad**

Así como las Comunidades Europeas, y la Unión Europea, se han construido con fundamento a una relación de solidaridad de hecho, luego de derecho, de los Estados, de los pueblos y de los ciudadanos, la Comunidad Centroamericana tiene también sustento en el principio de solidaridad. “*La solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia, origen y destino común*” (PT, art. 4.d).

La solidaridad es un principio-valor fundamental en cualquier comunidad. Es el fundamento de la construcción conjunta del bien común. Solidaridad entre Estados, porque los más desarrollados deben ayudar a los menos desarrollados, entre pueblos, que tienen aspiraciones comunes a un desarrollo equilibrado y sostenible para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y entre sujetos privados, entre personas que unidas de manera solidaria pueden alcanzar su desarrollo pleno. En efecto, el mismo reglamento del Comité Consultivo (CC-SICA), contempla este principio de unidad y solidaridad integracionista al expresar su “Compromiso con la solidaridad centroamericana como expresión de su profunda interdependencia y destino común”. (Reglamento CC-SICA, art. 8.e).

La ampliación de los mercados nacionales, y la conformación de un mercado común, a través de la integración, constituye un requisito fundamental para impulsar el desarrollo con base al principio de solidaridad.

En fin, la solidaridad está estrechamente relacionada con la promoción de una cultura de integración, como lo concibe la Declaración de Panamá (12 julio 2007), que señala la necesidad de intensificar, mediante relaciones de solidaridad, los beneficios, tanto en las instituciones regionales como en la población en general.

Los países deben apoyarse entre sí para atenuar las brechas de desarrollo existentes en la región (art. 17 reglamento COMIECO-EX 136-2005).

Pero la dimensión social del principio debe además contemplar “...a través del fomento de la solidaridad entre sociedades, así como de la cooperación entre personas, familias, comunidades y pueblos.” (Art. 7 TISCA).

Se contempla la solidaridad centroamericana como expresión de la profunda interdependencia, origen y destino común de los pueblos de la región y la ayuda mutua de carácter humanitario frente a los desastres naturales (artículo 2 inciso d) CEPREDENAC).

### **3.3.3. Gradualidad**

La integración no se realiza de una sola vez, menos cuando se pretende alcanzar una integración global. La misma debe irse alcanzando gradualmente, mediante realizaciones concretas (SCHUMAN, 9 de mayo, 1950).

Para lograrlo, es necesario que los Estados que conforman la Comunidad, vayan otorgando de manera gradual competencias a los órganos e instituciones comunitarias. De ese modo el proceso de integración avanza, poco a poco, a estadios superiores.

La realización de políticas comunes en sectores específicos (aranceles, aduanas, transportes, agricultura, monetaria, financiera), también debe irse alcanzando en forma gradual y progresiva, mediante procesos de armonización de las políticas nacionales y la creación de normas comunes, tal y como se establece en el Protocolo de Guatemala.

“...desde un primer momento, se convino en que la integración económica del área se realizaría en forma gradual y progresiva, y que el proceso integracionista estaría condicionado al propósito de llevar adelante el desarrollo económico y social tanto de cada país como del conjunto...” (IIEJI, Derecho comunitario centroamericano, p. 1)

### **3.3.4. Progresividad**

El proceso de integración es un “magma en movimiento”, porque para alcanzar sus objetivos requiere que las aspiraciones comunes se vayan concretando y realizando de manera armónica, equilibrada y constante. Las necesidades humanas son crecientes y permanentes. Tanto en lo económico, en lo social como en lo ambiental, se requiere un mayor desarrollo progresivo, y para ello es necesario ir agotando etapas mediante procesos de armonización y unificación de la normativa nacional y regional (artículo 1 inciso c) del PG).

### **3.3.5. Especificidad**

Este principio se relaciona tanto con el desarrollo de los subsistemas, como al perfeccionamiento de las políticas comunes, tanto en lo económico, como en lo social y lo ambiental. Uno de los mecanismos por los cuales se puede desarrollar esta especificidad es mediante la creación de actos normativos derivados, para que en cada política específica y sectorial se pueda ir alcanzando el nivel de integración deseado por la Comunidad.

### **3.3.6. Globalidad**

Como hemos visto, la Comunidad Centroamericana aspira a una integración global y total. Ese principio ha conducido al legislador comunitario a crear un modelo de integración comprensivo de los diversos subsistemas ya estudiados, que deben confluir en un Sistema institucional único.

La globalidad del proceso de integración es en todas las áreas y los sectores, para promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en todo su conjunto (art. 4 inciso f) PT, art. 5 PG, art. 1 del TISCA, art. 17 reglamento COMIECO-EX 136-05, art. 2 inciso c y 3 inciso k de CEPREDENAC).

### **3.3.7. Equidad**

Las relaciones en el proceso de integración deben regirse por el valor de la equidad, el cual es contemplado como principio en el Protocolo de Tegucigalpa (art. 4 inc. e).

Si bien la equidad es un principio general del Derecho, para el derecho comunitario reviste una importancia fundamental en el equilibrio de las relaciones económicas y sociales entre Estados, Pueblos y Ciudadanos, pues debe propiciar la justicia social y la igualdad material entre ellos. Una Comunidad de Estados equitativa en lo social, en lo económico en lo ambiental.

La equidad entendida en las relaciones sociales, implican un compromiso y una obligación de la Comunidad de Estados y de la Sociedad civil organizada centroamericana de no discriminar por razones de género, raza, económicas, sociales o culturales (Reg. CC-SICA, art. 8 f). Por eso también los órganos e instituciones comunitarias deben contribuir a la realización de ese principio.

En su sentido más profundo, significa superar la pobreza extrema, y crear un sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos centroamericanos.

### **3.3.8. Participación democrática**

Es un principio y pilar fundamental de la democracia en la Comunidad Centroamericana, en la que se busca el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. La participación democrática es esencial en todos los sectores sociales (PT, art. 4 f) dentro del proceso de integración.

La realización de este principio se da con la creación del Comité Consultivo de la Sociedad Civil, en sus diversas conformaciones (CC-SICA, CC-SIECA, CC-SISCA), a través de los cuales se pretende “Asegurar el derecho pleno, de los entes representativos de la sociedad civil centroamericana, a participar en la formulación y preparación de iniciativas para la toma de decisiones del proceso de integración regional y demás asuntos regionales que considere convenientes (Reg. CC-SICA, art. 8.c y 10).

La esencia este principio está concebido en la naturaleza de dicho órgano, definida en el artículo 3 del reglamento:

“El CC-SICA es el órgano de la sociedad civil organizada regionalmente en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el cual asegura la participación democrática regional con propósitos integracionista”.

### **3.3.9. Reciprocidad**

Los Estados integrantes de la Comunidad, pueden transferir competencias a los órganos supranacionales, en condiciones de reciprocidad respecto de los demás países.

El nivel de compromiso de los Estados, los pueblos y los ciudadanos debe ser recíproco para lograr un proceso de integración global y comprometida con los beneficios que ello conlleva. La equidad está ligada a la reciprocidad, son principios cardinales que deben estar estrechamente relacionados (PT, art. 4 inciso e).

Efectivamente, cuando se define la reciprocidad en el reglamento se indica:

“Todos los Estados Miembros deben participar en igualdad de condiciones en los costos y beneficios del proceso de integración. Sin perjuicio de ello, los países e instituciones regionales deben apoyar a los menos desarrollados con el objeto de cerrar, o al menos atenuar, las brechas de desarrollo existentes en los mismos” (Reglamento COMIECO-EX 136-2005).

La reciprocidad se confunde, de ese modo, con el concepto de solidaridad.

### **3.3.10. Atribución de competencias**

La atribución de competencias a los órganos e instituciones comunitarias deriva de los Tratados originarios o complementarios. Este principio lo ejercitan los Estados, mediante la transferencia de competencias específicas, transferencia que es total y definitiva en beneficio de la Comunidad, para proceder a un ejercicio compartido mediante los órganos comunitarios.

### **3.3.11. Irreversibilidad**

La progresividad del proceso de integración regional, hace que sea necesario no solo conservar, sino ir fortaleciendo las competencias comunitarias y avanzando en las políticas comunes. Por ello la doctrina y la jurisprudencia han sostenido el carácter irreversible de dichas competencias, por lo que solo un acuerdo unánime de los Estados, consiguando un nuevo tratado o una enmienda a los tratados originales, podría provocar una sustracción de las competencias comunitarias (GUY, p. 71).

### **3.3.12. Subsidiariedad**

La Comunidad, sus órganos e instituciones están facultados para actuar y realizar los

propósitos y objetivos comunitarios, cuando estos puedan conseguirse de manera más eficaz en el plano regional comunitario que en el plano nacional. Los órganos comunitarios no deben sustituir o suplir las competencias nacionales en aquellas áreas donde no hay sesiones totales de competencias.

Se trata, en consecuencia, de un principio regulador del ejercicio de competencias. Permite organizar para cada ámbito de competencia conjunta un reparto, según los objetivos perseguidos.

Aún cuando el Tratado constitutivo, Protocolo de Tegucigalpa, no lo contempla, se ha erigido en un principio general fundamental en el ejercicio de competencias conjuntas entre la Comunidad y los Estados miembros. Podría aplicarse en la dicotomía de los Tratados cuando hay superposición de competencias comunitarias respecto a algunas previstas a nivel Constitucional (ej. La solución de conflictos entre poderes del Estado).

En el sistema de integración económica, podría ocurrir la aplicación de este principio cuando el Estado pide la suspensión temporal de la aplicación de alguna norma que le perjudica, siendo que el Comité Ejecutivo de la SIECA, puede determinar las medidas que el Estado debe adoptar, o bien el apoyo regional que sea necesario para superar el estado de cosas que afecta al mismo.

En el Subsistema social, sí se contempla el principio expresamente al referirse a los objetivos:

“Alcanzar el desarrollo de la población centroamericana de manera integral y sostenible, en un marco de equidad, subsidiariedad, corresponsabilidad y autogestión...” (Artículo 7, TISCA).

### **3.3.13. Proporcionalidad**

Las acciones de la Comunidad deben ser ejercidas del modo más eficaz posible, eligiendo formas de acción que dejen margen de libertad tanto a los Estados, como a los particulares y a las empresas para poder operar.

En la realización de las políticas comunitarias y las de ejercicio compartido, se prefiere la realización de actos normativos generales (recomendaciones o directivas) sobre los actos normativos concretos, que puedan ser realizados por los Estados.

Este principio es útil también para facilitar un control jurisdiccional reforzado.

### **3.4. Principios del subsistema económico**

El Subsistema Económico pretende establecer y consolidar la integración económica

en el marco del SICA, mediante un proceso voluntario, gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas (y otras políticas de acompañamiento como las negociaciones comerciales extraregionales, la infraestructura y los servicios) a fin de concretar las etapas de la integración (art. 1).

Su objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de sus estructuras productivas, sociales y tecnológicas, eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional (art. 3).

Los principios que lo rigen son: legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad (art. 5).

La integración económica pretende avanzar gradual y progresivamente hacia la unión económica. Para lograrlo se requiere el consenso de los Estados, pero también se permite la cooperación reforzada, pues varios Estados pueden progresar con mayor celeridad, dejando abierta la posibilidad a los restantes de adherirse.

#### **3.4.1. Flexibilidad**

El Protocolo de Guatemala define la integración económica como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas. Por ese motivo, y mediante este último principio se sujeta su avance a la voluntad de los Estados parte, permitiendo a todos o algunos Miembros la posibilidad de progresar con la celeridad que acuerden dentro del proceso (PG, art. 1 inciso b) y 6). Por ello, si bien se sujetan las decisiones al consenso, ello no impide que algunos países adopten decisiones que tengan efectos vinculantes solo para ellos, pudiendo adherirse los restantes posteriormente.

Esto ha permitido el avance en temas como la visa única y avances en materia de migración y unión aduanera en el CA-4. De esa forma se flexibilizan los ritmos o tiempos para alcanzar el mismo resultado que los demás, los ritmos de los derechos y obligaciones, respecto de circunstancias específicas de cada país. Los Estados Parte, en forma flexible y gradual deben coordinar y armonizar políticas para eliminar las divergencias, particularmente en el campo de los impuestos, tasas y otros cobros que puedan afectar el comercio intrarregional (PG, art. 17).

Pero este principio también puede legitimar los disensos, en una especie de cooperación reforzada, que simboliza diversas actitudes de los Estados miembros en relación con la profundización de la integración, marcadas por el deseo de acelerar o de frenar la ejecución de los objetivos comunitarios (MANGAS, p. 26).



El reglamento del Consejo de Ministros, define, confundiéndolos, los términos de gradualidad y flexibilidad. La gradualidad la entiende como la facultad que tienen los Estados de avanzar en el proceso de integración económica de acuerdo a su propia dinámica y condiciones internas, siendo más bien esta una forma de flexibilidad. Mientras que define la flexibilidad en el sentido de que los compromisos que asuman deben ser aplicables a todos los Estados Miembros, sin perjuicio de excepciones calificadas por consenso, con lo cual parece referirse al trato especial y diferenciado (ver art. 17 del reglamento COMIECO-EX 136-2005).

### **3.4.2. Trato especial y diferenciado**

El Tratado constitutivo del SICA, al referirse a este principio indica que debe darse “...tratamiento especial a países miembros de menor desarrollo relativo...”. (PT, art. 4), y por ello, en el desarrollo de las normas del subsistema de integración económica se tiene consideración especial con tales países, especialmente Nicaragua, al cual los Estados partes decidieron otorgar “...un tratamiento preferencial y asimétrico transitorio en el campo comercial y excepcional en los campos financiero, de inversión y deuda, a fin de propiciar eficazmente la reconstrucción, rehabilitación y fortalecimiento de su capacidad productiva y financiera” (PG, art. V).

### **3.4.3. Preferencia comunitaria**

Este principio es esencial en la consecución de un mercado común y su posterior realización en el mercado único. Fue recogido de manera expresa en el Protocolo de Guatemala que establece los Estados partes convienen en mantener en sus relaciones comerciales con terceros países la preferencia comunitaria (art.13).

Este principio busca proteger la producción del mercado común centroamericano de aquélla de los mercados internacionales, es decir se debe dar preferencia a los productos originarios de la Región Centroamericana para satisfacer las exigencias del mercado interno. Dos mecanismos para lograrlo son mediante el establecimiento de una tarifa aduanera común, y la protección de precios para productos de mayor importancia.

### **3.4.4. Preferencia arancelaria**

Es una concreción del principio anterior, pues los Estados se comprometen a perfeccionar el Arancel Centroamericano de Importación para propiciar mayores niveles de eficiencia de los sectores productivos y coadyuvar al logro de una política comercial común (PG, art. 10).

Se deben eliminar gradualmente las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio intrarregional, eliminando toda restricción de carácter cuantitativo y cualquier otra medida de efecto equivalente.

### **3.4.5. Cláusula centroamericana de excepción**

Este principio también fue incorporado en el artículo 13 del Protocolo de Guatemala, como parte del proceso de integración económica.

El Tratado General de Integración Económica establece en su artículo XXV, la obligación de los Estados de no suscribir unilateralmente con países no centroamericanos nuevos tratados que afecten los principios de la integración económica, y mantener la cláusula centroamericana de excepción en los tratados comerciales que celebre con países distintos, sobre la base de la nación más favorecida.

Por su parte, el Protocolo dispone: “Los Estados Parte convienen en mantener en sus relaciones con terceros países, la Cláusula Centroamericana de Excepción, así como la preferencia centroamericana” (PG, art. 13). Con ello se busca que los Países miembros cuando celebren acuerdos comerciales con terceros países se comprometan a seguir normas comunes de comercio, a fin de que las negociaciones unilaterales no afecten el proceso de integración interregional.

### **3.4.6. Cláusula de salvaguardia**

Cualquier Estado Parte puede invocar la cláusula de salvaguardia, cuando considere que la ejecución del Protocolo de Guatemala, y sus instrumentos complementarios o derivados afectan gravemente algún sector de su economía, por lo cual puede solicitar autorización al Comité Ejecutivo para suspender temporalmente su aplicación (artículo 57 PG y XXVIII TGIECA).

### **3.4.7. Trato nacional o de la nación más favorecida**

Las mercaderías originarias del territorio de los Estados parte deben gozar del trato nacional en todos ellos y están exentos de toda restricción o medida de carácter cuantitativo, con excepción de las medidas de control por razones de sanidad, seguridad o policía.

### **3.4.8. Principio de no discriminación**

Los Estados miembros se sujetan a la aplicación de los Tratados y el derecho derivado comunitario, sin discriminación basada en la nacionalidad de los particulares. Por ello el Derecho comunitario debe ser armónico, pues si los derechos y obligaciones de los particulares variaran de un Estado a otro, por medidas adoptadas unilateralmente, se estaría permitiendo que los Estados escapen a las reglas comunes y ello implicaría un trato diferente. El principio de no discriminación no puede quebrarse sin afectar la existencia de la Comunidad. La norma interna responde a necesidades e intereses comunes. (MANGAS, p. 218).

Se prohíbe toda discriminación entre productores o consumidores de la Comunidad. Parte de que las situaciones idénticas no sean tratadas de modo diverso, y las desigualdades no reciban un tratamiento igual, al menos de que exista una justificación objetiva (ULATE, ti, p. 68).

El principio está ampliamente regulado en el Tratado de Integración Social Centroamericana al establecer: “La no discriminación por razones de nacionalidad, raza, etnia, edad, enfermedad, discapacidad, religión, sexo, ideología, estado civil o familiar o cualesquiera otros tipos de exclusión social.” (Art. 6 TISCA).

#### **3.4.9. Buena fe**

La buena fe de los Estados Miembros es un principio esencial de todo el proceso de integración, existe el deber de cada uno de ellos de cumplir con sus obligaciones, absteniéndose de establecer, convenir o adoptar medidas contrarias a las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa, o que obstaculicen el cumplimiento de los demás principios fundamentales del SICA y la consecución de sus objetivos.

En virtud de dicho principio, además, los Estados se obligan a no adoptar medidas unilaterales que puedan poner en peligro el cumplimiento de los propósitos y principios del SICA (PT, art. 4 inc. h y 6).

#### **3.4.10. Responsabilidad**

El principio de responsabilidad comunitaria permite exigir a los Estados partes del SICA, su responsabilidad frente al incumplimiento de la normativa comunitaria.

Pero la responsabilidad no es solamente de los Estados, sino que también pueden ser sometidas a ella los órganos e instituciones comunitarias, así como los mismos particulares.

Como se verá en el próximo apartado, la jurisprudencia comunitaria, tanto en Europa, como en Centroamericana, ha incorporado este principio de responsabilidad al acervo comunitario, al ser esencial para exigir la realización de esta disciplina y el respeto por parte de los Estados, y demás órganos e instituciones.

### **3.5. El reconocimiento jurisprudencial del derecho comunitario institucional**

#### **3.5.1. Noción de Derecho Comunitario**

Del análisis sistemático de la Jurisprudencia de la Corte, puede recabarse un concepto de Derecho comunitario:

El *derecho comunitario* es el complejo de normas jurídicas que disciplinan las Comunidades de Estados, y sus relaciones jurídicas con otros sujetos de

derecho, creadas como organizaciones internacionales *suis generis*, dando origen a un Sistema jurídico-institucional u ordenamiento jurídico nuevo, autónomo y especial, cuyo común denominador o *ius proprium* se basa en las relaciones de integración regional, que generan derechos y obligaciones en cabeza de los ciudadanos de la Comunidad (Esta noción de Derecho comunitario, es la adoptada en la Tesis doctoral. ULATE CHACON, Enrique. *Integración Regional y Derecho agrario comunitario europeo y centroamericano*. Scuola Sup. Sant'Anna, Pisa, enero, 2003).

Las normas comunitarias tienen mayor jerarquía que las normas de Derecho interno, y por tanto prevalecen, en su aplicación, sobre cualquier Tratado internacional de normas convencionales, y por ende sobre cualquier Tratado que los Estados miembros suscriban, por decisión unilateral, con terceros Estados, en detrimento de los intereses de la Comunidad. (Sobre la primacía y prevalencia de la normativa comunitaria véase en particular el Considerando V. Res. 11 hrs. 27-08-01. Caso Nicaragua c. Honduras).

La Corte ha subrayado la relación entre el Derecho comunitario originario y el Derecho derivado, en algunos casos particulares. En relación al Convenio de Propiedad Intelectual, señaló lo siguiente:

“Esas manifestaciones califican el Convenio a suscribirse como un instrumento complementario que obedece a los principios, propósitos y objetivos del Protocolo de Tegucigalpa, en especial el de conformar el Sistema de la Integración Centroamericana, sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico y que indudablemente conformará uno de los instrumentos base del Derecho Comunitario Centroamericano, que a criterio de esta Corte, consignado en anteriores resoluciones, debe tener como características su independencia, primacía y gran penetración en el régimen jurídico de los Estados que le dan origen, lo cual se manifiesta en su aplicabilidad inmediata y efecto directo. Estas características han permitido que al Derecho comunitario se le considere como un nuevo orden jurídico de Derecho Internacional, que lo distingue porque promueve la integración de los países involucrados, en tanto que el Derecho Internacional tiene por objetivo la cooperación internacional...” CCJ. Res. 10 hrs., de 17-3-97.

La Corte ha establecido que el Protocolo de Tegucigalpa de 1991 es “...el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana y por tanto el de mayor jerarquía y base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana sean estos, Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculantes, anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa...” (CCJ. Res. 24-

05-96). En consecuencia, se le da prevalencia sobre cualquier otro Convenio, Acuerdo o Protocolo suscritos bilateral o multilateralmente en materias relacionadas con la integración centroamericana. (CCJ. Res. 10 hrs. de 24-5-95. *Opinión Consultiva SG-SICA; en igual sentido Res. 10:25 de 20-10-95.* Consulta SG-SICA sobre reglamento para actos normativos).

Entre los Tratados complementarios, también originarios, del SICA, se encuentra el Tratado constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias políticas, que aunque fue anterior del Protocolo de Tegucigalpa, éste lo integró dentro de su estructura institucional, al reconocer al PARLACEN como un órgano político de la integración regional (CCJ. Res. 10 hrs. de 13-12-96. *Consulta del PARLACEN*; Res. 18 hrs. de 22-6-95. *Consulta de la Corte Suprema de Justicia de Honduras*).

Dentro del Subsistema ambiental, también se ha señalado la naturaleza jurídica del Convenio de ALIDES, o Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, el cual es un acto normativo derivado, un acuerdo derivado del Protocolo de Tegucigalpa, y que es de obligatorio cumplimiento para los Estados miembros. (CCJ, Res. 10 hrs. de 24-5-95).

### **3.5.2. Reconocimiento de los principios**

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 del Estatuto de la Corte:

“La Corte tendrá competencia y jurisdicción propias, con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, Órganos y organizaciones que formen parte o participen en el “Sistema de la Integración Centroamericana”, y para sujetos de derecho privado”.

De esta última frase, se desprende con claridad el carácter de formación jurisprudencial reconocido al Derecho Comunitario, a través de la doctrina que se vaya formando, mediante la reiteración de criterios jurídicos comunitarios en sus resoluciones.

En efecto, la Corte ha venido sentando importantes criterios jurisprudenciales para la formación de un Derecho comunitario centroamericano, siguiendo muy de cerca la experiencia europea, a fin de garantizar la aplicación de las políticas integracionistas previstas en los Tratados y Protocolos tendientes a conformar una Unión económica y política en la región Centroamericana.

Ha aceptado como principios del Derecho comunitario, su carácter vinculante y de aplicación directa, afirmando su primacía frente al Derecho interno de los Estados (CCJ, Res. 10 hrs. del 13-12-96. Donde la Corte, reconociendo las particularidades del Derecho

comunitario, cita como precedentes, el Voto No. 4638-96 de la Sala Constitucional de Costa Rica, el caso *Frontini*, de la Corte Constitucional Italiana 1973; la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, *Costa/ENEL* del 15 de agosto de 1974, y el Tribunal de Justicia de Cartagena, No. 1-IP-87 Y 2-IP-90).

Los Poderes Legislativos – dice la Corte- no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los Organos y Organismos de la Integración Centroamericana, que han ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes...”(CCJ. Res. 11:30 hrs. del 5-8-97. Consulta SIECA. Sobre la obligatoriedad de aplicar el derecho comunitario en el derecho interno, y la prohibición de los Estados de emitir leyes contrarias al mismo. Concretamente la Corte se refiere a l artículo 18 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano como “...una norma comunitaria de carácter imperativo..., por tanto, los efectos son de carácter vinculante y los Estados miembros están en la obligación de observar su cumplimiento”; Res. 10:25 hrs. del 20-10-95 *Consulta SG-SICA*, sobre la exigencia de la publicidad de los Actos normativos comunitarios).

Se ha pronunciado a favor de una interpretación sistemática, material y evolutiva, dando prioridad al Derecho comunitario (propósitos y principios contenidos en los Tratados) frente al método intergubernamental o de simple cooperación interestatal (CCJ. Res. 11 hrs. de 27-11-01. *Nicaragua c. Honduras. Considerando XVIII*).

Los principios fundamentales del Derecho comunitario, reconocidos por la Corte, son entre otros, el de primacía, el de subsidiariedad, el de gradualidad, especificidad y progresividad del proceso de integración (que implica su “irreversibilidad”). Además, se integran los principios de solidaridad, seguridad jurídica, responsabilidad y buena fe, así como el respeto de los principios y normas que integran el derecho comunitario y el derecho internacional (CCJ. Res. 11 hrs. de 27-11-01 y Res. 10 hrs. de 28-11-01).

### **3.5.3. La Comunidad Centroamericana**

La Corte, haciendo uso de su propia doctrina y jurisprudencia reiterada (Entre otras, consúltense los siguientes precedentes citados por la Corte: Res. 4-1-12-96 Consulta PARLACEN-Corte Constitucional de Guatemala; Res. 2-24-5-94 Consulta del SICA sobre la naturaleza jurídica del Protocolo de Tegucigalpa y la Alianza para el Desarrollo Sostenible; Res. 2-5-8-97 Consulta del SIECA sobre el Convenio del Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano), desarrolla las bases teleológicas que están en el origen de una Comunidad de Estados, su naturaleza jurídica, y los principios que rigen el sistema sustantivo del derecho comunitario “centroamericano” haciendo una comparación jurídica

con el derecho comunitario de la Comunidad Europea. (En el caso de la Consulta del PARLACEN, la Corte afirmó la pertenencia de Guatemala a esa Comunidad de Estados, como Comunidad Económica y Política que aspira a la Integración de Centroamérica, y que forma parte del SICA “marco institucional de la integración regional el cual crea un ordenamiento jurídico nuevo...”).

Esas bases y principios son los siguientes:

Los Estados miembros, forman parte de una Comunidad de derecho (de Estados y sujetos, de poderes y garantías), que aspiran a la integración de Centroamérica, en modo gradual y progresivo, conforme a los propósitos y fines del Tratado constitutivo (Protocolo de Tegucigalpa) y demás instrumentos complementarios y derivados. Es una Organización internacional “sui generis” y autónoma capaz de producir sus propias normas jurídicas. Tienen como características constituir un ordenamiento jurídico autónomo, la naturaleza de sus Órganos (con características supranacionales) y el control jurisdiccional de sus actuaciones. Los Estados que la conforman entran en una etapa de desarrollo de mayor nivel y compromiso, en el que sus facultades soberanas quedan entrelazadas con relación a todos los que integran la Comunidad y a unos propósitos, principios y obligaciones. Sus actos van encaminados a impulsar, propiciar y fortalecer a la Comunidad y a sus integrantes. Al pertenecer los Estados a Ella, están sujetos a la normativa de la Comunidad, y a principios fundamentales de *identidad, solidaridad, seguridad jurídica y buena fe*, en las relaciones al interno de la misma. Cualquier acto unilateral de un Estado miembro que vaya en perjuicio de los fines y propósitos de la Comunidad, pone a dicho Estado en causal de incumplimiento de la normativa comunitaria. (CCJ. Res. 10 hrs. del 28 noviembre 2001, Considerando I. *Caso Honduras c. Nicaragua*. CCJ, Res. 11 hrs. del 27 noviembre 2001. *Caso Nicaragua c. Honduras*. Considerando I).

#### **3.5.4. Los órganos comunitarios y su reconocimiento jurisdiccional**

La Jurisprudencia de la Corte, ha reconocido en el Sistema de la Integración Centroamericana, no solo la naturaleza supranacional de la mayoría de sus órganos, sino también la existencia de diversos subsistemas, económico, social, ambiental y político. La misma Corte Centroamericana de Justicia, se ha calificado como un Tribunal supranacional, con competencia exclusiva y excluyente.

Como órganos políticos, se reconoce la existencia del Parlamento Centroamericano, como una Institución Regional Internacional (CCJ, Res. 10 hrs. 13-12-96), con autonomía propia y órgano permanente de consulta, planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, que se fundamenta en la democracia representativa y participativa (CCJ, Res. 18 hrs. del 22-6-95).

Respecto de los Subsistemas, en casos concretos, la Jurisprudencia ha venido reconociendo la naturaleza e importancia de los mismos, así como de las Secretarías técnicas.

La SIECA, forma parte de la estructura institucional del Subsistema económico, reconocida como un órgano técnico administrativo, que puede formular directamente consultas ante la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ. Res. 11:30 hrs. del 5-8-97).

### **3.5.5. La atribución de competencias**

Todos los órganos e Instituciones que forman parte del SICA, tienen atribuciones expresas o implícitas en su esfera de competencia. La misma Corte Centroamericana de Justicia, tiene una atribución exclusiva y excluyente de competencias para resolver todos los conflictos derivados de la interpretación y aplicación de los Tratados comunitarios (CCJ. Res. 10 hrs. del 12-11-01. Consulta SG-SICA).

El artículo 22 del Estatuto de la Corte, establece efectivamente un elenco de acciones relacionadas con tales materias. Le corresponde:

- a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas Cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio; b) Conocer de las acciones de nulidad y cumplimiento de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana; c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten Convenios, Tratados y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos; a.C.) Conocer y fallar, si así lo decide, como árbitro, de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex æquo et bono*, si los interesados, lo convienen; d) Actuar como Tribunal de Consulta Permanente de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo (CCJ. Res. 18 hrs. del 22-6-95, se admite Consulta de la Corte Suprema de Justicia de Honduras.); e) Actuar como órgano de Consulta de los órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, en la interpretación y aplicación del “Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)” y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos (Tales consultas



son de carácter obligatorio, según lo ha afirmado la misma Corte en reiteradas resoluciones: Res. 11:30 hrs. del 5-8-97; Res. 10 hrs. 24-5-95; Res. 29-2-96; Ver Res. 10 hrs. del 17-3-97, Res. 10:25 del 20-10-95, sobre la legitimación de la SIECA para hacer la consulta. Sin embargo, las consultas no proceden si no son por motivos de interpretación CCJ, 10 hrs. 19-4-95 *Consulta de la Embajada de Honduras*); f) Conocer y resolver a solicitud del agraviado de conflictos que puedan surgir entre los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados, y cuando de hecho no se respeten los fallos judiciales (Tal competencia procede únicamente cuando se hayan agotado todos los remedios jurisdiccionales internos, y se haya producido en forma evidente el irrespeto de hecho del fallo judicial. CCJ, Res. 10 hrs. del 5-12-96); g) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del Órgano u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana; h) Conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos; i) Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica. Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración; j) Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada; k) Resolver en consulta prejudicial requerida por todo Juez o Tribunal judicial que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del “Sistema de la Integración Centroamericana”, creado por el “Protocolo de Tegucigalpa”, sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

Conforme a dichos criterios, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho internacional. Hasta ahora, la materia de derechos humanos resulta excluida de la competencia de la Corte, por disposición expresa del artículo 25 del Estatuto, que remite a la competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CCJ, Res. 11 hrs. del 13-01-95. *Caso Duarte Moncada*).

Pese a lo anterior, en diversas oportunidades se ha pretendido restarle tales atribuciones a la Corte. Existen precedentes incluso del Consejo Judicial Centroamericano (*Consejo Judicial Centroamericano*, Res. del 20 de julio 1993.), por cuanto se pretendía crear, en el anteproyecto del Protocolo de Guatemala, un Tribunal administrativo que actuara como primera instancia de los asuntos dictados por los Órganos del Subsistema económico, con lo cual se invadía la esfera de competencia de la Corte; lo cual posteriormente fue propuesto de nuevo mediante un “Anteproyecto de Reglamento Centroamericano sobre procedimientos para resolver controversias en las relaciones intrarregionales”, con lo cual se estaba cometiendo el mismo error. CCJ, Res. 12-7-96. Consulta del Director General de Integración Económica de Nicaragua.

A fin de mantener la unidad jurisdiccional y la correcta interpretación y aplicación de los Tratados, así como la función nomofiláctica de la Jurisprudencia, la Corte ha recomendado lo siguiente:

“Se recomienda a las instituciones, organismos y órganos del Sistema de la Integración Centroamericana, que en todos los instrumentos complementarios y derivados, y actos derivados del Protocolo de Tegucigalpa, se incluyan disposiciones mandando someter a la Corte Centroamericana de Justicia, como la institución jurisdiccional del Sistema, los conflictos o controversias que en el desempeño de sus funciones se produzca”. CCJ, Res. 12-7-96. Consulta del Director General de Integración Económica de Nicaragua.

En otro orden de ideas, la Corte Centroamericana de Justicia ha defendido la competencia exclusiva de determinados órganos comunitarios para conocer de materias específicas, como la materia aduanera y arancelaria, que se atribuye al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano.

“Los Estados miembros de Tratados y Convenios de esta naturaleza, al ratificarlos están ejerciendo conjuntamente sus facultades soberanas, delegando, en este caso concreto, en el Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano la citada atribución. Esta justificación que existe para la validez de estos instrumentos jurídicos, puesto que el consentimiento de los Estados y el ejercicio conjunto de su soberanía, son fundamento del Derecho Comunitario...” CCJ, Res. 11:30 del 5-8-97.

### **3.5.6. Reforma a los Tratados: violaciones al principio de irreversibilidad y cumplimiento de sentencias comunitarias**

Una de las características principales del Derecho comunitario es su “irreversibilidad”, en cuanto al proceso de integración. Los Estados partes, representados por sus Jefes de

Estado, deben obedecer las resoluciones de la Corte Centroamericana de Justicia, y no pueden dictar actos normativos contrarios al interés de la integración centroamericana, o que perjudiquen las competencias previamente atribuidas a los órganos que garantizan el correcto funcionamiento del sistema, como lo es la misma Corte. En otros términos, la irreversibilidad se produce porque cada Estado se ha despojado de parte de sus facultades para ejercerlas en modo conjunto mediante un ente jurisdiccional supranacional, atribución que es un hecho “definitivo e irreversible” dentro del proceso. El irrespeto a éste principio, por parte de uno o varios Estados miembros podría provocar la crisis del sistema, al quitar total o parcialmente competencias a órganos creados especialmente para impulsar el proceso integracionista.

La Corte Centroamericana de Justicia ha dictado dos sentencias muy recientes donde ratifica la existencia y formación de un Derecho comunitario centroamericano.

Reconoce las facultades normativas de los Consejos de Ministros para dictar actos normativos (reglamentos) de carácter vinculante y de aplicación directa en los Estados miembros, siempre y cuando tales Consejos estén debidamente legitimados (en el ámbito de sus competencias sectoriales) para hacerlo. Nos referimos en particular a la sentencia del 25 de octubre del 2001, en la demanda interpuesta por la Asociación de Agentes Aduanales autorizados contra la resolución No. 60-2000 del COMIECO, que es el Reglamento del Código Aduanero Centroamericano, que armoniza la legislación regional en esa materia. La Corte declaró nulo el reglamento considerando que el Consejo de Ministros de Integración Económica se subrogó una competencia que le correspondía al Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano que aún no ha sido creado.

Lógicamente esta sentencia produce efectos jurídicos importantes frente a los Estados miembros del Sistema, quienes se han visto en la necesidad de convocar a una Reunión de Jefes de Estado (el 27 de febrero del 2002), a fin de enmendar el Protocolo de Guatemala, en su artículo 38, para asignarle competencia específica al Consejo de Ministros de Integración Económica en materia Arancelaria y Aduanera. De esa forma, la Sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia se respeta y se cumple, favoreciendo el fortalecimiento del derecho comunitario centroamericano.

Lo anterior se ratifica con el dictado, por parte de la Corte de la sentencia del 14 de agosto del 2008 (Acción de Nulidad contra Acuerdo No. 01-2006 COMIECO-EX), en la cual se indica bajo el principio de legalidad comunitaria, que el Consejo tiene facultades de dictar reglamentos y resoluciones, y no emitir mediante un acuerdo la aprobación del Código Aduanero Uniforme Centroamericano, advirtiendo la obligación de observar el correcto proceso de formación de la normativa comunitaria.

El segundo caso resuelto por la Corte produce consecuencias jurídicas diversas, y sobre todo reacciones políticas contrastantes con el proceso de integración regional. Se trata de

la Consulta “con carácter ilustrativo” formulada por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, a fin de que la Corte se pronunciara sobre la posibilidad de que la misma Corte firmara un Convenio con esa Secretaría para el establecimiento de un “Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales”, de carácter extrajudicial, incluyendo la conciliación y el arbitraje.

En un primer momento, la Corte indicó que la Consulta se admitía pero con carácter de obligatoria y vinculante para los Estados integrantes del SICA y antes de resolver escuchó la opinión de cada uno de ellos. Solo se pronunciaron Costa Rica que estaba de acuerdo en crear un Mecanismo alternativo porque “El Consejo de Ministros de Economía en uso de las facultades que le confieren el artículo 55 del Protocolo de Guatemala puede acordar un reglamento comunitario...”, posición interesante al aceptar la naturaleza jurídica del Derecho comunitario y la posibilidad de su formación, pero contrastante con las competencias de la Corte; y Panamá, quien defendió tajantemente el rol de la Corte como Tribunal Supranacional: “...somos del criterio que tal mecanismo no es viable puesto que la Corte Centroamericana de Justicia fue concebida como un Tribunal Regional, de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo, con competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro tribunal; máxima cuando ésta tiene competencia para actuar como árbitro de derecho o de hecho...”.

La Corte resolvió la consulta el 12 de noviembre del 2001 (CCJ. Res. 10 hrs. del 12-11-01. Consulta SG-SICA<sup>1</sup>), claramente, a favor del Derecho Comunitario y de los órganos de la integración indicando que “La posibilidad de que se establezca un mecanismo de Solución de Controversias Comerciales, que incluya conciliación y arbitraje de carácter extrajudicial, administrado por SIECA y definido por el Consejo de Ministros de Integración Económica, colisiona, en cuanto al arbitraje, con la competencia de la Corte establecida en la literal ch) del artículo 22 del Convenio de Estatuto y con el artículo 35, párrafo segundo, del Protocolo de Tegucigalpa, que le atribuye a la Corte el conocimiento de toda controversia”. En consecuencia concluyó que no era posible para la Corte firmar un Convenio con la SIECA, pues eso desnaturaliza la esencia y merma las competencias atribuidas a la Corte, atribución de competencias que, como dijimos, están basadas en el “principio de irreversibilidad”.

Esta sentencia, de efectos vinculantes y acatamiento obligatorio para los Estados partes provocó una reacción política absolutamente diversa y, si se quiere, contradictoria, respecto al caso anterior, porque en la misma Reunión de Jefes de Estado (del 27 de febrero del 2002), se propone enmendar el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, con el fin de despojarle la competencia a la Corte Centroamericana de Justicia en materia comercial. (vid. *Supra*, 1.6.2).

La pretendida reforma fue sometida al procedimiento de ratificación de acuerdo a la legislación interna de cada país y entró en vigencia. Esa propuesta de modificación de las competencias de la Corte, para reducirlas en una materia tan importante como es el comercio intrarregional, contravenía la atribución de competencia de que había sido dotado este importante Órgano Supranacional, así como el principio de irreversibilidad de la integración, y estaba en contradicción con la jurisprudencia de acatamiento obligatorio y vinculante de la Corte Centroamericana de Justicia. Medidas como éstas pueden perjudicar grave e irreversiblemente la institucionalidad democrática del proceso de integración económica y política regional, al reducirse en modo sensible las competencias de la Corte. Abogamos por la defensa de su Institucionalidad y por el respeto de su papel de representante de los más altos valores de la integración centroamericana (LEÓN GÓMEZ, 2002, ULATE, 2004).

A la luz de dichos comentarios, efectivamente, la Corte Centroamericana de Justicia en una de sus resoluciones más recientes, ha defendido el carácter irreversible de la atribución de competencias contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa al indicar lo siguiente:

*“...es bien sabido que la vigencia de un tratado internacional se supedita a la ratificación y depósito del mencionado tratado por los países signatarios, pero nunca puede condicionarse la mencionada entrada en vigencia a la ratificación de otro tratado diferente, menos tratándose de una enmienda a un Tratado original que es de naturaleza autónoma, con validez propia, de carácter irreversible y que no admite reservas; E) En cuanto a los criterios de fondo, relacionados con la validez o la nulidad del acto que se pretende impugnar, este Tribunal opina que la enmienda del veintisiete (27) de febrero de dos mil dos (2002) no puede, en ningún momento, privar a la Corte Centroamericana de Justicia de la competencia que le ha sido atribuida por el Protocolo de Tegucigalpa. Dicha competencia tiene el carácter de irreversible, en virtud del Principio de Irreversibilidad de Competencia Comunitaria el cual establece que cuando los Estados Miembros de una Comunidad de Derecho, de duración ilimitada, confieren un conjunto de facultades a un ente supranacional, a quien se encarga del ejercicio futuro de las mismas, debe entenderse que dichas competencias le fueron transferidas al ente en cuestión, siendo inadmisibles una medida que pretenda revertir dicha transferencia la cual es definitiva en su ejercicio. En consecuencia, la Reunión de Presidentes, no podría despojar a la Corte Centroamericana de Justicia de la facultad de actuar como Tribunal Arbitral, ya que se estaría violentando otro principio de Derecho Comunitario, cual es el Principio de Competencia de Atribución.”* (CCJ, res. 1 de diciembre, 2006).

En efecto, la Corte interpreta que el mecanismo de solución de controversias comerciales es alternativo y solo aplica a controversias no jurisdiccionales que los Estados

deseen someter a dicho procedimiento voluntariamente, pero de ninguna manera se derogan las competencias de la Corte:

*“Las competencias transferidas por los Estados miembros del Sistema de la Integración Centroamericana tanto a La Corte como al resto de la Estructura Institucional de Centroamérica son un hecho definitivo e irreversible, hecho confirmado porque los Estados miembros se comprometieron desde la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) a cumplir con sus obligaciones de buena fe y sin condicionamientos de reciprocidad. Característica fundamental e indispensable para la convivencia social y política dentro del Sistema de la Integración Centroamericana y del proceso iniciado el doce de diciembre de mil novecientos noventa y uno, es el carácter irreversible de la cesión de competencias a la Estructura Institucional de Centroamérica...”* (CCJ, res. 1 de diciembre, 2006).



SEGUNDA PARTE



El Ordenamiento Jurídico  
del SICA





## CAPÍTULO IV

# LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

El estudio de las normas jurídicas de nuestro Sistema de Integración, nos obliga a retomar, cuando menos brevemente, algunos presupuestos temáticos que engloban y limitan el concepto de fuentes del derecho, tomando en cuenta que el concepto en estudio, se enmarca bajo una decisión política pactada entre varios Estados.

Si por fuente entendemos el origen normativo, la primera interrogante que puede hacerse en relación a las fuentes del Derecho Comunitario Centroamericano es ¿cuál es su punto de partida? Es decir, su inicio o génesis, lo que sin duda obligaría a remontarnos a la antigua Carta de la ODECA suscrita en 1952 y su reforma de 1962, pues una de las decisiones políticas de los Estados fue precisamente no borrar el acervo jurídico creado desde esa fecha. No obstante, como la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991, dejó casi abolido la totalidad de su contenido y estableció las bases o fundamentos de un nuevo ordenamiento jurídico, este Protocolo se convierte en el punto de partida.

En el caso que entendiéramos por fuente los procesos de producción normativa, entonces la pregunta que surge casi de inmediato es la siguiente: ¿El Tratado o Protocolo de Tegucigalpa es por sí mismo fuente de Derecho Comunitario o lo que constituye fuente de Derecho Comunitario es el proceso de producción normativa de sus órganos? Para Díez-Picazo, saber si la regla en virtud de la cual se establecen las fuentes del derecho es también fuente de derecho, sería un círculo difícil de romper. Por ello, interpretando y aplicando su pensamiento, la única manera de salir de ese círculo sería considerar al Protocolo de Tegucigalpa una fuente jurídica originaria del poder constituyente, y en el caso de la producción normativa de sus órganos, como fuente jurídica secundaria.

Díez-Picazo, parafraseando a Kelsen, manifiesta que de conformidad a la teoría Kelseniana, la norma fundamental es un derecho creado y no es otra cosa que la creación del Estado y la organización de un sistema de fuentes. Esto nos lleva nuevamente a

redefinir el significado del Protocolo de Tegucigalpa, es decir, si éste se trata de una fuente de Derecho *per se* o si se trata de la creación de una organización política llamada SICA.

Para no caer en más dudas, es importante definir que la consagración que hace el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, sobre la jerarquía de éste, por sobre cualquier instrumento de carácter complementario o derivado y sobre cualquier tratado anterior o posterior que esté relacionado a las materias por éste reguladas, es una clara decisión política de los tomadores de decisiones de los países suscriptores, de considerar al Protocolo de Tegucigalpa como fuente de Derecho Comunitario. La misma disposición nos advierte sobre la decisión política de determinar las fuentes del derecho derivado o complementario y el establecimiento de una jerarquía entre las mismas.

Para cerrar la idea es importante mencionar que el Protocolo de Tegucigalpa es un pacto de los Estados suscriptores que constituye una de las formas más importantes de producción de normas en el campo del Derecho Internacional, en el que los Tratados constituyen la primer fuente de Derecho.

Es importante, retomar aquí el tema de si el derecho que se creará en esta organización política-jurídica-institucional es un Derecho autónomo o no del Derecho Internacional, con el objeto de asegurarnos de que la organización política creada por el Protocolo de Tegucigalpa, así como la capacidad de sus órganos de crear normativa, constituyen o no fuente de Derecho Comunitario autónomo.

El Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados complementarios crean autoridades normativas propias, es decir, crean los Consejos como órganos de decisión normativa comunitaria, que si bien, por ahora, están formados por funcionarios gubernamentales de los países miembros, éstos, cuando se constituyen en Consejo, es con el fin de adoptar normas dirigidas a órganos e instituciones del SICA o normas de carácter común aplicables a cada uno de los países miembros o dirigidas de forma individual a una persona natural o jurídica, todas ellas con fines eminentemente de integración y en respeto a los propósitos y principios del Tratado. Estos actos que valen por si solos es lo que nos asegura la existencia de un poder normativo autónomo de la comunidad, pues existe un sistema institucionalizado de creación de normas comunitarias (DIEZ MORENO, 2009, 301).

La necesaria existencia de la Corte Centroamericana de Justicia, nos da otro elemento importante de autonomía del derecho y de sus fuentes, pues el hecho que el Juez provenga de la misma comunidad nos está asegurando que existe una organización política autónoma y por tanto, un ordenamiento jurídico autónomo, pues éste es el encargado de velar por la correcta aplicación e interpretación de ese derecho, logrando de esta manera la interpretación uniforme en todos los países que forman parte de la comunidad.

Reforzando la autonomía de este derecho es importante asegurar que el SICA no es una abstracción, que el SICA no solamente interesa a los Estados, sino mas bien es una realidad efectiva creadora de derechos y obligaciones, no sólo para los Estados, sino también para sus órganos, sus administraciones nacionales, las personas naturales y jurídicas que, por un lado, lo hace diferente al Derecho Internacional que se encarga de regular las relaciones jurídicas entre Estados; y por el otro, lo hace diferente del derecho convencional interno que regula las relaciones entre Estado y subordinados.

El hecho de que los particulares puedan entablar acción ante un tribunal nacional para invocar el Derecho Comunitario Centroamericano, o el hecho de que un juez nacional pueda salvaguardar derechos individuales a sus nacionales aplicando el Derecho Comunitario, nos está comprobando la existencia de un derecho y de una aceptación de las jurisdicciones nacionales de la vinculación de ese derecho.

No obstante, hay que reconocer que, ni para la aplicación del Derecho Comunitario, ni para la ejecución o cumplimiento coercitivo de una norma jurídica de carácter comunitaria al interior de un Estado, hay mecanismos institucionales propios de ese sistema político-jurídico institucional, lo cual es una realidad fáctica y objetiva generada por la participación de siete (7) países, los cuales ya poseen mecanismos propios para aplicarlas y hacerlas cumplir. Crear instituciones paralelas aunque sean comunitarias sería económicamente imposible.

El hecho de que los Estados sean los que apliquen el Derecho Comunitario por medio de sus administraciones nacionales y que los jueces nacionales requieran judicialmente a los sujetos el cumplimiento de una norma comunitaria, son elementos de dependencia del Derecho Comunitario en relación con el Derecho Interno, para cumplir una de sus principales características “la coercibilidad”. También se puede argumentar la necesaria dependencia del Derecho Internacional Público a la hora de establecer la responsabilidad internacional, es decir, en los casos de responsabilidad subsidiaria del Estado ante la falta de diligenciamiento de una providencia judicial girada por un Tribunal externo.

Otro aspecto que se deriva de este análisis y que no se puede dejar de evadir, es el concepto de Derecho Comunitario Centroamericano.

Sí existen las fuentes del Derecho Comunitario y un reconocimiento expreso de dicho derecho por la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 4-1-12-96) es importante precisar los elementos de dicho concepto. La Corte Centroamericana de Justicia utilizó un concepto de la doctrina del Derecho Comunitario Europeo, con el fin de explicar el Derecho Comunitario, definiéndolo como:

“Un conjunto organizado y estructurado de normas jurídicas, que posee sus propias fuentes, está dotado de órganos y procedimientos adecuados para emitirlos, interpretarlas y hacerlas saber”.

Concepto que si bien es correcto doctrinalmente, se queda corto, pues sus elementos describen en todo caso, cualquier tipo de Derecho que rige en una organización política, llámese Estado u Organización Política de Integración.

Por ello, es importante agregarle a este concepto los elementos siguientes:

- a) Dichas normas determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de una Comunidad de Estados;
- b) Son creadas por un ordenamiento jurídico autónomo, consentido por los Estados miembros de esa comunidad;
- c) Las mismas se imponen a Estados, órganos de Estado, administraciones nacionales, personas naturales y jurídicas de los países miembros;
- d) Tienen características diferentes a las normas del Derecho Internacional y al Derecho Convencional interno de los países miembros tanto para su adopción, aplicación, validez y vigencia y, por último, el más importante:
- e) Tienen como fin la persona humana, el bien común de todas las personas que formamos parte de la comunidad. (Ver Cap. Características del Derecho Comunitario Centroamericano *Infra.*)

Por otra parte, es importante agregar que la Corte Centroamericana de Justicia en Opinión Consultiva presentada por la Secretaría General del SICA (CCJ de las 11:50 horas del 23 de marzo del 2012) realiza una clara distinción entre las derecho comunitario originario, complementario y derivado. Sobre la consulta indicó que el Tratado de Asociación Económica entre Guatemala, El Salvador y Honduras, constituye un instrumento complementario al Protocolo de Tegucigalpa y por ende no lo puede contravenir, pero además, que debe ser de efectivo cumplimiento por parte de los Estados miembros, en el sentido de que deben garantizar la libre circulación de las personas y el trato nacional, debiendo removerse los obstáculos o restricciones para garantizar la libre movilidad de personas, conforme al régimen migratorio que garantiza el CA-4, a fin de hacer efectiva la creación de una “zona migratoria común”.

#### **4.1. Fuentes primarias o de derecho originario**

Como se analiza en esta obra, el Sistema de la Integración Centroamericana está formado por un ordenamiento jurídico. Este ordenamiento jurídico implica una realidad institucional de las que no sólo forman parte las normas, sino los órganos de producción y de aplicación del Derecho, y los principios y valores que en él rigen. Algunos de sus órganos

e instituciones son capaces de crear derecho aplicable a varios Estados, administraciones nacionales, así como a personas naturales y jurídicas.

El SICA, es por tanto, un sistema político-jurídico-institucional en el que está previsto el cumplimiento de los objetivos del Tratado, no sólo por sus órganos e Instituciones sino por los Estados, personas naturales y jurídicas, bajo el control de legalidad, tanto de un órgano jurisdiccional comunitario como de sus propios órganos jurisdiccionales internos.

Siendo el Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados complementarios anteriores y posteriores, los instrumentos jurídicos que dan origen a estructuras política-institucionales comunes entre los Estados en Centroamérica, así como los que generan las competencias sustantivas o materiales de la comunidad, son las razones por las cuales a estos instrumentos jurídicos les denominaremos fuentes de Derecho Originario y, a todo acto o creación normativa surgida de los órganos e instituciones, constituye lo que denominaremos Derecho Derivado.

#### **4.1.1. Tratado marco o fundacional del SICA**

El principio de integración del derecho y particularmente, el principio sistémico, dada la diversa composición de tratados anteriores y posteriores del proceso de integración, son los que nos ayudan a definir como punto de partida y origen de la integración actual, del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos suscrito en 1991 (*supra*, Cap. I, 1.1.).

En este apartado, se analizarán las razones con las que trataremos de comprobar el rango o la calificación del Tratado Marco o Constitutivo que se le otorga al Protocolo de Tegucigalpa, seguidamente se describirá o enunciará la composición de los Tratados originarios creadores de estructuras, para finalmente enunciar los diversos Tratados complementarios que establecen las competencias materiales de carácter originario.

Por ello, la primera pregunta que debemos responder es ¿el Protocolo de Tegucigalpa es un Tratado Marco o constitutivo de la comunidad Centroamericana? La respuesta que se viene de inmediato es que sí lo es. La segunda pregunta que resulta es ¿Por qué debemos considerarlo un Tratado Marco?

Primera razón: hay una decisión política de los tomadores de decisiones de los países miembros de que así sea y que el acto creador de la organización política constituya el principio, la base o el fundamento de dicha organización.

Segunda razón: la no abolición de los Tratados anteriores fue una decisión de conservar el acervo jurídico creado desde los años cincuenta. Sin embargo, deja sin efecto el contenido de la Carta de la ODECA.

Tercera razón: todas las constituciones de los Estados Centroamericanos tienen disposiciones con una clara vocación integracionista (por lo menos de los cinco Estados que formaron parte de la Federación), y en el caso de Belice y Panamá, una clara vinculación de carácter voluntaria al mismo. El Protocolo de Tegucigalpa en este sentido, se convierte en el instrumento jurídico que le da vida a las aspiraciones constitucionales de los Estados parte.

Cuarta razón: en relación al ámbito de aplicación en el tiempo, el Protocolo de Tegucigalpa ha sido concebido por un periodo de tiempo ilimitado, una de las razones es porque la integración de los Estados Centroamericanos se quiere lograr de forma progresiva, establecer un plazo limitaría o dificultaría la acción de los países del SICA. Su plazo ilimitado es un mensaje a todas las generaciones sobre la irrevocabilidad del proceso de integración centroamericana.

Quinta razón: hay una definición clara del espacio geográfico o del ámbito de aplicación en el espacio. El Tratado Marco se aplica en el territorio centroamericano de los Estados miembros, por orden geográfico de norte a sur, comenzando por Belice hasta Panamá.

Sexta razón: uno de los rasgos más característicos de los Tratados que constituyen una comunidad, es el de confiar la misión comunitaria en instituciones con capacidad para crear instrumentos jurídicos. El Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados originarios de carácter complementario al Protocolo de Tegucigalpa, organizan en su cuerpo normativo la producción de normas jurídicas. Esto significa –jurídicamente–, que los Estados Parte regulan, por su propio interés y dentro de un ámbito de aplicación, normas vinculantes y coactivas de aplicación común. Tanto el Protocolo de Tegucigalpa, como el Protocolo de Guatemala y el Tratado de Integración Social, desarrollan claramente la posibilidad de que sus órganos adopten normas aplicables a los Estados miembros, a sus órganos, a sus administraciones nacionales y a las personas naturales y jurídicas, sin necesidad de una intervención normativa de las instituciones u órganos nacionales, esto sin duda, nos llevan a pensar que el Protocolo de Tegucigalpa se convierte en una forma de Tratado Constitutivo de la Comunidad Centroamericana, en un Tratado Marco, pues de él se derivan los otros Tratados, también creadores de subestructuras. Como detonante de este criterio, lo refuerza el hecho que es aquí, donde se establecen los fines y propósitos del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, que vienen a informar y formar todo el proceso y cualquier acción de sus órganos e instituciones.

Sin embargo, como se describió en el Capítulo uno (*supra*), existe un conjunto de principios y objetivos que establecen un ámbito global de integración, que en contraposición del sistema europeo, nuestro sistema no determina de forma precisa los

ámbitos de competencia materiales de la Comunidad en relación a las competencias de los Estados, lo que lleva como resultado un amplio margen o poder de apreciación de los órganos e instituciones del SICA, para determinar las materias sobre las cuales va a dirigir sus acciones; lo cual es positivo, en relación al objetivo de lograr una integración global, pero es negativo, en el sentido que difícilmente las instituciones de la comunidad pueden perseguir o cumplir simultáneamente y con igual eficacia, todos esos objetivos de integración, dificultando además, la posibilidad de acción de los Estados de reclamar reserva de competencia o invocar el principio de subsidiaridad frente al accionar comunitario.

En los Tratados originarios de carácter complementario en los que se crean estructuras, se definen con un poco más de detalle, las competencias materiales a las que se dedicarán cada sector de la integración centroamericana. No obstante, el carácter general y el nivel de discreción a la hora de determinar las competencias de cada órgano sigue presente, sobre todo en áreas como la social y la de seguridad, donde el concepto de integración global es mucho más visible.

Este aspecto, que en la Unión Europea cobra gran relevancia cada vez más, cuando los Estados Europeos piden una actuación subsidiaria de la Comunidad, particularmente en los casos en que el Estado tiene aún la posibilidad de conseguir el bien común de forma individual y como resultado de una posible atribución expresa de competencias.

Esta condición de falta de precisión de las competencias materiales en los distintos sectores de la integración, puede implicar una falta de cumplimiento de la acción comunitaria por parte del SICA, lo cual habilitaría de forma implícita la responsabilidad originaria que tiene el Estado de conseguir el bien común de sus habitantes, cuando menos, de forma temporal mientras no haya acción del SICA. En otras palabras, la falta de definición explícita de competencias para la comunidad, implica la concurrencia de competencias nacionales como de la comunidad, lo que necesariamente redundaría en la falta de seguridad jurídica a la hora de exigir el accionar comunitario por sobre la responsabilidad del Estado nacional, lo que nos lleva a preguntarnos hasta qué punto la decisión que tomará un Estado es una decisión temporal, tomando en cuenta que atendería con el accionar uniforme de los Estados.

Séptima razón: otra de las características de un Tratado marco o constitutivo de una comunidad de Estados como el SICA, es el rigor con que se regula su reforma.

Los órganos e instituciones del SICA no pueden por si mismos regular una norma jurídica modificatoria de los Tratados originarios de la organización, es por ello, que en el proceso de reforma el Protocolo de Tegucigalpa establece un proceso legislativo en el que participan no sólo órganos del SICA, sino todos los Estados miembros.

En la fase comunitaria intervienen dos órganos, en primer lugar el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, quien tiene la iniciativa de reforma. En segundo lugar, la Reunión de Presidentes quien la aprueba, -ambos por consenso-; luego viene la etapa en la que los Estados representados por sus Jefes de Estado y de Gobierno suscriben el Protocolo modificativo o Tratado en su carácter de Estado soberano. Aquí debe tenerse en cuenta, que no es lo mismo la Reunión de Presidentes como órgano del SICA, a la participación de los Estados para la firma del Protocolo Modificativo que lo hacen de forma independiente y en su carácter soberano (*supra*, 2.1.1.3.).

Suscrito el Tratado por cada uno de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA, se somete a la aprobación de los parlamentos nacionales y a la sanción de los Jefes de Estado, por supuesto, de acuerdo al régimen constitucional de cada uno de los Estados miembros del SICA, que por lo general son similares. Aquí lo Estados tienen la última decisión sobre la reforma.

Nótese, que se trata de un proceso de carácter pluri-orgánico en el que participan órganos comunitarios y órganos de Estado, con el objeto de que el Tratado Marco no sea reformado sin la propuesta de la Comunidad, y sin el control soberano del Ejecutivo y del Legislativo, pues son quienes aprobaron las normas originarias de la Comunidad, y por lo tanto, como se argumenta, el rigor con que debe realizarse la reforma es una característica muy especial de un Tratado marco o constituyente de una comunidad, no obstante, un Tratado Marco o Constitutivo no debería ser reformado sin tomarse en cuenta cuatro máximas importantes: a) que el Tratado o sus disposiciones no hayan sido eficaces para cumplir los fines de la organización: *el bien común de los centroamericanos*; b) que la reforma sea lo suficientemente importante para justificar este proceso, es decir, para lograr uno de los objetivos del Tratado; c) que no exista la posibilidad de encontrar una solución administrativa o de derecho derivado para conseguirlos; y d) deberá basarse con la misma legitimidad democrática con la que fue aprobada el Tratado Marco (J.H.H. Weiler y J. Modrall, citados por LOUIS, 1995, pág. 75).

Octava razón: la existencia de lo que con fines didácticos llamaremos Acuerdos T. Si la reforma del Tratado Constitutivo del SICA, no es de fácil reforma vía Protocolo Modificativo, iguales controles y limitaciones deberían tener aquellos Tratados posteriores firmados por la Comunidad o por los Estados miembros con otros sujetos de Derecho Internacional como lo son los Terceros Estados y las Organizaciones Internacionales, pues no debería permitirse que las normas del Tratado Constitutivo sean eventualmente reformadas por tratados posteriores en el concierto de las relaciones bilaterales o multilaterales de los Estados miembros con otros Estados u Organizaciones Internacionales.



Un claro ejemplo son los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos que han suscrito cada uno de los Estados Centroamericanos y que algunos ya han sido ratificados y entrado en vigencia.

Como se analizará en el capítulo relativo a los criterios de jerarquía de las fuentes (*Infra*), el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos es un claro ejemplo de que los Estados Centroamericanos realizan de forma individual, compromisos que pueden resultar modificatorios a las normas contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

El artículo 103 del Tratado de la EURATOM preveía la consulta obligada que tenían que hacer los Estados a la Comisión, si el proyecto de Tratado que se iba firmar con un Tercer Estado contenía cláusulas que obstaculizaran la aplicación del Tratado, el Estado se veía imposibilitado de suscribir el Tratado si la Comisión no retira algunas objeciones al mismo o hasta someterse la decisión al Tribunal de Justicia mediante un procedimiento de urgencia y a instancia del interesado. Este antecedente que encontramos en el Derecho Comunitario Europeo, nos sirve para comprobar el necesario control que debe de existir en la suscripción de Tratados con terceros Estados que puedan modificar normas jurídicas del Tratado Constitutivo. Para LOUIS (Op.cit. pág. 101) la repetición constante por parte de los Estados de suscribir los Acuerdos T, pueden socavar progresivamente el ordenamiento jurídico comunitario y de forma irreversible sobre todo, cuando la interpretación y aplicación de los mismos está sujeta a cláusulas compromisorias que solamente permiten la intervención de Tribunales Arbitrales Internacionales.

El artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa es una norma que los Estados deben observar con gran respeto y jerarquía, de tal forma que los Estados miembros en su actuar individual o de forma colectiva, pierden el derecho de contraer con terceros Estados, obligaciones que afecten las normas del Tratado Constitutivo (CCJ Nov. 2001).

#### **4.1.2. Tratados complementarios al tratado marco**

##### **4.1.2.1. Los tratados constitutivos de sub-estructuras**

Tomando como base la existencia del Tratado Marco y el criterio de supremacía de este tratado en relación a cualquier tratado anterior o posterior relacionados con la misma materia, es importante ubicar en primer lugar, los tratados creadores de estructuras políticas-jurídicas-institucionales, que complementan a la estructura política del SICA, pues en el caso de este organismo, las estructuras jurídicas institucionales se han ido creando mediante Tratados y de acuerdo a sectores o subsectores de la integración que se han denominado Subsistemas. Prueba de ello, lo encontramos en los considerandos del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica y del Tratado de Integración Social, en donde se hace clara referencia a la primacía del sistema creado en el Protocolo de Tegucigalpa y los subsistemas que se crean a partir de dichos Tratados.

El Ordenamiento Jurídico del SICA que bajo una perspectiva matemática podría explicarse o asimilar su naturaleza a un conjunto que está formado a la vez por subconjuntos, los cuales se quiere que sean sistemáticos; no obstante, a veces, son asistemáticos dependiendo de la debida coordinación entre éstos. El ordenamiento jurídico así entendido, aspira en todo caso a ser racional, aunque a veces no lo consiga. El Protocolo de Tegucigalpa, tomando en cuenta que se está validando el acervo jurídico anterior, y considerando en todo caso, que el sistema político o régimen-institucional administrativo está por perfeccionarse de acuerdo al desarrollo progresivo de la integración, prevé en su texto, varias disposiciones sobre la coherencia interna, sobre la coordinación y sobre la posición de jerarquía entre éstos y aquellos, aún cuando sean posteriores, porque se necesita de una total coherencia interna.

Una de las grandes polémicas que se han dado en relación a este tema, es que los Tratados han tenido vigencia y validez propia, y por lo tanto, estos subsistemas conservan cierta autonomía en relación al Protocolo de Tegucigalpa, lo cual, es una interpretación que atenta con la debida coherencia entre estos Tratados y los órganos creados por los mismos. También se ha argumentado que el sistema político no es un sistema sino un subsistema, lo cual atenta también con la debida coherencia, ya que se deja sin cabeza, y sin organización política superior, pues el sistema político del Protocolo de Tegucigalpa es claro en representar los órganos horizontales, como los órganos verticales del sistema político que deben ser considerados comunes a todos los subsistemas, que es lo que le daría coherencia interna.

Los Tratados creadores de estructuras o subsistemas complementarios y de carácter originario son, entre otros:

- 1.- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala, 1993);
- 2- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, (1995);
- 3.- Tratado de la Integración Social Centroamericana. (1995);
- 4.- Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente (1984).
- 5.- El Convenio constitutivo de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (1982).

Estos Tratados crean subconjuntos orgánicos- institucionales en los sectores más importantes de la integración centroamericana, que a la vez, están formados por sectores afines como lo son: de transporte y agricultura en el ámbito económico; educación, salud, género, vivienda y trabajo, en el ámbito social; defensa, seguridad ciudadana, en el ámbito de seguridad; ambiente, desastres naturales, en el ámbito de medio ambiente, etc. Lo que de alguna manera justifica el nombre de sectores subsistemas con el que se les denomina.

El Tratado Marco de Seguridad Democrática y el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente no se establece expresamente que constituyen un subsistema.

En el caso del Tratado Marco de Seguridad Democrática, incluso, algunos son de la opinión que forma parte del sistema político, lo cual también causa confusión y atenta contra la debida coherencia, pues todos los subsistemas responden a un sistema superior, que es el formado por la Reunión de Presidentes, en su carácter de órganos superior y principal, y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en su carácter de Coordinador de todos los Consejos; pues según la lógica de los procedimientos, todo indica que las iniciativas, cualquiera que sea, se elevan a la Reunión de Presidentes con el aval o conocimiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por ello, es lógico pensar que la Comisión de Seguridad es no es un Subsistema.

En cuanto al Convenio Centroamericano de Protección del Ambiente, éste es un sector reconocido en la XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Declaración de Panamá II y el documento Lineamientos para el fortalecimiento y racionalización de la Institucionalidad Regional, Panamá 12 de julio de 1997.

#### **4.1.2.2. Los tratados constitutivos de órganos**

Algunos Tratados creadores de órganos e instituciones de integración, complementarios al Tratado Marco y de carácter originario son, entre otros:

- EL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS (1987);
- EL ESTATUTO DE LA CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA (1993);
- EL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA (Modificado por Resolución AG-1/98);
- CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA PERMANENTE PARA LA ERRADICACIÓN DE LA PRODUCCIÓN, TRÁFICO, CONSUMO Y USO ILÍCITOS DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS (CCP);
- EL CONVENIO CONSTITUTIVO DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS SUPERIORES DE POLICÍA, (SALAZAR, 2008).

Existen otros órganos e instituciones del Sistema que no han sido creados por Tratado, sino por actos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o por el Consejo de Ministros de Integración Económica, en cumplimiento de mandatos expresos del Protocolo de Tegucigalpa, así podemos mencionar los siguientes:

ACUERDO DE CREACIÓN DEL ORGANISMO SUPERIOR DE CONTROL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, y el CENTRO

DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES (RESOLUCIÓN N°106–2003 COMIECO-XXVI).

#### **4.1.2.3. Actas constitutivas de órganos e instituciones autónomas reconocidos por la Reunión de Presidentes en sus declaraciones**

ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL FORO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO (FOCARD-APS); CONSEJO DE MINISTRAS DE LA MUJER (COMCA); el CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (CONCADECO) y el CONSEJO REGISTRAL INMOBILIARIO DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA (CRICAP), entre otros.

En los casos anteriores los actos constitutivos se han dado por fundación de sus miembros, es decir, por medio de actas constitutivas de las reuniones de Directores (as) de Agua Potable; Designadas de la Presidencia para el tema de la mujer; Directores (as) de la Defensoría del Consumidor; Directores (as) de los Centros Nacionales de Registros, etc. Actos que si bien es cierto no son Tratados, el Sistema de la Integración Centroamericana a través del Órgano Superior ha decidido reconocerlos como parte de la institucionalidad del SICA, por los siguientes motivos: a) Su conformación se basa en la concurrencia de instituciones estatales existentes en una regional; b) a través de ellos se cumplen algunos de los objetivos de la integración; y c) se ha querido aprovechar la estructura creada desde su base.

Sin embargo, su reconocimiento dentro del sistema por medio de una Declaración de Presidentes no es lo más recomendable, pues al no tratarse de Tratados Internacionales, es sumamente difícil, por no decir imposible, que los parlamentos nacionales asignen las cuotas correspondientes al sostenimiento de dichas estructuras del SICA, por lo que son las propias administraciones autónomas las que asumen dentro de sus presupuestos dichos gastos administrativos.

Como apoyo a las decisiones presidenciales y con base a la orden de unificación de la Secretarías, la Secretaría General del SICA ha venido celebrando Acuerdos de Cooperación Funcional con estos organismos, a fin de que sus secretarías ejecutivas compartan la misma sede y los gastos bajo un criterio de racionalidad administrativa. Mas bien, el problema de fondo se dará cuando una de estas organizaciones o instituciones creadas afecte intereses particulares de algunos de los países miembros o de las personas naturales o jurídicas, quienes pueden llegar a argumentar la falta de legalidad de sus estatutos y de sus decisiones, en relación al Derecho Interno, lo que al final podría causar inseguridad jurídica para las relaciones en las mismas.

Otros, como el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), la Secretaría Técnica de Turismo (SITCA), y la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM), si bien nacieron por acta constitutiva de sus Ministros o Juntas Directivas, fueron reconocidos por el Protocolo de Guatemala como parte de la institucionalidad del SICA, ésta es otra condición diferente, pues el reconocimiento fue realizado por Tratado, en este caso dicha decisión fue ratificada por los parlamentos nacionales y por lo tanto, si tiene seguridad Jurídica en sus actos.

Cabe aclarar que el surgimiento de órganos e instituciones se atomizó en los últimos años de la integración y que la lista que se hace en este Manual es a vía de ejemplo, por lo que algunos de los órganos e instituciones creados escapan de esta enumeración.

#### **4.1.3. Protocolos modificativos**

Los Protocolos Modificativos a los Tratados, también son Derecho originario, por supuesto, forman parte de los mismos Tratados de Derecho originario, pues los han modificado. Sin embargo, en este Manual se ha querido hacer un acápite especial, debido a la característica especial del Protocolo de Reforma al Tratado Marco, que modificó el artículo 35 de dicho Instrumento. El Protocolo de Tegucigalpa establece en el artículo mencionado, que ningún Tratado posterior podría ser superior a éste, no obstante, si es posible tener uno que modifique sus contenidos cuando se trata de una reforma pero bajo ciertos requisitos especiales, como lo son: a) la participación pluri-orgánica (*supra*); b) por el consenso de todos los Estados miembros y en los diferentes órganos que participen del proceso legislativo, y que el Protocolo tenga como único objeto la reforma del mismo.

Hay Protocolos modificativos de otros tratados originarios, entre ellos:

- PROTOCOLO AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS;
- SEGUNDO PROTOCOLO AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO; CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS;
- TERCER PROTOCOLO AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS;
- CUARTO PROTOCOLO AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS;
- ENMIENDA AL PROTOCOLO AL TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA -PROTOCOLO DE GUATEMALA;

- PROTOCOLO AL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD).

Estos Protocolos Modificativos no tienen que cumplir los mismos requisitos de reforma del Protocolo de Tegucigalpa, habida cuenta de que solamente hay un Tratado Marco, no obstante, todos cumplen los requisitos convencionales de los tratados internacionales, en cuanto a su ratificación, depósito y vigencia.

#### **4.1.4. Otros tratados de derecho originario**

Hay otros Tratados de derecho originario del SICA, anteriores y posteriores que desarrollan contenidos de carácter sustantivo de sectores muy especiales de la integración centroamericana, entre ellos y por orden material podemos enunciar:

- A) SECTOR DE SEGURIDAD REGIONAL: TRATADO DE ASISTENCIA LEGAL MUTUA EN ASUNTOS PENALES ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y PANAMÁ; TRATADO CENTROAMERICANO SOBRE RECUPERACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE VEHÍCULOS HURTADOS, ROBADOS, APROPIADOS O RETENIDOS ILÍCITA O INDEBIDAMENTE y su PROTOCOLO AL TRATADO CENTROAMERICANO SOBRE RECUPERACIÓN Y DEVOLUCIÓN DE VEHÍCULOS HURTADOS, ROBADOS, APROPIADOS O RETENIDOS ILÍCITA O INDEBIDAMENTE; CONVENIO CENTROAMERICANO PARA LA PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS, TESTIGOS, PERITOS Y DEMÁS SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA INVESTIGACIÓN Y EN EL PROCESO PENAL, PARTICULARMENTE EN LA NARCOACTIVIDAD Y DELINCUENCIA ORGANIZADA;
- B) SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA: TRATADO GENERAL DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANO; CONVENIO SOBRE EL RÉGIMEN ARANCELARIO Y ADUANERO CENTROAMERICANO; TRATADO SOBRE INVERSIÓN Y COMERCIO DE SERVICIOS ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA; PROTOCOLO AL TRATADO SOBRE INVERSIÓN Y COMERCIO DE SERVICIOS ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA;
- C) SUBSISTEMA DE INTEGRACIÓN SOCIAL: CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA COORDINACIÓN EDUCATIVA Y CULTURAL CENTROAMERICANA (CECC); CONVENCION CENTROAMERICANA PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL; CONVENCION

- CENTROAMERICANA PARA LA REALIZACIÓN DE EXPOSICIONES DE OBJETOS ARQUEOLÓGICOS, HISTÓRICOS Y ARTÍSTICOS; CONVENCION CENTROAMERICANA PARA LA RESTITUCION Y EL RETORNO DE OBJETOS ARQUEOLÓGICOS, HISTÓRICOS Y ARTÍSTICOS;
- D) SECTOR MEDIO AMBIENTE: CONVENIO PARA LA CONSERVACION DE LA BIODIVERSIDAD Y PROTECCION DE AREAS SILVESTRES PRIORITARIAS EN AMERICA CENTRAL; CONVENIO REGIONAL PARA EL MANEJO Y CONSERVACION DE LOS ECOSISTEMAS NATURALES FORESTALES Y EL DESARROLLO DE PLANTACIONES FORESTALES; ACUERDO REGIONAL SOBRE MOVIMIENTO TRANSFRONTERIZO DE DESECHOS PELIGROSOS; CONVENIO REGIONAL SOBRE CAMBIOS CLIMATICOS; ALIANZA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE CENTROAMERICA; NUEVO CONVENIO CONSTITUTIVO DEL CENTRO DE COORDINACION PARA LA PREVENCION DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMERICA CENTRAL (CEPREDENAC);
- E) SECTOR MONETARIO, CAMBIARIO Y FINANCIERO: ACUERDO MONETARIO CENTROAMERICANO;
- F) SECTOR ELÉCTRICO: TRATADO MARCO DEL MERCADO ELÉCTRICO DE AMERICA CENTRAL; PROTOCOLO AL TRATADO MARCO DEL MERCADO ELÉCTRICO DE AMERICA CENTRAL.
- G) SECTOR TELECOMUNICACIONES: TRATADO SOBRE TELECOMUNICACIONES ENTRE LAS REPUBLICAS DE NICARAGUA, EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS; PROTOCOLO AL TRATADO CENTROAMERICANO DE TELECOMUNICACIONES, entre otros.
- H) SECTOR MIGRACION: CONVENIO DE CREACION DE LA VISA UNICA CENTROAMERICANA PARA LA LIBRE MOVILIDAD DE EXTRANJEROS ENTRE LAS REPUBLICAS DE EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA; entre otros.
- I) SECTOR MONETARIO: TRATADO SOBRE SISTEMAS DE PAGOS Y DE LIQUIDACION DE VALORES DE CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA.

También hay Tratados de derecho originario que han sido suscritos pero aún no están vigentes, algunos de ellos están por entrar en vigencia, pues ya hay depósitos en la SG-SICA, pero aún falta completar el número de depósitos requeridos para la vigencia de los mismos, por su importancia se mencionan los siguientes:

- PROTOCOLO DE REFORMAS AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS;
- CONVENIO MARCO PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA UNIÓN ADUANERA CENTROAMERICANA;
- TRATADO CENTROAMERICANO RELATIVO A LA ORDEN DE DETENCIÓN Y EXTRADICIÓN SIMPLIFICADA;
- TRATADO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA HIPOTECA CENTROAMERICANA ENTRE LAS REPÚBLICAS DE GUATEMALA, EL SALVADOR, HONDURAS, NICARAGUA, COSTA RICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA;
- ACUERDO DE COOPERACIÓN PARA LA FACILITACIÓN Y DESARROLLO DE LAS OPERACIONES AÉREAS ENTRE LOS GOBIERNOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, LA REPÚBLICA DE HONDURAS, LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR Y LA REPÚBLICA DE NICARAGUA.

La producción normativa anterior demuestra la voluntad de los Estados de seguir integrándose y demuestra que los Tratados siguen siendo el instrumento jurídico por medio del cual los Estados parte aseguran los compromisos adoptados en áreas de especial interés.

#### **4.2. Fuentes secundarias o de derecho derivado**

Para Louis (*Op.cit.*, 102) la expresión “Derecho derivado” abarca el conjunto de actos adoptados por las instituciones con vistas a cumplir los objetivos de los tratados. Indica, además, subordinación a los tratados y se les denomina normas secundarias, pues se dictan conforme a las normas primarias contenidas en los mismos.

En el ámbito de las normas secundarias las reglas que deben observar los órganos e instituciones que las emiten son comparables con las que se deben observar entre la Constitución y las leyes o entre las leyes y los reglamentos en el Derecho nacional, por cuanto no se dispone de poder legislativo general para adoptar cualquier tipo de actos, ya que ejercen su facultad decisoria en cumplimiento de las disposiciones o los objetivos plasmados en las normas originarias o primarias.

Una competencia de carácter normativo es una competencia de carácter funcional y una de las más importantes a nivel de órganos de decisión.

La competencia funcional necesariamente constituye un poder de decisión, por lo que es necesario conceptualizar lo que entendemos por “*el poder de decisión*” y/o “*competencias funcionales*”, ya que ambos conceptos, aunque complementarios, son herramientas



útiles para el análisis de los órganos que tienen esa competencia y cuáles no, debido a la conformación orgánica e institucional del SICA.

El poder de decisión en el Sistema de la Integración Centroamericana, lo podemos dividir en dos clases, según que la acción de decisión sea realizada en el ámbito primario o secundario. En el primer grupo, que constituyen la creación originaria de nuestro ordenamiento jurídico, tenemos la ejercitada por los Estados soberanos mediante la suscripción de tratados internacionales, y las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes como órgano del SICA. En el segundo grupo, que constituye la creación del derecho derivado y complementario de nuestro ordenamiento jurídico, tenemos la ejercitada por los órganos del SICA, expresada por medio de Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. Interpretando a LAGRANGE (1967, pág.7) el *poder de decisión*, en este segundo grupo, puede ser definido como un acto que emana de la autoridad comunitaria, que produce efectos jurídicos y que está encuadrado en el límite de su competencia de la cual la autoridad de un órgano está investido por un Tratado.

PESCATORE define a las *competencias funcionales* (poderes), como las atribuciones de decisión repartidas a los diferentes órganos de gobierno de una comunidad. Estos conceptos que aplicaremos a nuestro análisis orgánico del SICA, serán de mucha utilidad, ya que el ordenamiento jurídico creado por los órganos del SICA, así como las decisiones adoptadas por los Estados y/o Reunión de Presidentes mediante Tratados en el ámbito del derecho originario, nos permitirá identificar y analizar los órganos a los cuales se les determina la capacidad de tomar decisiones en ámbitos descritos por los Tratados.

El Sistema de la Integración Centroamericana está compuesto por los siguientes órganos: la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General. Asimismo, forman parte del sistema: la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo. Cabe aclarar que es ésta la enumeración de órganos que realiza el Protocolo de Tegucigalpa dentro del SICA como los órganos que forman parte del sistema principal y político; no se enumeran aquí los órganos comprendidos en los Subsistemas Económico, Social y de Ambiente, a los cuales nos referiremos más adelante.

En cuanto a los órganos del SICA, se hará referencia únicamente a los órganos con poder de decisión, y en relación a las competencias se hará referencia a las funcionales o de decisión (poderes), y en relación a éstas, a aquellas materias que indiquen el funcionamiento del sistema político gubernativo administrativo, de carácter vertical y horizontal, que nos ayude a identificar y entender la toma de decisiones y el funcionamiento de los procesos legislativos derivados dentro de la comunidad.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del Sistema de

la Integración adoptó en la Ciudad de Managua, el día primero de diciembre de dos mil cinco (2005), el *Reglamento de los Actos Normativos* que reglarían los actos de la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros.

Este Reglamento es de carácter general; su objeto es regular la normativa que los órganos del SICA pueden emitir, ya sea para dar seguridad jurídica a las relaciones entre los Estados Miembros, o para que los órganos e instituciones del SICA cumplan sus competencias bajo la efectiva observancia de los propósitos y principios del Protocolo de Tegucigalpa.

De acuerdo al artículo 24, letra f, correspondía al Comité Ejecutivo la aprobación del Reglamento de los Actos Normativos, sin embargo, de acuerdo a la disposición transitoria 2, del Protocolo de Tegucigalpa, mientras no estuviera instalado, corresponde al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores esta competencia; además, este Consejo actuó en base a los numerales 2, 6 y 9 de la Resolución No. 2 de la XIII Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en la Ciudad de Panamá, República de Panamá, el 11 de diciembre de 1992; y, en base a los numerales 3 y 4 de la Agenda de Guatemala, adoptada en la XIV Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en la Ciudad de Guatemala, República de Guatemala, el 29 de octubre de 1993.

El Reglamento de actos normativos desarrolla y regula los contenidos y alcances de los actos normativos de la Reunión de Presidentes y del Consejo de Ministros, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa e instrumentos complementarios o derivados al mismo.

Este Reglamento es muy importante para conocer los actos normativos que pueden emitir los órganos de decisión del SICA.

#### **4.2.1. Actos normativos de la Reunión de Presidentes**

La Reunión de Presidentes, que de acuerdo al Capítulo I (*supra*), se integra por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Parte, se le debe considerar como un verdadero órgano decisorio, al cual se le confían las tareas más delicadas en materia de integración, le corresponde: conocer de los asuntos de la región que requieran sus decisiones en materia de, democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad; definir y dirigir la política centroamericana mediante el establecimiento de las directrices sobre integración; tomar aquellas decisiones que sean necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones; verificar, controlar y darle seguimiento a sus mandatos y decisiones; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA.

De acuerdo al Reglamento de los Actos normativos se entiende por Acto Normativo: todo acto voluntario que crea, regula, ordena, modifica o extingue relaciones de derecho.

Para el ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, la Reunión de Presidentes emitirá Declaraciones y adoptará Acuerdos, Decisiones y Resoluciones. A continuación se describirán cada uno de ellos dejando el análisis de sus características al Capítulo V (*Infra*).

#### **4.2.1.1. Declaraciones**

Es el acto solemne mediante el cual la Reunión de Presidentes formula su voluntad política sobre aspectos estratégicos que regirán la integración centroamericana, fijando sus orientaciones y lineamientos básicos.

#### **4.2.1.2. Acuerdos**

Es el acto específico e individual mediante el cual la Reunión de Presidentes instruye, faculta o designa a un órgano, organismo, autoridad o institución del Sistema, la realización de una misión determinada, con carácter obligatorio para el destinatario.

#### **4.2.1.3. Decisiones**

Es el acto debidamente razonado, de obligatorio cumplimiento en todos los Estados, que forman parte del SICA, mediante el cual la Reunión de Presidentes decide en materias de su competencia, definidas especialmente en el artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa.

#### **4.2.1.4. Resoluciones**

Son los actos obligatorios para los Estados mediante los cuales la Reunión de Presidentes resuelve asuntos relativos a la política e integración regional.

### **4.2.2. Actos Normativos de los Consejos de Ministros**

De acuerdo a las definiciones contenidas en el Reglamento de Actos Normativos, el Consejo de Ministros, al que se refiere el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa, es el Consejo de Ministros del Ramo.

Además, el artículo 3 de dicho Reglamento, establece que la interpretación y aplicación de este Reglamento se realizará de conformidad con los propósitos, objetivos, principios y enunciados básicos del Protocolo de Tegucigalpa, y los demás instrumentos complementarios o derivados anteriores y posteriores, que apruebe la Reunión de Presidentes y, en su caso, el Consejo de Ministros por ramo.

Esto nos indica, que el Reglamento de Actos Normativos no sólo es un Reglamento para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, sino también podrá ser aplicado por cualquier Consejo de Ministros en su ramo, esto coincide también, con el artículo 55

del Protocolo de Guatemala y el artículo 17 del Tratado de Integración Social, en los que se establecen los actos normativos de estos Consejos que son de idéntico contenido.

Los actos normativos del Consejo de Ministros (entendido todos los Consejos de Ministros) se expresan en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones.

#### **4.2.2.1. Resoluciones**

Las Resoluciones son los actos obligatorios para los Estados mediante los cuales el Consejo de Ministros resuelve asuntos internos de su respectivo ramo, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración.

#### **4.2.2.2. Reglamentos**

Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados que forman parte del SICA.

Se han aprobado, solo a guisa de ejemplo, reglamentos relacionados con los siguientes temas: Reglamentos de protección de la langosta y del camarón por parte del Consejo Agropecuario Centroamericano, en el sector de pesca y acuicultura; Reglamentos para la Negociación Conjunta de Medicamentos, el Reglamento para facilitar la gestión migratoria del COMIGOB, así como los Reglamentos aprobados por COMIECO y el Consejo Monetario Centroamericano.

#### **4.2.2.3. Acuerdos**

Los Acuerdos tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.

#### **4.2.2.4. Recomendaciones**

Las Recomendaciones contendrán orientaciones y sugerencias que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

### **4.2.3. Actos normativos del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores**

De conformidad al artículo 17 del Protocolo de Tegucigalpa, al Consejo de Ministros le corresponde: dar el seguimiento que asegure la ejecución eficiente de las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes; coordinar a otros Consejos de Ministros sectoriales e intersectoriales; coordinar y dar seguimiento a las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social, cultural y de seguridad democrática, que puedan tener repercusiones internacionales; la aprobación del presupuesto de la organización central; la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional

regional; la recomendación sobre el ingreso de nuevos miembros al SICA; conocer de las propuestas presentadas por los distintos foros de Ministros.

Tanto en el artículo 16 del Protocolo de Tegucigalpa como en el artículo 14 del Reglamento de Actos Normativos, se establece que el órgano de Coordinación es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, quien además tendrá capacidad de emitir decisiones en las materias expresamente indicadas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los asuntos vinculados directamente con su función como órgano principal de coordinación del sistema. Este tipo de actos de coordinación del Consejo se expresan a través de Resoluciones (Artículo 10 del Reglamento).

#### **4.2.4. Actos normativos del Consejo de Ministros de Integración Económica**

Tanto en el Protocolo de Guatemala como en el Tratado General de Integración Económica, por medio del cual se crea el Subsistema Económico como parte del SICA, y con éste, los órganos de carácter decisorio de dicho Subsistema, se establecen las competencias normativas del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO).

El COMIECO está integrado por los Ministros que en cada Estado Parte, tenga dentro de su competencia los asuntos de integración económica. Corresponde al COMIECO: ejecutar las decisiones de la Reunión de Presidentes en materia de integración económica; la coordinación, armonización, convergencia y unificación de las políticas económicas de los Estados Parte; someter a aprobación de la Reunión de Presidentes las propuestas de políticas generales y directrices fundamentales del Subsistema; y, aprobar los reglamentos sobre la conformación y funcionamiento de todos los órganos del Subsistema económico, entre otros.

Para el efectivo cumplimiento de dichas normas, se dispone en el artículo 55 de dicho Protocolo, la facultad de los Consejos de Ministros de dictar normas de derecho derivado, las cuales, como se dijo, fueron trasladadas textualmente al Reglamento de Actos Normativos del 2005.

Aquí se tienen diferentes interpretaciones, en cuanto si los otros Consejos de Ministros del Subsistema Económico como el Consejo de Ministros de Agricultura, el Consejo de Ministros de Turismo, el Consejo de Ministros de Transporte, entre otros, tienen las mismas facultades de emitir normas de derecho derivado en materias que competen a su ramo. Lo cual ha sido una duda razonable, pues no se dice expresamente y se pensaba que solamente COMIECO podía hacerlo. Sin embargo, los Consejos de Ministros en su ramo si pueden adoptar los actos normativos a los que se refiere el artículo 55 del Protocolo de Guatemala, por estar constituidos con funcionarios de rango ministerial.

Bajo esta interpretación, la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo (COCATRAM) y la Corporación Centroamericana de Navegación Aérea (COCESNA), como parte del sector Transporte, no pueden adoptar actos normativos a los que se refiere el artículo 55 del Protocolo de Guatemala, pues en estos casos, la participación de funcionarios tanto de la COCATRAM como de COCESNA, son a nivel de direcciones técnicas y no de rango Ministerial, por lo que tienen necesariamente que acudir al Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAM) para adoptar decisiones en su ramo.

Lo mismo pasa por ejemplo con el Organismo del Sector Pesquero y Acuícola de Centroamérica (OSPESCA), cuyo Consejo es de Viceministros de Agricultura o designados, también tendrían que acudir al Consejo de Ministros de Agricultura (CAC) para adoptar un acto normativo a los que se refiere el artículo 55 del Protocolo de Guatemala.

Por supuesto, no quiere decir que estos Consejos, Comisiones o Corporaciones no puedan adoptar algún tipo de decisiones en su seno, lo que no podrían hacer es adoptar decisiones con las mismas características vinculantes al interior de los Estados parte, que aquellas emitidas por los Consejos de Ministros, como es el caso de los actos adoptados por el COMIECO, el CAC o el COMITRAM de conformidad al Protocolo de Guatemala.

Un Viceministro, un Director Ejecutivo o un Presidente que participe de forma individual o en Consejo, solamente podría adoptar actos normativos vinculantes al interior de los Estados si es por delegación expresa del Consejo de Ministros y en asuntos específicos, porque, insistimos, tanto el Reglamento de Actos Normativos como el Protocolo de Guatemala dice “Consejo de Ministros”, y en esos Consejos o son Ministros o son Delegados por los Ministros debidamente acreditados o para realizar esa competencia, que por cierto es concreta y específica.

Un Consejo intersectorial formado por los titulares de uno o más ramos ministeriales con el Consejo de Ministros de Integración Económica, puede adoptar actos normativos del artículo 55, porque la configuración es de carácter Ministerial y la competencia de la que deciden se trata de asuntos concurrentes o transversales de necesaria intervención de los sectores involucrados.

Bajo los razonamientos anteriores, surge la pregunta ¿el Reglamento de Actos Normativos es un reglamento de carácter general aplicable a los Consejos de Ministros del Subsistema Económico? La respuesta sería sí, con la salvedad de que estando dichas disposiciones reguladas exactamente igual en el Protocolo de Guatemala, serían de aplicación inmediata las reglas de dicho Protocolo por encima del Reglamento de Actos Normativos.

Lo cierto es, como se dijo, el Reglamento de Actos Normativos es aplicable a cualquier Consejo de Ministros en su respectivo ramo, y en las áreas de integración no sólo

económica, sino social, de seguridad y ambiente que se constituyera a nivel Ministerial y con fines de cumplir los propósitos u objetivos del SICA.

Los actos normativos de los Consejos de Ministros de Integración Económica se expresan en Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. En relación a su función de coordinar, armonizar el funcionamiento de los órganos y darle seguimiento a las políticas institucionales del subsistema económico, en su condición de órgano superior, lo hace a través de Resoluciones (artículo 55, inc. 2, PG).

#### **4.2.5. Actos normativos del Consejo de Ministros de Integración Social**

En el Tratado de San Salvador o Tratado de Integración Social, se crea el Subsistema Social como parte del SICA, y con éste, los órganos de carácter decisorio de dicho subsistema. El Tratado crea el Consejo de Integración Social y el Consejo de Ministros del Área Social.

Al Consejo de Integración Social que está integrado por el Ministro Coordinador del Gabinete Social de cada país, le corresponde dar seguimiento a los acuerdos de carácter social adoptados por la Reunión de Presidentes y hacer cumplir el Tratado, entre otras funciones. Sin embargo, al no estar previsto cuál de los Ministros integra dicho Consejo, no ha sido posible la toma de decisiones, salvo en ámbitos sectoriales.

El Consejo de Ministros del Área Social se integra con los Ministros del ramo social que lo requiere. Cada Consejo da el tratamiento a los temas específicos que le corresponden de conformidad a su competencia, con el objeto de coordinar y armonizar las decisiones relativas a la integración social.

Para el efectivo cumplimiento de dichas normas, se dispone en el artículo 17 de dicho Tratado, la facultad de los Consejos de Ministros de dictar normas de derecho derivado, las cuales fueron copiadas textualmente al artículo 55 del Protocolo de Guatemala (1993), y trasladadas al Reglamento de Actos normativos (2005).

Aquí se tienen muchas dudas en cuanto si el mismo Consejo de Ministros de Integración Social y los otros Consejos, como el Consejo de Ministros de Educación, Consejo de Ministros de Salud, entre otros, tenían las mismas facultades de emitir normas de derecho derivado en materias que competen a su ramo. Como se dijo en el análisis del subsistema económico (*supra*).

El Consejo de Ministras de la Mujer, como parte del Subsistema Social no puede adoptar actos normativos vinculantes al interior de los Estados a los que se refiere el artículo 17 del Tratado de Integración Social, pues en este caso, la configuración es a nivel de designadas, pues no existen Ministerios de la Mujer como tal, por lo que tienen

necesariamente que acudir al Consejo de Ministros de Integración Social para adoptar decisiones en su ramo.

Lo mismo pasa con el Foro de Agua Potable y Saneamiento de Centroamérica y República Dominicana –FOCARD-, cuyo Consejo está formado a nivel de Directores, los cuales tendrían que acudir al Consejo de Ministros de Salud para adoptar un acto normativo, como a los que se refiere el artículo 17 del Tratado de Integración Social.

Como se dijo en el análisis económico, con esto no se quiere decir que estos Consejos o Foros no puedan adoptar algún tipo de decisiones en su seno, pero no podrían adoptar decisiones con las mismas características vinculantes al interior de los Estados parte, como es el caso de los actos adoptados por el Consejo de Ministros de Educación o de Salud que son Consejos formados por titulares a nivel Ministerial.

Un Viceministro, un Director Ejecutivo o un Presidente que participe de forma individual o en Consejo, solamente puede intervenir por delegación del Consejo de Ministros para adoptar una decisión de las que se refiere el artículo 17 del Tratado de Integración Social, pues como se dijo, el CONSEJO DE MINISTROS no incluye implícitamente Consejos de Viceministros o Consejos de Directores, pues éstos serán a nivel de grupos técnicos y no órganos legislativos.

Un Consejo intersectorial formado por los titulares de uno o más ramos ministeriales con el Consejo de Ministros de Integración Social, puede adoptar actos normativos del artículo 17, porque la configuración es de carácter Ministerial y la competencia de la que deciden se trata de asuntos concurrentes o transversales de necesaria intervención de los sectores involucrados. Ejemplo: Reunión Ministerial entre Consejo de Ministros de Integración Social con un Consejo de Ministros de Trabajo.

Por último, insistir en este acápite que el Reglamento de Actos Normativos es aplicable a cualquier Consejo de Ministros en su respectivo ramo y en las áreas de integración no sólo económica, sino social, seguridad y ambiente que se constituyera a nivel Ministerial y con fines de cumplir los propósitos u objetivos del SICA.

De conformidad al artículo 17 del Tratado el Consejo de Ministros de Integración Social puede adoptar los siguientes actos normativos: Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Resoluciones. El mismo análisis cabría hacer en relación a la función de coordinación del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y el Consejo de Ministros de Integración Económica. El CIS como órgano superior del Subsistema Social, puede a través de Resoluciones, coordinar y armonizar el funcionamiento de los órganos y el seguimiento de las políticas institucionales del subsistema social.



#### **4.2.6. Actos normativos del Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo**

El Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, suscrito en San José, Costa Rica, en 1989, establece la existencia de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) que para esa época estaría integrada por representantes de los países miembros. Fue hasta la aprobación del *Reglamento de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo* en octubre de 2004, que el artículo 16 establece la existencia de un Consejo de Ministros de Ambiente, constituido por Ministros. Naturalmente a la fecha del Convenio Constitutivo ningún Estado parte disponía de Ministro de Ambiente; para el año 2004, todos los Estados parte ya cuentan con esta Secretaría de Estado.

En el artículo 17 del Reglamento, se establece que dicho Consejo, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa, dará seguimiento a las decisiones adoptadas por la Reunión de Presidentes, en lo que concierne al tema ambiental, y dará cumplimiento a los Convenios de integración e internacionales de carácter ambiental. Se dice que el Consejo adoptará decisiones, pero no establece qué tipo de actos normativos puede adoptar, por lo que se debe entender que este sería uno de los Consejos de Ministros que adoptarían sus decisiones de acuerdo al Reglamento de Actos Normativos del 2005.

#### **4.2.7. Actos normativos de otros órganos del SICA**

##### **4.2.7.1. Actos normativos del Comité Ejecutivo**

El Comité Ejecutivo por ser un órgano permanente, de conformidad al artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa, debería estar conformado por funcionarios eminentemente comunitarios y ser un órgano de decisión y ejecución.

El Comité Ejecutivo debería trabajar de la mano con los diferentes Consejos con los cuales también tendría funciones de asesoría y de iniciativa normativa.

En el gobierno del SICA, solamente en la Secretaría General y en otras Secretarías Técnicas del SICA, podemos encontrar funcionarios comprometidos con los intereses comunitarios y con funciones permanentes de interés común.

De conformidad al artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa, el Comité Ejecutivo puede adoptar decisiones, proponer el establecimiento de secretarías u órganos subsidiarios, aprobar reglamentos que se elaboren por las Secretarías u otros órganos del SICA, a fin de elevarlas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual tiene el verdadero poder normativo dentro del sistema de órganos verticales de gobierno dentro del SICA. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores puede adoptarlas *per se* o llevarlas a la esfera de la Reunión de Presidentes, según corresponda.

El Comité Ejecutivo también está llamado a ser un órgano de decisión sobre todo en cumplimiento de la competencia de velar por que se cumplan las disposiciones del

Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados. En este sentido debería de tener regulada la forma de adoptar dichas decisiones.

El Comité Ejecutivo en el ejercicio de sus facultades normativas ha adoptado, por consenso, resoluciones relativas al fortalecimiento institucional de la Secretaría General, la Secretaría de Integración Social, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, la Secretaría de la Coordinación Educativa y cultural, entre otras.

#### **4.2.7.2. Actos normativos de la Reunión de Vicepresidentes**

La Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia es un órgano deliberativo en relación al proceso de desarrollo e integración centroamericana (Artículo 2, Reglamento Orgánico de la Reunión de Vicepresidentes), trabaja en apoyo a los organismos regionales pero principalmente es un órgano de asesoría de la Reunión de Presidentes (art. 12 PT).

La Reunión de Vicepresidentes puede adoptar Decisiones, Resoluciones y Recomendaciones (artículo 17 de su Reglamento). También se establece la posibilidad de adoptar acuerdos y acciones (Art.18 de su Reglamento), pero en ningún caso explica cuál es la diferencia entre unos y otros actos. En todo caso, la norma general del consenso aplica para sus decisiones y lo único que se puede deducir es que las decisiones, resoluciones y acuerdos tendrían que ser vinculantes y las recomendaciones no vinculantes.

Debe entenderse que por tratarse de un órgano cuya naturaleza es de asesoría, cuando se habla de decisiones vinculantes se entiende dentro de su esfera de actuación y en todo caso, que en las materias que decida sea por delegación de la Reunión de Presidentes, pues es un órgano de asesoría del órgano superior, esto significa que solamente por delegación podrían adoptarlas, de lo contrario sus decisiones serían meras asesorías no vinculantes para que eventualmente sean tomadas en cuenta por el Órgano Superior.

La Reunión de Vicepresidentes ha venido trabajando en temas relativos al Desarrollo Transfronterizo, como una Delegación que le hiciera la Reunión de Presidentes y han estado apoyando Mancomunidades de desarrollo transfronterizo, como la que existe en el triffinio entre Honduras, Guatemala y El Salvador.

En esta materia la Reunión de Vicepresidentes han estado emitiendo algún tipo de normativa que los Estados están asumiendo de buena fe.

#### **4.2.7.3. Actos normativos de la Comisión de Seguridad**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica crea el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, que si bien no se considera un Subsistema, es un área importante de la integración centroamericana. El Tratado Marco amplía positivamente el propósito señalado en el artículo 3 b) del Protocolo de Tegucigalpa, el

cual, además crea una estructura orgánica en la que el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación.

Además, dicho Tratado instituye la Comisión de Seguridad, como una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento; así como una instancia de elaboración de propuestas y recomendaciones. Dicha Comisión está subordinada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Reunión de Presidentes. Sin embargo, en el marco de sus competencias, la Comisión puede adoptar decisiones vinculantes para los Estados, aunque por su carácter ejecutivo, no queda claro en dicho tratado si la Comisión puede o no tomar decisiones con total independencia del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Para el cumplimiento de sus funciones puede crear subcomisiones de seguridad, defensa, jurídica o intersectoriales, todas éstas como instancias técnicas dedicadas a conocer temas de carácter especial según su área de competencia.

El Reglamento de Actos Normativos no sería aplicable a la Comisión de Seguridad, pues ésta no constituye un Consejo de Ministros. La Comisión de Seguridad está integrada por los Viceministros de Relaciones Exteriores, Viceministros de Defensa y Viceministros de Seguridad, gobernación o Justicia, o sus equivalentes dependiendo de cada Estado.

Cabría entonces preguntarse, ¿el Reglamento de Actos Normativos sería aplicable a la Reunión de Ministros de Defensa o a la Reunión de Ministros de Seguridad, Gobernación, Justicia o su equivalente? La respuesta podría ser positiva, ya que reúnen la calidad requerida por dicho Reglamento, a saber, ser Ministros del ramo de Defensa o Seguridad. Sin embargo, dichas instancias, aunque se constituyan, todavía no están legalmente reconocidas por el SICA para que sean instancias de decisión en estas materias. Ese reconocimiento tendría que pasar por la aprobación inicial del Comité Ejecutivo y posteriormente por la aprobación de la Reunión de Presidentes, el cual lo realizará mediante el instrumento jurídico que corresponda.

#### **4.2.7.4. Actos normativos del Parlamento Centroamericano**

El Convenio del PARLACEN y su Reglamento establecen la capacidad de este órgano de adoptar Resoluciones, sin embargo, éstas no son vinculantes, obviamente, en la época y en el contexto en que nació, no tendría por qué tener este tipo de competencias, pues su fin principal es alcanzar la paz mediante el establecimiento del Estado de Derecho y regímenes democráticos en cada uno de los Estados centroamericanos, presupuestos indispensables para alcanzar la libertad y el desarrollo de nuestros pueblos. Por lo que es lógico pensar que no era un órgano creado para formar parte de un sistema político con competencias o poderes dentro del mismo. Es claro que su naturaleza era distinta y por lo tanto no tendría por qué tener una competencia funcional dentro de un esquema de

órganos, ni competencias transferidas por los Estados, ni mucho menos un poder cuando menos, *cuasi* legislativo.

Con la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa tanto la existencia como el objeto del Parlamento Centroamericano cambian de forma radical, pues aunque en esencia seguiría siendo un foro de discusión, planteamiento y análisis, lo sería como parte de un Sistema jurídico-político institucional en un proceso de integración regional con fines del bien común.

Aún con la reciente aprobación del Protocolo de reformas (2008), el Parlamento no tiene facultades legislativas, ni tampoco forma parte del proceso legislativo del SICA, su función de recomendación sigue siendo su función principal y lo que si queda claro es que ahora constituye un órgano de carácter horizontal del SICA, cuyas funciones se encuadran dentro de un sistema político de órganos, que trabajan para la integración centroamericana y el bien común de las personas que la integran.

#### **4.2.7.5. Actos normativos del Órgano Superior de Control**

El Organismo Superior de Control creado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (11 de diciembre del 2007) de conformidad al artículo 33 del Protocolo de Tegucigalpa expresará el resultado de sus auditorías y fiscalizaciones a través de informes y los grupos técnicos brindaran dictámenes contables, estos actos que no tienen denominación propia dentro del ordenamiento jurídico del SICA, no son propiamente actos normativos, sino decisiones que tienen un alcance puramente interno, de recomendación, pues será la Reunión de Presidentes la que decidirá que hacer con los mismos.

### **4.3. Fuentes complementarias**

#### **4.3.1. Acuerdos internacionales del SICA**

Como se dicho, el SICA tiene capacidad jurídica internacional, que se ejerce en la celebración de acuerdos con terceros países u organizaciones internacionales, estos acuerdos vinculan a la instituciones y órganos del SICA.

La pregunta que surge de inmediato es, ¿estos Acuerdos obligan a los Estados miembros? Si tomamos en cuenta que los acuerdos que realiza el SICA están subordinados a competencias expresamente establecidas por los Tratados originarios y si tomamos en consideración que estos actos son instrumentos para realizar los objetivos del Tratado, entonces podríamos concluir, sin temor, que los Estados parte del SICA están obligados a respetar también estos Acuerdos, los cuales forman parte del acervo jurídico de la comunidad.

##### **4.3.1.1. Acuerdos de asociación**

La producción normativa del SICA -en sus relaciones internacionales-, se encuentra en Acuerdos, Convenios, Cartas o Memorando de Entendimiento, que el SICA suscribe

en su carácter de sujeto de derecho internacional con otros Estados y Organizaciones internacionales.

Como se dijo en el Capítulo I (*supra*), el SICA es una Organización Internacional, sujeto de derechos y obligaciones, y que en el ejercicio de sus objetivos y propósitos se relaciona con Estados, Órganos de Estado, Alcaldías, Universidades, Organismos Internacionales, Organismos de integración Regional, entre otros.

Además, -como se explicó- para el ejercicio de esas funciones, el Secretario General es el funcionario que tiene la representación legal del Sistema, siempre y cuando no la ostente el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o declare su reserva.

De conformidad al artículo 31 del Protocolo de Tegucigalpa el SICA podrá, en el marco de sus propósitos y principios, concluir acuerdos de Asociación con terceros Estados, en donde se estipulen derechos y obligaciones recíprocas, precepto que ha generado los siguientes acuerdos de asociación de Estados y participación de Estados Observadores:

En la actualidad solamente la República Dominicana tiene la categoría de Estado Asociado al SICA. Como Estados observadores en el ámbito regional: México, Chile, Perú y Argentina, y como observadores extrarregionales: Taiwán, España, Alemania, Francia, Italia, Australia, Japón y Corea. Recientemente pidieron su ingreso Estados Unidos y la Unión Europea.

Este tipo de acuerdos significa un reconocimiento del Sistema de la Integración Centroamericana que le otorgan los Estados y refuerzan el carácter de sujeto internacional en sus relaciones Internacionales con otros Estados.

#### **4.3.1.2. Acuerdos del SICA con organismos de cooperación**

Además de los acuerdos de asociación de Estados que regula el artículo 31 del Protocolo de Tegucigalpa, están aquellos Acuerdos de Cooperación que regula el artículo 26 del mismo. En cumplimiento de dicha disposición, la Secretaría General ha celebrado muchos acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar, por su importancia, los siguientes:

- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LOS GOBIERNOS DE CENTROAMÉRICA, BELICE Y REPÚBLICA DOMINICANA;
- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AECI) Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA);

- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN DE ESPAÑA Y EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) PARA ESTABLECER EL FONDO ESPAÑA-SICA;
- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AACI);
- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA AGENCIA ANDALUZA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (AACI) PARA LA APROBACIÓN DEL PROGRAMA OPERATIVO DE COOPERACIÓN;
- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA FUNDACIÓN VALENCIAPORT;
- ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y COMERCIO DE LA REPÚBLICA DE COREA. CONCERNIENTE AL ESTABLECIMIENTO DE UN FONDO DE COOPERACIÓN;
- MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL MECANISMO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LOS PAÍSES DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA.

#### **4.3.1.3. Acuerdos del SICA con universidades**

- ACUERDO MARCO DE COOPERACION ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL Y LA UNIVERSIDAD DE OAXACA, MEXICO;
- ACUERDO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR DE GUATEMALA;
- ACUERDO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA DE NICARAGUA (UCA);
- ACUERDO MARCO DE COLABORACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE EL SALVADOR;

- ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y YORK UNIVERSITY, CANADÁ;
- ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y EL CENTRO AGRONÓMICO TROPICAL DE INVESTIGACIÓN Y ENSEÑANZA (CATIE).

#### **4.3.1.4. Acuerdos del SICA con organismos de integración**

- ACUERDO DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN (ALADI) Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA);
- CARTA DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA, SIECA Y LA DELEGACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA EN NICARAGUA;
- PLAN DE ACCIÓN SICA-CARICOM;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LAS REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y PANAMÁ Y LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA;
- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA RELATIVO A LAS ORIENTACIONES PLURIANUALES PARA LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LA COOPERACIÓN COMUNITARIA;
- ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS, POR UNA PARTE, Y LAS REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS, NICARAGUA Y PANAMÁ, POR OTRA PARTE;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE LA COMISIÓN EJECUTIVA DEL PLAN PUEBLA, PANAMÁ Y LA SG-SICA.

#### **4.3.1.5. Acuerdos del SICA con otros organismos internacionales**

- ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS Y LA

- SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- ACUERDO ENTRE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO) Y EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
  - ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
  - ACUERDO DE COOPERACIÓN ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES;
  - ACUERDO DE COOPERACIÓN TÉCNICA, ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG-SICA, Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, OIM, PARA EL USO DE LA RED DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN DEL SICA, SICANet;
  - ACUERDO DE RELACIONES DE COOPERACIÓN ENTRE LA ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD/ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
  - CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL SUSCRITO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y LAS NACIONES UNIDAS, POR MEDIO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO;
  - CARTA DE ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA) Y LA SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO DE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

#### **4.3.1.6. Acuerdos Sede**

Los Acuerdos Sede celebrados entre las secretarías e instituciones de integración con cada país donde se encuentra su sede, son instrumentos muy importantes dentro del edificio jurídico del SICA, ya que es en éstos donde se fijan los privilegios e inmunidades de la sede y de sus funcionarios.

Los Acuerdos Sede permiten, además, que la personería jurídica sea reconocida por el país sede y por las personas naturales o jurídicas con las que se relacionará en el ejercicio



de sus competencias. Por ejemplo, el Acuerdo Sede es la que permite abrir una cuenta bancaria o realizar transacciones u obligarse jurídicamente al interior de los países de la integración.

#### **4.3.2. Acuerdos Inter-Secretarías**

##### **4.3.2.1. Acuerdos entre la Secretaría General y otras secretarías del SICA**

Muchos se preguntan con razón, el por qué las Secretarías y las instituciones de integración necesitan celebrar acuerdos de cooperación funcional; como es lógico, bajo una interpretación sistémica de los Tratados, estas secretarías e instituciones se deben brindar la cooperación necesaria para el cumplimiento de los objetivos del SICA.

En la Declaración de Panamá de 1997, se decidió ordenar la unificación de las Secretarías del sistema, con el objeto de mejorar la coordinación entre las mismas y de racionalizar los costos económicos de la institucionalidad.

Estos aspectos mencionados son los que llevaron a varias Secretarías a unificarse a la Secretaría General, integrándose desde esa fecha las siguientes: la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo, la Secretaría del Organismo del Sector Pesquero, la Secretaría del Consejo de Ministras de la Mujer, la Secretaría del Foro de Agua Potable y Saneamiento, la Secretaría del Consejo de Protección al Consumidor, entre otras; lo cual conlleva a una necesaria regulación sobre el manejo y administración financiera de los fondos y del patrimonio general de cada una de las Secretarías integradas, por lo que el contenido de los Acuerdos Marcos de Cooperación Funcional regula la dependencia administrativa, la coordinación debida, entre otros contenidos de importancia.

Entre los Acuerdos Marco de Cooperación funcional suscritos a la fecha, podemos mencionar:

- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL CONSEJO DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL CONSEJO CENTROAMERICANO DE TURISMO Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
- ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA Y EL REINO DE ESPAÑA RELATIVO AL ESTABLECIMIENTO DE LA AGENCIA DE

- PROMOCIÓN TURÍSTICA DE CENTROAMÉRICA EN ESPAÑA;
- ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES DE LA PESCA Y LA ACUICULTURA DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;
  - MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO Y ACUÍCOLA DEL ISTMO CENTROAMERICANO (OSPESCA) Y LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA; PARA LA PROTECCIÓN Y CONSERVACIÓN DE LAS TORTUGAS MARINAS (CIT);
  - ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SG-SICA) Y EL CENTRO PARA LA PROMOCIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA EN CENTROAMÉRICA (CENTROMYPE);
  - ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y LA SECRETARÍA GENERAL DEL SICA;
  - ACUERDO DE COOPERACIÓN FUNCIONAL ENTRE EL FORO DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE CENTROAMERICA, PANAMÁ Y REPUBLICA DOMINICANA. (FOCARD);
  - ACUERDO ENTRE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y EL CONSEJO CENTROAMERICANO DE PROCURADORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.

#### **4.3.2.2. Acuerdos de las secretarías técnicas con otros organismos e instituciones**

También es importante señalar que cada Secretaría Técnica en ejercicio de su personería jurídica ha suscrito acuerdos específicos de gran valor, a manera de ejemplo, se detalla como una Secretaría Técnica tiene sus propios acuerdos:

- MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LA COMISIÓN CENTROAMÉRICA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD) Y LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO ACUÍCOLA DEL ISTMO CENTROAMERICANO;
- MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO PARA FORTALECER LA ADMINISTRACIÓN INTEGRAL Y SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS, MARINOS Y CONTINENTALES DEL ISTMO CENTROAMERICANO;

- MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL FONDO MUNDIAL PARA LA NATURALEZA (WWF), Y LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PESQUERO Y ACUÍCOLA DEL ISTMO CENTROAMERICANO (OSPESCA) PARA LA PROMOCIÓN DEL MANEJO REGIONAL DE LOS RECURSOS PESQUEROS, CENTROAMERICANOS; -MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE OSPESCA Y CONFEPESCA; etc.

#### **4.3.3. Reglamentos internos**

Los Reglamentos propiamente dichos pueden definirse como toda norma escrita con rango inferior a la Ley (Parada Vásquez, 1989, pág. 54). Los reglamentos así definidos en este apartado nos indican, en primer lugar, que aún siendo éstos posteriores a una norma de carácter general, no pueden derogarla; en segundo lugar, que no hay materias reservadas a la potestad reglamentaria, pues la norma general definirá los límites y la base de su contenido “principio de reserva de ley”.

Precisamente, en este acápite se hará referencia a los reglamentos propiamente dichos, es decir, que tienen idénticas características que los reglamentos del Derecho interno y no a los reglamentos desarrollados por el Reglamento de los Actos Normativos. Las normas de carácter reglamentario tienen por objeto regular la organización administrativa, ya sea para facilitar el funcionamiento de los órganos o para regular sus procedimientos.

##### **4.3.3.1. Reglamentos generales**

Entre los reglamentos generales de más importancia que podemos mencionar están:

REGLAMENTO DE LOS ACTOS NORMATIVOS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;  
 REGLAMENTO PARA LA ADMISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE ESTADOS ASOCIADOS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;  
 REGLAMENTO PARA LA ADMISIÓN Y PARTICIPACIÓN DE OBSERVADORES ANTE EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA;  
 REGLAMENTO DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE ÓRGANOS COMUNITARIOS DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA; PARLAMENTO CENTROAMERICANO, SECRETARÍA GENERAL DEL SICA Y CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA, entre otros.

Todos estos reglamentos han sido adoptados por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, excepto el de la Reunión de Órganos Comunitarios, que fue adoptado entre los órganos comunitarios de carácter horizontal.

#### 4.3.3.2. Reglamentos para el funcionamiento de los órganos del SICA

Se trata en este caso, de los Reglamentos independientes que regulan materias que los Tratados no han previsto: una reserva reglamentaria; es decir, sobre materias de las cuales no se produce ninguna regulación por tratado que haya establecido una reserva formal. Para DIEZ (Op.cit., 100), los reglamentos independientes son los reglamentos administrativos o de organización, ya que se encuentran destinados a organizar y regular el funcionamiento de los órganos que la dictan, para el caso el que dicta la Corte Centroamericana de Justicia y el Parlamento Centroamericano para el funcionamiento de sus órganos.

Los reglamentos más importantes que se pueden mencionar en esta clasificación son:

ESTATUTO DEL PERSONAL DE LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA);

REGLAMENTO INTERNO DE SERVICIOS Y PRESTACIONES LABORALES DEL PERSONAL; REGLAMENTO CONSTITUTIVO DEL COMITÉ CONSULTIVO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA CC-SICA;

REGLAMENTO DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN;

REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO;

REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA REUNIÓN DE VICEPRESIDENTES Y DESIGNADOS A LA PRESIDENCIA DE LAS REPÚBLICAS CENTROAMERICANAS;

REFORMA AL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA REUNIÓN DE VICEPRESIDENTES Y DESIGNADOS A LA PRESIDENCIA DE LAS REPÚBLICAS CENTROAMERICANAS SOBRE EL PERIODO PARA OCUPAR EL CARGO DE COORDINADOR, VICECOORDINADOR Y SECRETARIO REGIONAL;

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA;

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS CONSEJOS: DE MINISTROS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA, INTERSECTORIAL DE MINISTROS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y SECTORIAL DE MINISTROS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA;

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO (CCAD);

REGLAMENTO DE LA COMISIÓN CENTROAMERICANA DE DIRECTORES DE MIGRACIÓN (OCAM).

#### **4.3.3.3. Reglamentos administrativos**

Aquí tenemos los Reglamentos necesarios para la administración de cada órgano; la normativa necesaria para realizar las funciones de pago; así como las normas que establecen las relaciones del personal, entre otras. Por ejemplo, en la Secretaría General del SICA se cuenta con un Estatuto de Personal, el Reglamento de Relaciones y Prestaciones del Personal, el Manual de Compras, el Reglamento de Viáticos, entre otros. Cada órgano de integración, como el Parlamento y la Corte Centroamericana de Justicia tienen sus propios reglamentos internos de carácter administrativo.

Estos reglamentos también son muy importantes en la conformación del ordenamiento jurídico del SICA, porque es donde se revela el carácter comunitario de sus funcionarios, es decir, se establece la obligación de prestar juramento para trabajar por los intereses comunitarios, así como las prohibiciones de no recibir órdenes de un Estado, o de dedicarse a actividades políticas de su Estado, entre otras regulaciones de relevancia.

#### **4.3.3.4. Reglamentos de procedimientos**

Los reglamentos más importantes a la fecha son la Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia y el del Centro de Resolución de Conflictos Comerciales con sede en Guatemala. Hay otros procedimientos que son desarrollados en los mismos reglamentos de funcionamiento y organización administrativa, sin embargo, en el caso de la Ordenanza de Procedimientos de la Corte, estamos ante una norma especial equivalente a una Ley de procedimientos, de la cual la Corte Centroamericana es totalmente independiente para emitirla por delegación normativa que se le hace en su Tratado Constitutivo.

### **4.4. La jurisprudencia**

#### **4.4.1. De la Corte Centroamericana de Justicia**

En un ordenamiento jurídico comunitario, tiene gran relevancia -en la producción del acervo jurídico comunitario-, las resoluciones de los Tribunales Comunitarios, por un lado, porque se trata de un Tribunal especial que conoce de Derecho comunitario y, por el otro, porque falta desarrollar el derecho que se va formando conforme al progreso mismo del Sistema.

El “precedente” no es una institución jurídica muy aplicada en nuestros sistemas u ordenamientos jurídicos de corte romano-continental, por ser de tradición anglosajona. Nuestros países adoptaron el sistema napoleónico de forma similar y solamente se acepta que las sentencias crean jurisprudencia cuando hay repetición de cinco sentencias del mismo tema, y en algunos países, solamente en el recurso de casación. En nuestros ordenamientos jurídicos, la sentencia, no constituye fuente directa de derecho, pues se

trata de un caso ya decidido, que puede actuar como directriz de la decisión del nuevo caso planteado (DÍEZ-PICAZO, 138) pero no sería vinculante, excepto en aquellos supuestos establecidos por la ley y al que nos hemos referido.

La pregunta que debemos respondernos es, ¿Las decisiones judiciales crean derecho? En términos teóricos se puede asegurar que sí crean derecho, pues el litigante asiduo o el aplicador del derecho, siempre tomará en cuenta los precedentes para encontrar la misma respuesta en un caso similar y tomar ventaja de ésta, y en relación al juez, para dar más seguridad a sus resoluciones. Si el precedente es considerado fuente de derecho, se entiende que tiene un valor vinculante absoluto, si y solo si son casos idénticamente iguales. Para DÍEZ-PICAZO (Op.cit., 140), la jurisprudencia no es por si sola el derecho, sino más bien es un test, una pista que sirve para encontrarlo y en ese sentido el precedente es una forma de manifestación o de aparición exterior. En definitiva, es el resultado de un razonamiento operado sobre un caso concreto con las premisas, creencias, convicciones y mentalidad de quien lo decide.

Para MOLINA DEL POZO (2004, 215) la jurisprudencia del Tribunal Europeo no solamente es fuente de Derecho Comunitario, sino además, es fuente obligatoria. Este autor dice estar conforme al planteamiento de Pierre PESCATORE, quien asegura que el precedente es parte del ordenamiento jurídico y que justifica la consideración de la jurisprudencia como fuente de Derecho Comunitario en base a dos argumentos: el primero, por la posición institucional que el tribunal ocupa en el sistema comunitario, que es equiparable a las restantes instituciones, lo que conlleva un papel unificador en su jurisprudencia respecto a las jurisprudencias nacionales de los Estados miembros, y, segundo, porque presenta especial significación el método interpretativo adoptado por la jurisprudencia comunitaria en torno a técnicas sistemáticas y teleológicas, que tiene en cuenta todos los elementos del sistema: el sistema formal de los tratados, el sistema institucional, el sistema de los actos de las instituciones y, por fin, la sistematización de sus objetivos.

Además, MOLINA DEL POZO, trae a cuenta que la doctrina del Tribunal de Justicia de la Comunidad, en sus sentencias, pese a carecer de obligatoriedad formal, posee una obligatoriedad moral en cuanto se refiere a la forma de interpretar el Derecho Comunitario, admitiendo que el conjunto de decisiones del tribunal de Justicia ha adquirido gran autoridad en el contexto de la formulación del Derecho Comunitario.

En nuestro Sistema de la Integración Centroamericana, la jurisprudencia se constituye de hecho en una fuente de mayor eficacia que la costumbre y los principios generales del derecho, se tiene una gran aceptación de su existencia y su obligatoriedad, de tal forma que viene a condicionar la actividad de los sujetos que intervienen en las relaciones jurídicas del Sistema. SANTAMARIA PASTOR (citado por PARADA VÁZQUEZ, 76), manifiesta que

la doctrina jurisprudencial se adhiere a las normas jurídicas como segunda piel, limitando o ampliando su sentido, en todo caso, concretándolo y modificándolo, de tal forma, que las normas no dicen lo que dice su texto, sino lo que los Tribunales deciden, y, por lo tanto, de forma inevitable, conscientemente o no, la doctrina jurisprudencial termina creando Derecho.

Se quiere, en definitiva, que cuando menos las Instituciones, los Órganos de Integración, las personas naturales y jurídicas, así como los jueces nacionales, se sientan impulsados a seguir los criterios jurisprudenciales de la Corte Centroamericana de Justicia, por razón de una coherencia debida, la aplicación uniforme del Derecho Comunitario y para evitar la disconformidad de sus fallos con los criterios del tribunal supranacional.

#### **4.4.2. De los tribunales nacionales**

Si tomamos en cuenta que los jueces nacionales son los llamados a interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, habida cuenta que éste forma parte del ordenamiento jurídico interno y que los sujetos de derecho eventualmente pueden acudir al órgano jurisdiccional nacional para pretender la salvaguarda de un derecho bajo la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario, es seguro que en los Tribunales Nacionales (todas las instancias y competencias atraídas a esa jurisdicción) tendremos precedentes que pueden ser ejemplares.

El precedente de un Tribunal Nacional no sería vinculante, pero como se dijo, nos sirve de guía, de directriz para encontrar el derecho o para reforzar la decisión que se habrá de tomar.

### **4.5. Interpretaciones jurídicas de las secretarías para la aplicación del Derecho Comunitario**

#### **4.5.1. Dictámenes de la SIECA**

Desde la vigencia del artículo XXVI del Tratado General de Integración Económica (1961), ha existido un sistema para solucionar las controversias surgidas de la interpretación y aplicación de los instrumentos jurídicos del proceso de integración económica de Centroamérica.

La producción de dictámenes sobre la interpretación de los instrumentos jurídicos que regulan la integración económica centroamericana, por parte de la Secretaría de Integración Económica (SIECA), ha sido una práctica ininterrumpida hasta la fecha. Dicha obligación está preceptuada en el artículo XXIV del Tratado General, artículo 11 del Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano, artículo 28 del Protocolo de Tegucigalpa y artículo 44 del Protocolo de Guatemala (ALARCON, 2005).

Los dictámenes de la SIECA han sido aceptados por los Estados, las administraciones nacionales y órganos e instituciones de integración, los cuales han facilitado grandemente la aplicación del Derecho Comunitario, y aunque ya en una ocasión esto generó un conflicto jurisdiccional, la Corte Centroamericana de Justicia ha reconocido la facultad de interpretación de la SIECA.

Al respecto la Corte Centroamericana estableció que el objeto de dichas interpretaciones es el de facilitar la aplicación administrativa de las normas de integración económica, no reconociéndoles valor vinculante, y que en todo caso, la interpretación que diera la Corte sobre un aspecto ya interpretado por SIECA, prevalecería la interpretación del Tribunal, habida cuenta de su función de ser un Tribunal supranacional del SICA, de conformidad al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa y de su mismo Estatuto Constitutivo.

Los dictámenes de la SIECA son un precedente administrativo que guía, da pautas, corrige y facilita la aplicación de Derecho Comunitario a las administraciones nacionales relacionadas con la materia de integración económica, por lo que su contribución es de tomarse en cuenta para la construcción del edificio jurídico del SICA.

Las innumerables interpretaciones que se han dado no solamente resuelven conflictos entre normas de distintos tratados, sino también ayuda a ubicarlas en el tiempo, esto por la complicada configuración de Tratados anteriores y posteriores a la construcción del SICA. Por ello, hay interpretaciones relativas a normas del Tratado General de Integración Económica en relación al Protocolo de Guatemala y al Protocolo de Tegucigalpa o con el Convenio sobre el régimen Arancelario y Aduanero, entre otros instrumentos de integración económica.

#### **4.5.2. Dictámenes de otras secretarías e instituciones del SICA**

La misma implicación podrían tener los Dictámenes que otras Secretarías realizan con el objeto de facilitar a los Estados o a las administraciones nacionales la aplicación del Derecho Comunitario, habida cuenta no solamente de su composición de tratados anteriores y debida aplicación en el tiempo, sino también, de la necesaria coordinación intersecretarías para el funcionamiento del Sistema; sobre todo en el caso de la Secretaría General con las Secretarías Técnicas unificadas, donde los mecanismos de consulta son necesarios para la vida diaria de estas instituciones. La diferencia con los dictámenes de la SIECA, radica en que esta competencia no ha sido expresamente señalada en los Tratados, y por lo tanto, aunque éstas no sean vinculantes, la realización de estas interpretaciones sobre los Tratados resulta ser discrecional y hasta cierto punto podría constituir un exceso.

#### **4.6. Fuentes supletorias**

MOLINA DEL POZO (219), ubica a las fuentes supletorias dentro de las fuentes complementarias, sin embargo, en nuestro ordenamiento jurídico, las fuentes complementarias



a que se refiere el Protocolo de Tegucigalpa, forman parte de la producción normativa de los órganos del SICA, las cuales han sido desarrolladas en este capítulo.

Estamos de acuerdo con el autor en que el Derecho Comunitario es un derecho inacabado en constante proceso de formación y que la falta de regulación de determinados supuestos nos lleva a suplirlo con disposiciones del Derecho Interno o del Derecho Internacional convencional. Además, la misma función tendría la utilización de los principios generales del derecho, la costumbre escrita o no escrita y la doctrina científica.

#### **4.6.1. La costumbre**

La costumbre, de acuerdo a la práctica del SICA, es una fuente muy importante, ya que existen figuras como la Presidencia *Protempore*, que se han ido convirtiendo en figuras vinculantes dentro del SICA, sin estar expresamente reguladas por los Tratados o por el derecho derivado o complementario. Los usos o convencionalismos utilizados en cuanto a las agendas, los programas, las convocatorias, las actas, las firmas, entre otros aspectos, no menos importantes, vienen incorporándose poco a poco como costumbre no escrita, pero que con su repetición constante *usus* y la convicción de su obligatoriedad jurídica –*opinio juris et necessitaris*– vienen constituyendo verdadera fuente del ordenamiento jurídico del SICA.

También se puede mencionar la aplicación de muchas costumbres recogidas de la práctica común de los organismos internacionales en el ámbito del Derecho Internacional Público, como las Cartas Credenciales, la forma en como se dirigen a los altos funcionarios de las misiones diplomáticas, las Reglas de Protocolo, que son tomadas directamente de la costumbre internacional.

Es importante mencionar, que la admisión de la costumbre como fuente de derecho comunitario no nos debe llevar a admitir la costumbre *contra legem* (PARADA VAZQUEZ, 68), es decir, la costumbre rige en defecto de Ley aplicable, pero no se puede aceptar que sea contraria a la Ley. En el SICA, puede advertirse que existen actos que se repiten constantemente y que incluso se cree en su obligatoriedad pero que pueden ir en contra de lo establecido en los Tratados originarios o en los instrumentos derivados o complementarios. Un ejemplo claro de una costumbre contra Ley es la aprobación de decisiones por medio de una Declaración de la Reunión de Presidentes, existiendo para ello actos típicos descritos en el Reglamento de Actos Normativos, el cual, no aplican.

#### **4.6.2. Los principios generales del Derecho**

GUY (2005, 225), considera que los principios generales del Derecho son normas no escritas, que se eligen y se aplican con una amplia independencia. Para el autor existen tres categorías de principios: a) Los Principios Generales del Derecho: referidos a los principios comunes de los sistemas jurídicos, nacionales e internacionales, como por

ejemplo, el Principio de Igualdad, Equidad, Seguridad Jurídica...; b) Los Principios Generales del Derecho Internacional Público surgidos de la práctica internacional, como por ejemplo, el de Responsabilidad Internacional, Buena Fe, entre otros; y, c) Los Principios Generales Comunes de los derechos de los Estados miembros, como por ejemplo: el de enriquecimiento sin justa causa.

Se puede asegurar que en la labor integrativa de nuestro Derecho Comunitario podemos hacer uso de los principios Generales del Derecho para inspirar al sistema jurídico creado por los tratados de integración regional.

#### **4.6.3. La doctrina científica**

Especial mención merecen los planteamientos de los investigadores europeos en el campo del Derecho Comunitario, ya que han venido aclarando y desarrollando los contenidos de un derecho prácticamente nuevo de las ciencias jurídicas.

Para el Derecho Comunitario Centroamericano, la doctrina científica europea es un referente obligado, no sólo por que hay una clara adopción de instituciones jurídicas de ese Derecho Comunitario, dentro del nuestro, sino porque las mismas constituciones de los países han incorporado normas de nivel constitucional que hacen referencia a los órganos comunitarios, competencias transferidas, órganos supranacionales. La Corte Centroamericana de Justicia es un claro ejemplo de la existencia de órganos comunitarios supranacionales similares a los de la Unión Europea, otro ejemplo, que se puede mencionar es una de sus competencias como lo es la interpretación prejudicial.

## CAPÍTULO V

# JERARQUÍA DE LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO CENTROAMERICANO

Tras un esfuerzo descriptivo y panorámico del complejo ordenamiento jurídico del sistema de fuentes del SICA, nada fácil por cierto, tomando en cuenta la abundante y *sui generis* producción normativa, es importante explicar su necesaria interconexión y recomendar criterios de orden, clasificación o jerarquía de unas normas respecto de otras.

Mediante una lógica matemática (lo que podría llamarse en las ciencias jurídicas: ingeniería jurídica) si cada una de las normas que constituyen los elementos del conjunto son equivalentes, se recomendará que la tarea del aplicador se resuma en coordinarlas entre sí, o por el contrario, si su valor no es idéntico o equivalente, o no guardan armonía, se recomendará que el aplicador necesariamente tenga que realizar una operación volitiva que lo lleve a establecer una jerarquía, preferencia, supletoriedad o subordinación, según el caso, de unas normas respecto de otras.

Las reflexiones hechas en el Capítulo II, nos llevan a retomar el análisis de si el ordenamiento jurídico del SICA ha sido o no concebido de una forma racional y si constituye o no un sistema de fuentes.

Para DÍEZ-PICAZO (Op.cit., 224) el Derecho no es un *datum*, sino un *questum*. No es algo que nos viene dado, sino es algo que hay que buscar incesantemente. En total acuerdo con el autor, para encontrar, en cada caso, el *iustum concreto o* derecho aplicable, es necesario prever caracteres o condiciones especiales del orden jurídico comunitario en el que se producen las normas de derecho, que nos proporcione pautas o guías generales que faciliten la realización de esta tarea y las cuales resumimos a continuación en once (11) aspectos importantes.

## 5.1. Condiciones especiales del ordenamiento jurídico comunitario

### 5.1.1. El carácter multilateral de los tratados y la igualdad de los Estados

Los tratados que instituyen la Comunidad Centroamericana son multilaterales.

Los tratados de integración regional regulan las relaciones de los Estados de forma colectiva hacia un objetivo común: crear una entidad común con fines del bien común. La igualdad entre los Estados miembros implica la igualdad de sus derechos y sus obligaciones; así como su cooperación igual y responsabilidad común. Esta condición de igualdad nos proporciona un elemento clave para entender las relaciones del Derecho Comunitario con los ordenamientos jurídicos nacionales, pues no se pueden concebir las relaciones como 7 relaciones bilaterales separadas unas de otras, sino como relaciones colectivas e interdependientes donde los efectos del Derecho Comunitario dentro de los ordenamientos jurídicos nacionales tienen que tener la misma fuerza obligatoria y los Estados deben tener la misma responsabilidad de su cumplimiento, de lo contrario, si variasen, en cualquiera de estas condiciones, de un Estado a otro, se violaría el Principio de Igualdad.

La jerarquía y los efectos del Derecho Comunitario sobre el derecho de cada uno de los Estados miembros no puede ser resuelto por un Estado miembro de forma autónoma y unilateral, ni solamente en función de su Constitución, es decir independiente de la solución comunitaria (CONSTANTINESCO, 91).

La Corte Centroamericana de Justicia en relación a este aspecto estimó que:

“...estos convenios son comunitarios, multilaterales y solamente se pueden reformar o derogar utilizando el mismo procedimiento con el cual fueron aprobados, con el consentimiento de todos los Estados miembros y de ninguna manera con resoluciones unilaterales no previstas. Es decir se necesitaría la suscripción de un protocolo para las reformas proyectadas y ratificación legislativa y depósito correspondiente en su caso, la denuncia en los términos pactados...” (CCJ 05-0897).

Esta resolución nos es útil para comprobar el carácter multilateral y comunitario que tienen los Tratados de Integración y como éstos no pueden ser reformados por actos unilaterales de los Estados.

### 5.1.2. La validez jurídica de todas las normas

Magistralmente RECASENS SICHES desde 1970 expresaba:

“hay una balumba multiforme y dispar de preceptos jurídicos (leyes, reglamentos, sentencias, contratos, estatutos, costumbres, etc.), que de *facto* tienen orígenes diversos, jerarquías distintas, materias diferentes, variados ámbitos de validez,

cualidades dispares, etc. Sin embargo, ellos constituyen una totalidad, diríamos como *orgánica*, sistemática desde el punto de vista meramente formal, pues si ello no fuese así, no resultaría posible *el orden jurídico positivo*. Y no sería posible tal orden jurídico, por que nos encontraríamos con una multitud de preceptos de diverso origen, de distinto rango, incluso de contenido dispar, sin saber como articularlos”.

Según este reconocido jurista, el principio de conexión entre todas las normas de un ordenamiento jurídico consiste en que todos son válidos, rigen, en tanto y por que son la voluntad del Estado y es la común referencia de todas las normas a ésta última, lo que permite concebirlo como un todo unitario y conexo.

Bajo este orden de ideas, la multitud de preceptos en el ordenamiento jurídico del SICA, también constituyen una totalidad orgánica y la razón común de validez jurídica de todas las normas, sería el consentimiento que cada uno de los Estados dio para su existencia.

### **5.1.3. La falta de efecto derogatorio de los tratados originarios**

La entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa y de los Tratados originarios complementarios no causa efecto derogatorio, salvo en los casos de derogación expresa consignada en los mismos instrumentos o por decisión jurisdiccional. Por regla general, los Tratados no disponen de cláusulas derogatorias y ante una posible contradicción de contenidos, la norma anterior se considera tácitamente derogada, por lo que su derogatoria no se da por razones formales. Lo que se busca es conservar el acervo comunitario.

La entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa no trae consigo la derogación de normas anteriores, ya sea provenientes de las leyes nacionales o de los Tratados, por el simple hecho de su aprobación por los procedimientos legislativos internos de cada uno de los Estados miembros.

Las normas de los Tratados anteriores siguen siendo válidas y son parte del acervo jurídico de la integración centroamericana. Así se establece en el artículo 35, parte final del primer inciso, cuando establece “quedan vigentes entre dichos estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos, o Tratados siempre que las mismas no se opongan a este instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos u objetivos”.

En el caso de las normas pertenecientes a los ordenamientos jurídicos nacionales anteriores a la entrada en vigor de los Tratados originarios de integración, tampoco pueden ser derogadas y siguen existiendo, salvo que entre en contradicción con el ordenamiento comunitario, pues las normas de integración solamente tienen validez para y por la integración centroamericana, de tal forma que si estas normas llegaran a desaparecer, no causen un grave vacío legal o falta de armonía dentro del sistema jurídico de cada uno de los Estados.

La Corte Centroamericana de Justicia en resolución 05-08-97 estableció:

“... de conformidad con el artículo 7 inciso c) del Convenio en referencia: El Consejo Arancelario y Aduanero Centroamericano tiene la atribución de aprobar los derechos arancelarios y sus modificaciones. Este Tribunal es del criterio que mientras esta disposición no haya sido objeto de derogación ni de reformas, su atribución tendrá vigencia y por consiguiente, se colige, que la misma es de carácter exclusivo. Los Estados Miembros de Tratados y Convenios de esta naturaleza, al ratificarlos están ejerciendo conjuntamente facultades soberanas, delegando, en este caso concreto, en el Consejo Arancelario y Aduanero, la citada atribución...”

Lo cual nos confirma la falta de efecto derogatorio de las normas anteriores a menos que expresamente lo diga el Tratado. Cabe aclarar que en relación al fondo, el COMIECO, en su calidad de Consejo de Ministros, es el que actualmente toma las decisiones en este ámbito material de integración.

#### **5.1.4. Los modos o vías de producción normativa**

La producción normativa dentro de un ordenamiento jurídico comunitario puede provenir no solamente de órganos legislativos creados con esa competencia, sino también de la jurisprudencia de sus Tribunales, de las normas consuetudinarias y de los actos individuales como los contratos, la constitución de sociedades, los estatutos de asociaciones, entre otros. Los actos derivados de la autonomía de la voluntad también constituyen derecho formalmente válido, aunque no hayan sido proveídos por órganos públicos. Lo son porque los Estados han consentido las relaciones jurídicas de todas las personas naturales y jurídicas, de las asociaciones y sociedades, de los Estados y otros sujetos, por supuesto, dentro de los ámbitos materiales de validez establecidos en los Tratados.

#### **5.1.5. La existencia de varios ordenamientos jurídicos**

El problema de las relaciones de dos ordenamientos jurídicos, diferentes en su origen y convergentes en su aplicación (el mismo territorio, las mismas personas y el mismo asunto) no es nada nuevo y no implica la invalidez de uno por el otro.

En el SICA existen de forma simultánea dos o más ordenamientos jurídicos: el ordenamiento jurídico de cada uno de los Estados; el Orden Público Internacional; y, el Ordenamiento Jurídico Comunitario. La existencia de todos ellos no implica de inmediato hacer algún juicio de validez, porque esta articulación de normas de distintos ordenamientos jurídicos no implica la validez de las normas de una clase, de una fuente, con la consiguiente derogación o nulidad de la otra, sino que hay una interconexión completa de los distintos ordenamientos jurídicos y de sus fuentes. Lo importante sería disponer de criterios que nos ayuden a determinar cuándo se aplicará uno y cuándo se aplicaría otro o en qué orden.

La Corte Centroamericana de Justicia ha reconocido en varias resoluciones la existencia de varios ordenamientos jurídicos que refuerzan este criterio, entre las que podemos citar la Resolución 08-01-08, como resultado de una opinión consultiva realizada por el Parlamento Centroamericano y en la que en resumen establece lo siguiente:

“...el Parlamento Centroamericano está sujeto, en general, al ordenamiento jurídico del Derecho Internacional y especialmente, al Derecho Comunitario Centroamericano, por tanto no se encuentra sujeto a los ordenamientos jurídicos nacionales, salvo la remisión o reenvío por el propio Tratado Constitutivo a la legislación nacional de los Estados Parte...”.

#### **5.1.6. La participación de órganos en distintos niveles de producción normativa**

Una forma de articular las fuentes del ordenamiento jurídico, es la de ir determinando claramente los órganos y los niveles de decisión dentro del SICA, es decir, la distribución de los poderes o competencias funcionales, pues no son lo mismo los actos normativos de derecho derivado que puedan adoptar la Reunión de Presidentes, que los actos normativos que adopten los Consejos de Ministros; o de igual forma, no serán lo mismo los actos normativos que adopten los Consejos de Ministros de Integración Económica que los que adopte un Consejo de Ministros sectorial del Subsistema económico, sea éste de transporte o de agricultura; al igual que tampoco serán lo mismo los actos normativos adoptados por el Consejo de Ministros de Agricultura con respecto a cualquier decisión adoptada por el Consejo Responsable de la Pesca y Acuicultura del Istmo Centroamericano.

En otras palabras, es importante conocer los límites de los diversos poderes normativos, por ejemplo: el Protocolo de Tegucigalpa y el Protocolo de Guatemala establecen poderes normativos únicamente a los “Consejos de Ministros”, reconociendo, para el caso, al Consejo de Ministros de Transporte (COMITRAN) por ser un Consejo que reúne la calidad y la competencia para decidir en el área de transporte; no podemos asegurar lo mismo de la Comisión Centroamericana de Transporte Marítimo, que aunque reconocida por el Protocolo de Guatemala, su composición es a nivel de Viceministros o en la mayoría de casos, de Directores Generales de instituciones de gobierno o autónomas del transporte marítimo, incluso tiene en su seno a una representación del sector privado, los cuales no pueden decidir *-per se-* normas vinculantes hacia las administraciones nacionales de los Estados miembros, pues según el contenido de la decisión, éstas tendrían que ser adoptadas por COMITRAN o por el COMIECO o por la misma Reunión de Presidentes.

Debemos cuestionarnos si los actos normativos adoptados fuera del límite antes mencionado, son nulos, es decir, si existen o forman parte del ordenamiento jurídico. El problema es real porque en los Tratados no están bien acotados estos límites. COCATRAM puede adoptar la decisión de presentar una política de transporte marítimo de corta

distancia o multimodal en Centroamérica para decisión del COMITRAM, la lógica nos lleva a pensar que la capacidad para adoptar esta política corresponde al Consejo técnico, por cuanto COMITRAM se ve desprovisto del conocimiento Técnico para proponerla. Entonces cabe preguntarse ¿hasta qué punto esta decisión del COCATRAM es vinculante al COMITRAM o si éste puede reformar la política enviada por la COCATRAM? Y también si ¿existen algunas competencias funcionales propias de la COCATRAM de las cuales puede tomar decisiones?, o si por consiguiente se reconoce que existe una designación tácita de su propio campo, limitando simultáneamente su capacidad de producción normativa mediante la subordinación de ciertas directrices de COMITRAM, quedando comprimido y subordinado un ordenamiento parcial en materia de ese transporte tan especial.

El anterior análisis nos demuestra como la participación de órganos en distintos niveles de producción normativa es una condición que se debe tomar en cuenta a la hora de interpretar el Derecho Comunitario en el SICA. Así lo estimó también la Corte Centroamericana de Justicia en Resolución 25-10-01 cuando declaró nula o sin ningún valor ni efecto legal, la Resolución 60-2000 (COMIECO XV) que constituiría el nuevo Código Aduanero Uniforme, por no tener las facultades para haberla dictado.

#### **5.1.7. La posición vertical y estructura horizontal de sus órganos**

Para hablar de jerarquía de las normas es necesario también tener claro a cuáles les daremos categoría de superiores y a cuáles de inferiores; a cuáles se les dará la categoría de primarias y a cuáles de subordinadas; a cuáles preferentes y a cuáles supletorias. Esto conlleva también a definir la posición del órgano que las produce, es decir, si está colocado en una clara verticalidad o si se deriva de una estructura horizontal.

La jerarquía formal de las normas en el SICA viene dada por el mismo Tratado Marco, en el que se definió claramente que su sistema de fuentes corresponde a un ordenamiento jurídico estructurado de forma vertical, no de estricta subordinación, pues como se dijo, establece la posibilidad de coordinar la aplicación de normas de igual jerarquía, además, porque no se establece con expresa reserva la emisión de unas y la no emisión de otras; y , por último, porque la aplicación de una no implica la invalidez de la otra.

En ese orden vertical del SICA, se han distribuido las materias a regular en diferentes órganos, sin por ello perder su carácter vertical de subordinación y necesaria coordinación, y sin que esto constituya algún poder horizontal, que en este momento solamente ostenta la Corte Centroamericana de Justicia.

#### **5.1.8. La falta de *númerus clausus* en la determinación de competencias**

Retomando el tema de la validez normativa, puede asegurarse que no estando bien



delimitadas las competencias funcionales o distribución del poder normativo en los diferentes Tratados originarios del SICA, habrá que tomar una decisión de interpretación sobre este aspecto, pues si bien es cierto que la competencia funcional o facultad normativa solamente está prevista a los Consejos de Ministros, lo cierto es que existen cuotas parciales de poder a nivel técnico. Si las competencias estuvieran bien determinadas (*numerus clausus*) correspondería limitar el poder de un órgano técnico mediante la invalidez o nulidad de las normas que dicten.

Como se argumenta, no estando las competencias funcionales o distribución del poder normativo, bien determinados, se podría sugerir no limitar con la invalidez esos actos, más bien podría buscarse, mediante una función integradora, cuándo se aplican unas normas y cuándo otras, sin que por ello resulte la nulidad de la norma inaplicada. Parecería que esta opción es muy conveniente cuando no es posible definir en términos netos todas las competencias funcionales y materiales en un sistema en continuo perfeccionamiento, como lo es el del SICA.

Si bien se reconoce la inexactitud de distribución de competencias en nuestro sistema de fuentes, es más razonable pensar que la norma creada por un órgano de carácter técnico no necesariamente es inválida o nula frente a la norma de un Consejo, el mismo trato debería tener la producida por un Consejo frente a una norma producida por la Reunión de Presidentes. Se trata de interpretar de forma sistemática al momento de aplicar la norma seleccionada, sin que por ello se invalide la norma no seleccionada.

Lo recomendable sería que en los Tratados originarios la determinación de competencias fuera expresa y en *numerus clausus*, para cada Consejo, para cada área de la integración, de tal forma de contar con un sistema de fuentes coherente, de fácil interpretación y aplicación.

#### **5.1.9. La necesidad de un *nomen iuris* de las normas**

Es presupuesto indispensable de un ordenamiento jurídico que exista una clara diferenciación de los nombres de las normas, una asignación y definición de las mismas, del órgano del que proceden o el procedimiento necesario para su adopción. Así tenemos que en el SICA la Reunión de Presidentes se expresa por medio de Declaraciones, Acuerdos, Decisiones y Resoluciones; y, los Consejos de Ministros se expresan mediante Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones. Para lo que DE OTTO (1987) es el *nomen iuris* específico de las normas.

En el SICA se tiene claro, cuando menos, que hay actos normativos que los órganos pueden adoptar de conformidad a lo dispuesto en los Tratados originarios y en el Reglamento de Actos Normativos.

El respeto al *nomen iuris* en el día a día por parte del aplicador es de suma importancia para el correcto orden y funcionamiento del sistema de fuentes. La práctica del SICA demuestra muy poco apego a llamar a las normas jurídicas por su nombre, lo que dificulta, no sólo su aplicación y sus efectos, sino también la conformación de un verdadero sistema de fuentes.

#### **5.1.10. La interpretación sistemática como método para encontrar el *iustum concreto***

La interpretación sistemática es una labor de construcción, de integración de las partes dentro de un todo o bien la integración de variables y conceptos dentro de un esquema, es decir, en nuestro ámbito jurídico significaría la integración de las normas dentro de un ordenamiento jurídico o la integración de normas de un ordenamiento jurídico con otra norma de otro ordenamiento jurídico; o lo que es lo mismo, la integración de las diversas fuentes y éstas dentro de varios sistemas de producción normativa (las de los Estados y la de la Comunidad).

El Jurista y el intérprete no deben olvidar que el derecho positivo forma parte de un sistema.

Una disposición legal que se analiza e interpreta en forma aislada puede resultar insuficiente para su entendimiento. No así si es completada dentro del conjunto de normas (LASTRA, 1994, 58).

La realidad es que la producción normativa del SICA se da desde el ámbito político de nivel superior, como también desde los órganos pertenecientes a subconjuntos normativos o niveles inferiores, que en principio, tendrían que ser coherentes con el conjunto superior del que forman parte. Sin embargo, éstos pueden ser asistemáticos. Por ello, es importante que los aplicadores del Derecho Comunitario Centroamericano, ya sea un particular, ya sea un Tribunal de Justicia o un Estado, utilicen el método sistemático a la hora de interpretar y aplicar este Derecho, sobre todo, cuando se produzca una colisión de normas y sea necesario su deslinde. El ordenamiento jurídico del SICA debería de aspirar a ser racional y a poseer una coherencia interna para su eficaz aplicación.

Para DE OTTO (Op.cit., 87) si a pesar de la diversidad de fuentes es posible seguir hablando de un ordenamiento jurídico, es porque las normas que esas fuentes producen, guardan entre sí relaciones de orden que vienen establecidas por las normas sobre normas.

El sistema de fuentes del SICA, por complejo que sea, debería establecer reglas que nos ayuden a explicarnos la pluralidad de la producción normativa, y que al mismo tiempo, nos de pauta de cómo articularlas, de tal forma que nos permita asignar a cada fuente una posición en su conjunto.

Ardua tarea nos ocupa en este capítulo, ya que lo que se intenta a través de estas líneas es sentar las bases que ayuden al aplicador del Derecho Comunitario a entender la posición y los efectos que las normas tienen en este ordenamiento jurídico imperfecto, que se viene completando con el progreso del proceso de integración.

#### **5.1.11. Los vacíos o lagunas del Derecho Comunitario**

El Derecho Comunitario Centroamericano es un derecho en construcción, *in fieri*, no solamente por la inexistencia de normas, sino también por las deficiencias de orden jurídico y por falta de reforzamiento a un verdadero derecho de fuentes. Los vacíos normativos nos plantean muchos interrogantes a la hora de encontrar el derecho aplicable a los problemas o conflictos que se suscitan.

Mientras no existan decisiones legislativas que resuelvan estos vacíos, la doctrina nos proporciona diferentes tipos de interpretación, como es el caso de la interpretación analógica, la interpretación extensiva y la interpretación sistemática o integradora del derecho. Para utilizar este tipo de interpretaciones se recomienda tomar en cuenta las reglas desarrolladas por la doctrina en cuanto a los casos en que puede operar la analogía y en qué casos no, como es el caso de las leyes prohibitivas o sancionadoras, donde la analogía no se hace extensiva; así mismo, saber distinguir los diferentes tipos de actuación analógica, como la utilización de la llamada *analogía legis* y la *analogía iuris* y, por último, tener el cuidado cuando se trate de decir lo que no expresó el legislador (interpretación extensiva) no termine desbordando el sentido del derecho, en cuanto a los hechos concretos a regular.

En los casos de vacíos o lagunas del Derecho, la recomendación al jurista y al interprete sería la de acudir a la interpretación sistemática, material y evolutiva, que permita integrarlo.

#### **5.2. Primacía del Derecho Comunitario**

Un primer aspecto a dilucidar por el jurista comunitario es tratar de resolver la cuestión sobre si realmente, y por qué razón el Derecho Comunitario tiene que ocupar un rango superior al derecho de los Estados miembros.

La respuesta a esta interrogante la hemos podido colegir de la necesidad de que el derecho sea uno solo, aún y con la participación de varios Estados; del requerimiento que dicho ordenamiento sea obligatorio para cada uno de los Estados aún con la existencia de constituciones nacionales; y de la exigencia de que éste no varíe en cada uno de los Estados miembros, aún cuando hayan reformas posteriores a la constitución o en la Ley.

### 5.2.1. La unidad del Derecho Comunitario

Como se dijo en capítulos anteriores, la multiplicidad de actores de este derecho, comenzando por la participación de siete Estados y la de los particulares que forman parte de los mismos, nos lleva a responder con seguridad que es necesario que el derecho sea uno solo y la forma en que esto se puede garantizar es mediante la unidad de interpretación y de aplicación de este derecho.

Si cada administración nacional aplicara de forma diferente las normas comunitarias o si cada juez de cada país diera una interpretación diversa de su significado, se rompería con la unidad del Derecho Comunitario.

En relación a este aspecto, las modificaciones unilaterales de los Estados miembros a los convenios de integración Centroamericana por medio de leyes nacionales o reformas constitucionales, no tienen validez (CCJ 05-0897).

La Corte Centroamericana de Justicia ha emitido varias resoluciones que refuerzan la primacía del Derecho Comunitario, no sólo en cuanto a leyes nacionales, sino también en cuanto a sentencias de tribunales nacionales, entre la que traemos a cuenta la ya citada Resolución 08-01-08, como resultado de una opinión consultiva realizada por el Parlamento Centroamericano y en la que establece lo siguiente:

“...un órgano jurisdiccional nacional no puede válidamente, independientemente de su jerarquía, emitir fallos que deroguen la normativa jurídica vigente del Sistema de la Integración Centroamericana, ya que haría incurrir al Estado en responsabilidad internacional...ningún Estado parte de un tratado internacional puede, mediante sentencia de sus órganos jurisdiccionales, dejar sin efecto, parcial o totalmente, un Tratado en el cual dicho Estado consintió y desarrolló válidamente todo su proceso constitucional interno, tanto en la negociación, suscripción y puesta en vigencia, ya que afectará los principios generales del Derecho Comunitario que tiene primacía sobre el derecho interno de los Estados...son nulas *ipso iure*, de pleno derecho, las actuaciones de los órganos jurisdiccionales nacionales que dejen sin efecto un Tratado...”.

### 5.2.2. La identidad de sus efectos

“...Las leyes nacionales no pueden de manera unilateral dejar sin efecto disposiciones de los Tratados regionales, salvo los casos exceptuados especialmente, puesto que los Estados miembros en ejercicio de su soberanía ya han decidido ejercerla conjuntamente en propósitos del bien común de la comunidad y le han delegado determinadas funciones a los órganos y organismos de la integración y en esos tratados está expresado el libre consentimiento de dichos Estados como elemento esencial para la validez de los mismos...” (CCJ, 05-08-97).

Para CONSTANTINESCO (p. 94-97), el efecto del Derecho Comunitario es su fuerza vinculante para cada uno de los Estados miembros y para las personas.

El análisis que hace el autor está encaminado a resolver el problema del control constitucional interno. Es decir, si los Estados por medio del trámite del control de constitucionalidad, pueden sustraerse unilateralmente de las obligaciones del Derecho Comunitario y si es así, si esto está en contra de su fuerza vinculante.

Para el autor el análisis del control constitucional debe plantearse de modo distinto para las normas de derecho originario que para las normas de derecho derivado.

Las normas de derecho originario provenientes de los Tratados tienen controles constitucionales al momento de su ratificación y promulgación de la Ley introductoria del Tratado, pues cada estado miembro al suscribir y ratificar el Tratado lo subordina en total respeto a su Constitución Política. Por lo que el control ulterior a ese control está supeditado únicamente a la interpretación jurisdiccional por la eventualidad de un conflicto de normas.

Distinto es el caso de la norma secundaria o derivada, la cual tiene un tratamiento distinto por los motivos siguientes: a) La transferencia de competencias materiales y funcionales ya fueron aprobadas por el legislativo de los Estados; b) Las limitaciones soberanas fueron consentidas por los Estados parte; c) El procedimiento de producción normativa fue establecido en los Tratados Originarios; y, d) Pasaron el control de constitucionalidad de cada uno de los Estados.

La inserción directa y aplicabilidad directa de las normas de derecho derivado, como se verá en el Capítulo VI (*Infra*), son consustanciales a sus características. El ordenamiento jurídico comunitario estaría en peligro si existiese un control constitucional previo de las normas secundarias, pues aceptar este control significaría aceptar el predominio constitucional de cada Estado sobre la norma de Derecho Comunitario y permitiría a los Estados miembros desligarse fácilmente de las obligaciones resultantes del derecho derivado, apoyándose cada cual en su Constitución.

Además, ese control constitucional violaría el Tratado Marco, porque las normas de derecho derivado tienen que estar conforme a los objetivos, principios y propósitos del Tratado Marco o de los Tratados originarios complementarios, en respeto a su carácter unitario.

### **5.2.3. La invariabilidad del Derecho Comunitario y el efecto bloqueo**

Significa que las normas de Derecho Comunitario deben mantenerse tal y como han sido establecidas por los órganos competentes y que un Estado miembro no puede modificarlo ni abrogarlo, ni directa ni indirectamente. Es decir, admitir modificaciones

constitucionales o legislativas posteriores sería admitir que no es obligatorio y cualquier Estado puede desligarse de él.

El criterio anterior desarrollado por CONSTANTINESCO, se conoce en la doctrina como el efecto bloqueo del Derecho Comunitario, que no permite la reforma posterior del Derecho Comunitario primario o secundario por vía constitucional, ni por medio de Ley nacional posterior.

Este efecto bloqueo del Derecho Comunitario fue reconocido y adoptado por la Corte Centroamericana de Justicia en resolución 05-08-97.

En la misma resolución, específicamente en el Sexto Punto, la CCJ establece:

“... Los poderes legislativos no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los órganos y organismos de la Integración Centroamericana, que ha ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes, por que sería contrario a derecho y a la lógica jurídica que después de que estos hayan ratificado ese convenio, aprueben disposiciones que frustren su finalidad...”.

Después del análisis de estos tres aspectos es obligatorio concluir que el Derecho Comunitario, ya sea primario o secundario, para que exista efectivamente y produzca sus efectos debe tener asegurada su primacía sobre las leyes y las constituciones de los Estados miembros, lo cual implica un reconocimiento por parte de los Estados de esa primacía, y el establecimiento de mecanismos propios para asegurarlo. Así lo estableció la Corte Centroamericana de Justicia en resolución 4-1-12-96 que literalmente dice:

“...el Derecho Comunitario conforma un nuevo orden jurídico internacional, caracterizado por su independencia y primacía, características consubstanciales de su existencia...”.

### **5.3. La jerarquía del Derecho Comunitario**

#### **5.3.1. Jerarquía de *lex superior* del Protocolo de Tegucigalpa**

El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 es la norma que en el ordenamiento jurídico del SICA ocupa una posición suprema. Esa posición de supremacía viene dada por la decisión política de los tomadores de decisiones de más alto nivel recogida en el artículo 35 del Protocolo, mediante la cual se incluye al tratado como parte del sistema de fuentes del orden jurídico comunitario, al establecer su jerarquía normativa por encima de cualquier norma anterior o posterior, sea tratado o derecho derivado o complementario.

Esa decisión expresa no es solamente útil, sino necesaria, pues es la que en definitiva, no sólo le da el carácter de Tratado Marco o constitutivo de una Comunidad, sino que lo incluye dentro de las fuentes del orden jurídico, facilitándonos la interpretación del mismo.

La CCJ en resolución 24-05-95 estableció que:

“...el Protocolo de Tegucigalpa, en la actualidad es el Tratado Constitutivo marco de la Integración Centroamericana, y por lo tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana sean éstos: Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa... Tanto los instrumentos complementarios como los actos derivados del Protocolo de Tegucigalpa, tienen una relación normativa de dependencia de mismo...”.

Todas las normas de los Tratados de derecho originario; así como todas las normas de derecho derivado y complementario deben interpretarse conforme al Protocolo de Tegucigalpa y en caso de que haya varias posibilidades de interpretación de la norma se debe escoger aquella que sea conforme con el Protocolo. Esto no es más que la aplicación del Principio de Unidad del Ordenamiento Jurídico, principio que puede asumir el orden jurídico del SICA, con idénticas consecuencias y significados, dado que el Protocolo de Tegucigalpa fundamenta todo el ordenamiento jurídico y, por lo tanto, las normas que lo integran no pueden contradecirlo.

El Principio de Unidad del Derecho, exige la derogatoria de normas contradictorias en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, como se dijo, el Derecho Comunitario, no necesariamente causa derogatoria de las normas anteriores, más bien el método de interpretación sistemática exige que, de ser posible, estas normas se interpreten de modo que la contradicción no se produzca, es decir, que sólo se proceda a declararla nula cuando no sea posible encontrarle mediante la interpretación un sentido que resulte conforme al Tratado. Este criterio que nos da DE OTTO (Op.cit., p.80) para el Derecho Constitucional, también es válido y coherente para interpretar el Protocolo de Tegucigalpa versus normas contradictorias de su ordenamiento jurídico, sobre todo y como se explicaba, en un sistema de producción normativa donde las competencias funcionales y materiales no son claras, y en las que no sólo es necesaria la interpretación sistemática, sino una interpretación progresista, para salvaguardar los bien entendidos intereses comunitarios, así como los principios y objetivos del Protocolo de Tegucigalpa.

### **5.3.2. Criterio de excepción de la reforma al tratado marco**

Si el Protocolo de Tegucigalpa es la norma superior y cualquier tratado posterior

o anterior son inferiores a éste, constituiría también un efecto bloqueo en relación a cualquier reforma posterior que se quisiera hacer al mismo y, por lo tanto, no tendría sentido que el mismo Protocolo constitutivo prevea su reforma.

Cuando se trata de una reforma posterior al Protocolo de Tegucigalpa, como se explicó en el Capítulo II (*supra*), existe una necesaria excepción a la regla, por cuanto si el objeto es reformar el Tratado constitutivo y se respeta el procedimiento para reformarlo, solamente en ese caso, el Protocolo modificativo posterior, constituiría una norma superior al Tratado Marco.

Como sería de una modificación al Tratado Marco, en el que se trasladaron competencias y se consintió la limitación a la soberanía con fines del bien común, así como de una modificación del Decreto Legislativo interno que lo introduce al ordenamiento jurídico interno de cada uno de los Estados, es necesario que estas modificaciones se sometan al control constitucional previo y lleguen a tener vigencia tal y cual lo tuvo el Tratado Marco.

Es importante retomar la experiencia de la Unión Europea con la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht, Amsterdam, Niza y actualmente el Tratado de Lisboa, que consistieron en modificaciones sustantivas a los Tratados de Roma y París que instituyeron las Comunidades Europeas, ya que no obstante las reformas conllevaban limitaciones constitucionales, se llegó a aceptar disposiciones contrarias a la Constitución por una aptitud totalmente integracionista.

Para GUY (Op.cit. p. 263) los obstáculos existieron en el orden procesal, en el caso francés, el Consejo Constitucional Francés argumentaba que toda transformación del sistema comunitario no podría resultar sino de una reforma a los Tratados. Asegurando que cualquier cambio o reforzamiento comunitario en forma consuetudinaria o mediante acuerdos interinstitucionales deberán tener un control previo constitucional.

El llamado *Derecho de Sometimiento* que consiste en que ningún Tratado o decisión puede ser ratificado si previamente no ha sido sometido al control constitucional, evolucionó de forma positiva, pues luego se reconoció que el respeto a la soberanía nacional no es un obstáculo para que Francia no pudiera celebrar, a reserva de reciprocidad, compromisos internacionales con vista a participar en la creación o en el desarrollo de una organización internacional permanente (dotada de personalidad jurídica e investida de los poderes de decisión por el efecto de transferencias de competencias consentidas por los Estados miembros).

Como explica GUY ISAAC el Consejo Constitucional Francés hizo una distinción importante entre límites a la soberanía y transferencia de soberanía, ya que para el primero, se requiere de una simple autorización legislativa y, para el segundo, se requiere de la revisión constitucional previa a la ratificación legislativa.



La modificación de los Tratados fundacionales de la Unión Europea ha requerido para algunos Estados del control constitucional previo a la ratificación legislativa y en otros, el control constitucional se da, cuando menos, a la hora de ser ratificados. En el SICA, las modificaciones al Protocolo de Tegucigalpa, tendrían el control constitucional de acuerdo a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Miembro.

### **5.3.3. Jerarquía del Derecho Comunitario en relación a las Constituciones de los Estados miembros**

La supremacía de las constituciones de los Estados Centroamericanos no se ven disminuidas con la existencia del Derecho Internacional, con el que los Estados se vinculan mediante los tratados. Así se desprende claramente de las disposiciones constitucionales donde se deduce que los Tratados son válidos si se sujetan a la constitución.

Dentro de las propias constituciones se establece la posibilidad de que los Estados puedan suscribir tratados que impliquen la creación de organismos comunitarios con funciones supranacionales, para alcanzar fines y propósitos comunes a la integración, posibilitado la atribución de competencias normativas, ejecutivas y judiciales, que crean el ordenamiento jurídico comunitario (vd. Cap. III).

La voluntad de crear una entidad común viene dada de la misma constitución de los Estados que representan. No se puede invocar la Constitución de los Estados para decir que la categoría de norma superior del Protocolo se obtiene de un mandato constitucional. Tampoco se puede invocar el Protocolo de Tegucigalpa para reconocer la supremacía constitucional, pues tal calidad se la da el mismo Tratado o la misma Constitución para cada uno de los ordenamientos, con votación calificada. De manera que puede decirse que se trata de dos ordenamientos superiores estrechamente vinculados entre sí, donde no debe existir sobreposición de competencias, sino más bien armonía en su ejercicio.

De conformidad a DE OTTO (Op.cit. p. 27) la adhesión a una organización de este tipo supone, una alteración de las normas constitucionales de atribución de competencias, alteración permitida por la misma Constitución, que es así la fuente de validez de la ordenación resultante y, de manera indirecta, del Derecho Comunitario derivado, por supuesto, este ordenamiento no puede alterar los principios básicos sobre los que se asienta el orden constitucional.

El análisis que se hace en este mismo capítulo sobre la *Identidad de los efectos del Derecho Comunitario* y específicamente el criterio proporcionado por CONSTANTINESCO, es un criterio que recomendamos sea utilizado por el aplicador del Derecho Comunitario Centroamericano para resolver el problema de la jerarquía del Derecho Comunitario, en relación con las Constituciones de los Estados Miembros. No se puede permitir que los Estados, por medio del trámite del control de constitucionalidad, se sustraigan unilateralmente de las obligaciones del Derecho Comunitario (vd. 5.2.2).

Debe reconocerse que las normas de Derecho originario provenientes de los Tratados, tienen controles constitucionales al momento de su ratificación y promulgación de la Ley introductoria del Tratado, incluso con mecanismos agravados para su aprobación. Cada Estado miembro al suscribir y ratificar el Tratado lo subordina en total respeto a su Constitución, y que el control ulterior está supeditado únicamente a la interpretación jurisdiccional por la eventualidad de un conflicto de normas.

Así mismo, debe reconocerse que la norma secundaria o derivada, tiene un tratamiento distinto y que la inserción directa y aplicabilidad directa son consustanciales a sus características y, por lo tanto, éstas no admiten control constitucional previo a su entrada en vigor.

Admitir modificaciones constitucionales posteriores a la vigencia del Protocolo de Tegucigalpa o a sus instrumentos complementarios y derivados, sería como admitir que no son obligatorias las normas del Derecho Comunitario y que cualquier Estado puede desligarse de su cumplimiento.

Como se citó anteriormente, en resolución 05-08-97, la Corte Centroamericana de Justicia estableció:

“las modificaciones constitucionales posteriores a la vigencia de convenios internacionales de integración o comunitario y relacionadas con éstos, no pueden producir ningún efecto jurídico puesto que las normas de Derecho Interno no pueden prevalecer sobre el Derecho Internacional, de Integración o Comunitario, cuyas fuentes principales son los Convenios y tratados debidamente aprobados y ratificados por los Estados Miembros”.

#### **5.3.4. Jerarquía del Derecho Comunitario en relación con la ley interna de los Estados miembros**

Para MOLINA DEL POZO (Op.cit. pág. 262), tanto los tratados fundacionales como el derecho elaborado a partir de los mismos, tienen como primera nota distintiva la supremacía sobre el ordenamiento jurídico interno de los Estados.

Las normas dictadas por los órganos de decisión dentro del SICA también tienen la característica de primacía sobre el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros, así lo establece la resolución de la Corte Centroamericana de Justicia 4-1-12-96 antes citada y la resolución 05-08-97 en la que al respecto establece:

“...las relaciones entre las disposiciones contenidas en los Convenios Centroamericanos de Integración, en el Derecho Comunitario Centroamericano y el Derecho Interno de cada Estado, son jerárquicas, prevaleciendo las de los dos

primeros sobre las de este último, en caso de conflicto entre ellos. Los Convenios de integración son de la naturaleza ya indicada, su ámbito de aplicación es el territorio de los Estados que lo han suscrito y ratificado, con aplicación uniforme, directa e inmediata. El Derecho Comunitario deriva de la aplicación de los Convenios de integración y está constituido además por los instrumentos complementarios y actos derivados y, de manera particular, en nuestro sistema de integración, por la doctrina y la jurisprudencia emanada de la Corte Centroamericana de Justicia. Entre el Derecho de Integración, el Derecho Comunitario y las leyes nacionales debe haber armonía, ya que el derecho es un todo que debe ser analizado principalmente de forma sintética y teleológica, como un solo cuerpo normativo”.

Esta resolución concuerda con la jurisprudencia del Tribunal Europeo. MOLINA DEL POZO, defensor de la tesis comunitarista, para explicar este criterio de jerarquía, cita el famoso asunto Costa/Enel en la que el Tribunal de Justicia Europeo establece:

“...A diferencia de los tratados internacionales habituales, el Tratado de la CEE ha creado un ordenamiento jurídico propio que, desde su entrada en vigor, es asumido por los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros y aplicado por sus Tribunales. Con la creación de la comunidad sin limitación temporal, dotada de sus propias instituciones y sobre todo de auténticos derechos de soberanía, los Estados, bien que dentro de unos ámbitos determinados, han restringido su soberanía, y han creado un *corpus jurídico* vinculante tanto para ellos como para sus ciudadanos...”.

Así pues, para MOLINA DEL POZO, el Derecho Comunitario se impone a un triple nivel: a sus jurisdicciones, a sus nacionales, y a los mismos Estados. Tal y como lo puso de manifiesto el propio Tribunal, ninguna norma nacional, ni aún de rango constitucional, podrá oponerse a los Tratados o por la legislación que de ellos deriva.

En un caso concreto entre Honduras versus Nicaragua, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 28-11-01) resolvió:

“Declarar que el Estado de Nicaragua, al emitir la Ley No. 325, denominada “LEY CREADORA DE IMPUESTO A LOS BIENES Y SERVICIOS DE PROCEDENCIA U ORIGEN HONDUREÑO Y COLOMBIANO, en lo que respecta al Estado de Honduras, lo hizo en contravención a la normativa del Derecho de Integración y del Derecho Comunitario Centroamericano...por tal razón, el Estado de Nicaragua deberá suspender de inmediato la aplicación de dicha ley, dejando sin efecto el cobro del impuesto establecido, de un 35% sobre cualquier bien o servicio importado...”.

Esta resolución confirma la jerarquía del Derecho Comunitario originario y derivado sobre las Leyes nacionales; así como el Tribunal Centroamericano da el lugar jerárquico que le corresponde al Derecho Comunitario.

La vigencia de la máxima *Lex superior derogat legi inferiori*, nos ayuda a tener claro que el Derecho Comunitario y la Ley nacional de los Estados son dos normas de diferente rango, la superior priva sobre la inferior que la contradiga, es decir, las normas del Derecho Comunitario son superiores al derecho nacional (Ley, reglamento, ordenanzas, etc.).

En cuanto a ordenanzas se refiere, también se tiene un precedente en la Resolución CCJ 28-11-02, en la que se establece que las administraciones municipales de los Estados parte no pueden establecer gravámenes de ninguna índole al tránsito y comercio de productos, pues este hecho contraviene el inciso 2 del artículo III del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que en su parte conducente dice:

“...los productos naturales de los países contratantes y los productos manufacturados en ellos quedarán exentos de pago de Derecho de importación y la exportación, o que cobren en razón de ellas, ya sean nacionales, municipales o de otro orden...”.

La misma fuerza del Tratado, su regulación constitucional, la ratificación por los parlamentos y el cumplimiento del procedimiento interno para su vigencia, nos han planteado una solución fácil con respecto a la ley interna de los Estados.

También algunos tratadistas han manejado la tesis de que el Derecho Comunitario es un Derecho Especial y en ese sentido, la norma de Derecho Comunitario prevalece sobre la general, con arreglo a la máxima *Lex specialis derogat legi generali*. Sin embargo, esta tesis se ha manejado específicamente para definir o justificar las modificaciones a los Tratados constitutivos y no para explicar o justificar la jerarquía del Derecho Comunitario en relación a la ley interna.

### **5.3.5. Jerarquía de Derecho Comunitario en relación a los acuerdos internacionales**

Dado el desarrollo de la actividad de los órganos e instituciones en sectores que en el pasado estaban reservados a los Estados, el SICA en ejercicio de la personalidad jurídica internacional ha venido actuando cada vez más en el ámbito internacional, y por ello, es importante definir las normas que rijan estas relaciones.

Las obligaciones que vinculan las relaciones entre el SICA y otros Estados u Organizaciones Internacionales o Personas Jurídicas en general, son realizadas bajo la aplicación de reglas consuetudinarias y principios generales del Derecho Internacional.

El SICA es una Organización Internacional, sujeto de derecho internacional y, por lo tanto, no puede prescindir de la perspectiva del Derecho Internacional a la hora de definir

las relaciones de éste con otros sujetos, de tal forma que mientras el Derecho Internacional es el marco material y formal de las relaciones exteriores del SICA, el Derecho Comunitario se encarga de regular la producción normativa interna de integración.

#### **5.3.5.1. Acuerdos internacionales celebrados por el SICA**

Como se dijo anteriormente, el Derecho Internacional es el marco normativo en el que se desenvuelve y al que se acomoda la acción exterior del SICA, basada en la celebración de acuerdos internacionales, en la participación como observador o miembro de organizaciones internacionales y en el ejercicio del derecho de legación activa y pasiva.

El ejercicio de legación pasiva del SICA, implica el conjunto de representaciones diplomáticas acreditadas ante ella. Ya algunos países lo han solicitado, pero a la fecha solamente se han aceptado en calidad de observadores.

El ejercicio de legación activa, implica aquellas delegaciones acreditadas en el exterior por el SICA, como lo son los representantes del SICA acreditados ante la ONU y ante la Unión Europea en Bruselas, en las que se ejercen tareas propias de la diplomacia tradicional.

Otro atributo clásico de la personalidad jurídica es el de formar parte de un órgano arbitral, atributo que aún no ha ejercido el SICA.

El derecho de celebrar acuerdos es una de las prácticas más desarrolladas por el SICA; se pueden mencionar una larga lista de acuerdos políticos y de cooperación.

#### **5.3.5.2. Acuerdos con Estados observadores**

Las relaciones del SICA con terceros Estados significan un reconocimiento de su personalidad jurídica de Derecho Internacional.

El SICA ha celebrado acuerdos extra-regionales con España, Alemania y Taiwán; y, regionales con México y Chile.

Cada acuerdo en particular define los derechos y obligaciones de estos Estados parte, que son principalmente de cooperación. Sin embargo la decisión de estos Estados de asociarse al SICA queda latente entre éstos.

#### **5.3.5.3. Acuerdo de Asociación con República Dominicana**

El Acuerdo de Asociación y el Acuerdo Complementario, suscritos con República Dominicana indudablemente crean vínculos particulares y privilegiados con este país, que aunque no es Estado Miembro, poco a poco participa parcialmente del régimen comunitario y en el futuro podría incorporarse como Estado miembro mediante reforma al Tratado Marco.

Las preguntas que sobrevienen de esta relación son: ¿Qué derechos tiene República Dominicana en cuanto a los beneficios de la integración? ¿Qué obligaciones tiene República Dominicana respecto a conseguir el bien común de los Estados miembros? ¿Está obligada República Dominicana a mantener una política exterior común con los Estados miembros del SICA frente a terceros Estados? ¿Puede República Dominicana solicitar beneficios a partir de la cláusula de la Nación mas favorecida o le aplica de igual forma la Cláusula Centroamericana de Excepción?

Todas las respuestas derivan de los acuerdos suscritos. Aunque existe una gran apertura de incorporar a República Dominicana en diversos sectores de la integración y en distintos niveles de participación, conforme a requisitos establecidos en cada caso.

### **5.3.6. Consideraciones sobre la jerarquía normativa de otros acuerdos internacionales**

De conformidad al artículo 31 del Protocolo de Tegucigalpa, el SICA puede contraer obligaciones y adquirir derechos mediante acuerdos internacionales, aquí cabría preguntarse ¿se puede obligar al SICA a responder de sus actos frente a terceros? Y, en caso afirmativo ¿su responsabilidad es exclusivamente de los Estados miembros o del SICA? A lo cual podemos responder que es innegable que de su capacidad contractual se deduce que al SICA se le puede imputar la consecuencia de sus actos, tanto si se tratara de la ejecución de un acuerdo como de una falta extracontractual.

En la medida en que el SICA dispone de recursos y tiene la capacidad de contraer empréstitos, se supone que tiene recursos para responder por el eventual incumplimiento de sus compromisos y reparar los daños civiles que pueda haber causado. De inmediato surge otra pregunta ¿existe una responsabilidad subsidiaria de los Estados Miembros? En el SICA no se tiene aún una respuesta a esta interrogante, pero lo más seguro es el SICA quien responde ante terceros y no sus Estados Miembros, pues es lo suficientemente capaz de garantizar sus obligaciones. Sin embargo, no estaría de más que hubiera una definición expresa, en cuanto a la responsabilidad común o subsidiaria de los Estados Miembros.

De conformidad a los artículos 29, 30 y 31 del Protocolo de Tegucigalpa, el SICA en sus relaciones internacionales goza de capacidad jurídica necesaria para el ejercicio de sus funciones y la consecución de sus fines, con lo que queda claro que al SICA se le atribuye personalidad jurídica internacional. Así el SICA, también puede ejercitar acciones ante tribunales o ser parte en procedimientos de solución de controversias.

Si de la celebración de estos acuerdos surgen políticas comunes del SICA, los Estados de forma individual como colectiva pierden el derecho de contraer con terceros Estados obligaciones que afecten esas normas.

Aquí podemos hablar de los acuerdos firmados por los Estados con terceros Estados versus los firmados por la Comunidad también con terceros Estados “*acuerdos p*”.

Bajo el principio de buena fe y de cooperación igual, se puede firmar que hay un acuerdo tácito entre los Estados miembros de no contravenir los “*acuerdos p*” en sus relaciones independientes, por lo que cada Estado está comprometido a no adoptar una propia postura en los asuntos para los que una posición común resulta necesaria o deseable, sobre todo en el concierto internacional, lo cual implicaría una necesaria consulta en el marco del mecanismo de consulta del SICA o en el marco de la cooperación judicial de la Corte Centroamericana de Justicia.

El compromiso de los Estados de abstenerse, en la medida de lo posible, de obstaculizar la formación de un consenso y acción conjunta exterior, lleva como objetivo evitar un bloqueo arbitrario que uno de los Estados parte quiera realizar en las relaciones internacionales de la comunidad.

Sería parte de la coherencia y racionalidad del Sistema mantener una cooperación política exterior al respetar los “*acuerdos p*” en el marco de las relaciones individuales de los Estados.

Todavía no existen antecedentes de acuerdo mixtos celebrados por el SICA y por los Estados miembros con un tercer Estado, en todo caso cada Estado participaría en la medida de sus respectivas competencias y no en función de la competencia comunitaria.

### **5.3.7. Acuerdos celebrados por los países del SICA en sus relaciones independientes**

#### **5.3.7.1. Acuerdos anteriores celebrados por los Estados**

La Corte Centroamericana de Justicia ha insistido en que el Protocolo de Tegucigalpa se encuentra en la cúspide de los tratados, convenios y acuerdos celebrados entre los Estados miembros y que tienen plena vigencia todos los demás instrumentos, en tanto que no lo contraríen, no obstante que hayan sido ratificados con anterioridad a dicho Protocolo y que por lo tanto, deben ser analizados en su conjunto y teleológicamente y nunca de manera aislada (CCJ 05-08-97).

La existencia de innumerables acuerdos anteriores celebrados por cada uno o de forma colectiva por los Estados centroamericanos, nos llevan a tomar en cuenta criterios que nos ayuden a eliminar las incompatibilidades existentes con el Derecho Comunitario y esos acuerdo anteriores.

Tomando en cuenta lo preceptuado por el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, en el que establece que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados son superiores a cualquier tratado anterior, bilateral o multilateral, celebrados por los Estados miembros y relacionados con alguna materia de integración regional, dejando su validez normativa para aquellas normas que no lo contradigan, ningún

Estado miembro podría invocar una norma de un Tratado anterior para desligarse del cumplimiento de una norma del Derecho Comunitario. Tampoco los terceros Estados vinculados con un Tratado anterior pueden invocar en su beneficio, con arreglo a la cláusula de la nación más favorecida o la de prohibición de discriminación, las ventajas inherentes a la participación en el SICA.

Los derechos de los Terceros Estados y las obligaciones de los Estados miembros del SICA seguirán vigentes, siempre y cuando no afecten el ejercicio de competencias atribuidas a la comunidad.

Sí los compromisos contraídos anteriormente afectan el ejercicio de competencias atribuidas a la comunidad deberían ser sustituidos o asumidos por la comunidad, ya que no podrían dejar de cumplirse por la responsabilidad internacional que esto traería como consecuencia, lo cual en el SICA estaría por definirse, en éste caso no puede resolverse por los principios convencionales del Derecho Internacional, sino que se impone la necesidad de que sea por los altos intereses de la comunidad, que estas obligaciones sean, de alguna forma, cubiertas por el SICA, si así fuera el caso.

#### **5.3.7.2. Acuerdos posteriores celebrados por los Estados**

La puesta en vigor de tratados posteriores bilaterales o multilaterales con terceros Estados que puedan resultar contradictorios al Derecho Comunitario también está prevista, ya que el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, prevé esta posibilidad. Aquí es preciso admitir, la no validez de los acuerdos posteriores celebrados en contra del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados. No ocurre lo mismo cuando la materia del nuevo Tratado o Acuerdo internacional no ha sido sujeta a regulación dentro de la integración centroamericana, en ese caso, privaría el acuerdo internacional posterior celebrado por los países del SICA con terceros Estados.

#### **5.3.7.3. Jerarquía del Derecho Comunitario Centroamericano y el TLC con Estados Unidos**

El Tratado de Libre Comercio celebrado entre Estados Unidos y cada uno de los Estados Centroamericanos (no incluye a Belice y Panamá) es un Tratado de Derecho Internacional, aunque negociado de forma conjunta en sus disposiciones generales y de forma individual en sus condiciones específicas, fue suscrito de forma bilateral entre Estados Unidos y los Estados Centroamericanos.

De conformidad al artículo 1.2.2 del TLC, las partes se comprometieron a interpretar y aplicar las disposiciones del tratado a la luz de los objetivos del mismo tratado y de conformidad con las normas aplicables del Derecho Internacional.



En el Artículo 1.3 las partes contratantes reconocen los derechos y obligaciones vigentes entre ellas y conforme al Acuerdo sobre la OMC y otros acuerdos de los que son parte.

En relación a los acuerdos de integración regional, el mismo artículo 1.3 establece que para mayor certeza nada en ese Tratado impedirá a las partes centroamericanas mantener sus instrumentos jurídicos existentes de la integración centroamericana, adoptar nuevos instrumentos jurídicos de integración o adoptar medidas para fortalecer y profundizar esos instrumentos, siempre y cuando esos instrumentos y medidas no sean inconsistentes con ese Tratado.

La interpretación sistemática nos ayuda a reconocer la existencia de la vigencia del TLC, como un Acuerdo posterior suscrito por cada Estado centroamericano, en el que necesariamente se tuvo que haber observado, previa suscripción y ratificación, su conformidad con el Derecho Comunitario Centroamericano. Por lo menos, así se deduce de la descripción de la norma 1.3 del TLC.

La misma disposición hace un reconocimiento *in pectore*, por parte de los Estados centroamericanos, de la importancia de respetar los acuerdos de integración regional; así como del compromiso y necesidad de seguir profundizando ese proceso. Sin embargo se establece el efecto bloqueo a cualquier norma posterior de integración regional que pueda ser inconsistente con ese Tratado.

La palabra inconsistente no tiene el mismo significado que contradictoria, por lo que esta disposición reconoce la probable subsistencia de normas de la integración centroamericana que puedan ser aprobadas con posterioridad y que no sean consistentes con alguna norma del TLC, pero que bajo el Principio de Buena Fe, los Estados centroamericanos estarían obligados a cumplir con los compromisos pactados con Estados Unidos, sin por ello entrar a valorar la invalidez o no de las normas comunitarias.

Los Estados centroamericanos suscriptores del TLC están obligados a no adoptar, en el marco de la integración centroamericana, normas contradictorias al TLC, sobre todo en contra de objetivos y materias que aún no hayan sido reguladas por los acuerdos de integración al momento de la entrada en vigencia del TLC, en ese caso prevalecen las normas del TLC y este criterio no contraría el aludido artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa.

Sin embargo, de lo anterior se deduce que podría existir eventualmente una vulneración al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa: si en la vigencia real del TLC existe una colisión con el Derecho Comunitario Centroamericano, en materias relacionadas con la integración centroamericana -como lo es el libre comercio de productos originarios- se supone que prevalecerían las normas comunitarias. Las administraciones nacionales

o cualquiera de los aplicadores de estas normas estarían en la obligación de aplicar las normas comunitarias y no las del TLC, pues de conformidad al artículo 35, ningún tratado posterior en materias relacionadas con la integración regional puede ser superior al Protocolo de Tegucigalpa o sus instrumentos complementarios o derivados.

Una segunda vulneración al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa podría darse en el caso de que un Tribunal Arbitral Internacional, establecido en la Cláusula compromisoria del TLC, conozca de un conflicto de normas entre el TLC y el Derecho Comunitario y de una interpretación acerca de la validez del Derecho Comunitario Centroamericano en relación a una norma del TLC, porque esta jurisdicción es exclusiva de la Corte Centroamericana de Justicia (ver capítulo VII *Infra*).

La recomendación que se sugiere para la vigencia simultánea de estos acuerdos es utilizar la interpretación sistemática que nos ayude a integrar el derecho, que reconozca la existencia diversa de normas y que trate de encontrar el *iustum concreto*, sin por ello incumplir los compromisos del SICA y los compromisos de los países centroamericanos con Estados Unidos, país que tiene calidad de un Tercer Estado y con el cual se tienen relaciones comerciales importantes en el concierto económico internacional.

## CAPÍTULO VI

# CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO COMUNITARIO

En los Capítulos II y IV se hizo un claro desarrollo de todas las normas del ordenamiento jurídico del SICA, en el que se estableció que el Tratado Marco o Protocolo de Tegucigalpa es parte de las fuentes del Derecho Comunitario centroamericano, explicándose, entre otras cosas, las razones del por qué se considera un Tratado constitutivo de la Comunidad.

En el Capítulo V se hizo referencia a la Primacía del Derecho Comunitario sobre la Ley interna; así como la supremacía del Protocolo de Tegucigalpa sobre cualquier tratado posterior o anterior o sobre cualquier norma complementaria o derivada. Por lo que en este Capítulo se tratará de profundizar en las características de las normas del Derecho Comunitario producidas en el ámbito de competencia de los órganos del Sistema, es decir, de las normas del Derecho derivado en relación con el Derecho interno, que son las normas cuyas características son propias de este Derecho, y en definitiva, son las que constituyen el verdadero Derecho Comunitario.

Los ámbitos o materias de la integración centroamericana comprendidas en el Tratado Marco y Tratados complementarios, son un marco de referencia muy general y su concreción real se da por medio de la producción normativa de Derecho derivado y la consiguiente aplicación al interior de los Estados.

### **6.1. Autonomía**

La pretendida autonomía del Derecho Comunitario se puede argumentar a través de cuatro aspectos complementarios entre sí: a) por sus órganos e instituciones propias creadas por el Protocolo de Tegucigalpa y los Tratados complementarios; b) por la constitución de un nuevo sistema de fuentes de derecho; c) por las atribuciones de sus órganos, consentidas por los Estados parte; y, d) por el fin y los intereses propios de la integración centroamericana.

#### **6.1.1. Órganos e instituciones propias**

Como se desarrolla en el Capítulo I *supra*, el orden institucional del SICA dispone de

un sistema jurídico-político-institucional propio, es decir, contiene en su conformación sistémica los órganos del eje vertical encargados de realizar actos legislativos, ejecutivos y/o administrativos. Además, cuenta con un órgano horizontal que realiza tareas de control de legalidad en la aplicación e interpretación del Derecho Comunitario Centroamericano.

La existencia de la Corte Centroamericana de Justicia como órgano encargado de velar por la correcta interpretación y aplicación del Derecho Comunitario, es una prueba de que existe un sistema de fuentes y un nuevo ordenamiento jurídico.

### **6.1.2. Constitución de un nuevo sistema de fuentes de Derecho**

El Derecho Comunitario es autónomo en sus fuentes y específico en sus características. (CONSTANTINESCO, Op.cit. pág.88). Como se explicara *in extenso*, en el Capítulo II, el sistema de fuentes del Derecho Comunitario ha sido concebido en el Tratado constitutivo de la comunidad como un sistema autónomo al de los Estados. La autonomía de criterios y la determinación de las fuentes de este Derecho resulta clave para el funcionamiento de su sistema político.

Esta circunstancia asegura la autonomía de las normas de Derecho Comunitario, ya que, por un lado, las normas que se van produciendo no necesitan referirse a normas ni a procedimientos internos de los Estados, para producir sus efectos propios; y, por otro lado, los Estados no pueden acudir al Derecho Interno para fundamentar la primacía o valerse de criterios internos para dilucidar la validez o no de las normas comunitarias.

Resulta claro que el Protocolo de Tegucigalpa está situado en la cúspide normativa del Derecho Comunitario y sería inexcusable para los Estados parte, no reconocer la autonomía de su sistema de fuentes, argumentando otro tipo de ordenación sistémica que se pudiera pretender hacer. Los Estados saben o deben saber cuál es el derecho que se produce en el SICA; así como el que incorporan al Derecho Interno.

### **6.1.3. Atribuciones de los órganos consentidas por los Estados miembros**

La autonomía en este contexto puede definirse como la capacidad que tienen sus órganos de reglar un ámbito determinado, sin necesidad de la participación multiorgánica de los órganos nacionales de cada uno de los Estados parte.

Como se definió en el Capítulo IV *supra*, relativo a las fuentes del derecho, el Derecho Comunitario está constituido por reglas que determinan la organización y las competencias de los órganos e instituciones del SICA, en esta organización, los Consejos de Ministros, atienden la elaboración de normas jurídicas comunitarias, en ejercicio de una competencia comunitaria.

No obstante, para atender la producción normativa (MARTIN-RETORTILLO-BARQUER. pág.38) y gozar de esta autonomía, los órganos no deben pasar por alto el Principio de Atribución Expresa de Competencias y el Principio de Legalidad, como una clara limitación a las competencias consentidas por cada uno de los Estados parte.

#### **6.1.4. Fin e intereses propios de la Integración Centroamericana**

Como se ha dicho con empeño, las normas del Derecho Comunitario existen por y para la integración regional, por y para el bien común de las personas que forma parte de los países del SICA.

La razón de ser de la integración centroamericana es “*la persona*”, el logro del *bien común* de cada una de las personas de los países del SICA. Según el Concilio Vaticano II (*Gaudium et spes*, 26, 1966) el bien común se entiende como “el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección”. Para esta corriente de pensamiento, que desde nuestro punto de vista es la que más se acerca a su verdadero significado, el bien común se alcanza con la participación de todos y, su búsqueda, es una forma expresiva de sociabilidad, desde la familia, pasando por grupos sociales intermedios, la ciudad, el Estado, la región, llegando hasta la misma comunidad de naciones.

La búsqueda del bien común implica mucho más que el desarrollo de mercados, implica alcanzar la paz, la correcta organización de los poderes del Estado, un sólido ordenamiento jurídico, la salvaguarda del ambiente y la prestación de los servicios esenciales para las personas. Como se trata de valores que deben garantizar los Estados, debe lograrse con la contribución de todos, las personas en su individualidad, la familia, el Estado mismo, no están en condiciones de alcanzar de forma aislada el pleno desarrollo económico y social.

La realidad europea se ha ido convirtiendo en un conjunto de máximas de experiencia en relación al papel de un proceso de integración, pues no obstante, sus profundas diferencias entre ellos, captaron de forma unísona la necesidad de hacer causa común que los conduciría a obtener un porvenir más entero, seguro, compacto y justo.

Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Belice, Costa Rica y Panamá, reunidos en el SICA, ya no tienen como fin el interés particular de bienestar de sus nacionales, sino más bien han elegido un procedimiento, una organización, unos medios y, en fin, los personeros a quienes habrían que encargarles la delicada y fundamental misión de conseguir el bien común general de todas las personas de la comunidad por sobre el bien común particular.

El fin o la razón de ser del SICA es el bien común, éste es un fin propio y una característica fundamental que condiciona la autonomía de la norma comunitaria.

## 6.2. Obligatoriedad

En opinión consultiva (CCJ 05-08-97) el Tribunal Centroamericano dispuso que las resoluciones adoptadas por los Consejos son de obligatorio cumplimiento para los Estados parte, pues tienen su fundamento jurídico en instrumentos comunitarios que le confieren facultades expresas y si los Consejos emiten resoluciones conforme a derecho, las mismas devienen en obligatorias para los Estados miembros.

Así lo establece el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa que dice: “las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo previo los estudios pertinentes, analizará de nuevo el Asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal”.

Sin evadir la pregunta que surge de inmediato y a la cual debe haber una respuesta en este estudio es, ¿A que se refiere el artículo 22 del Protocolo cuando dice que sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal?

Al respecto la Corte emitió opinión (CCJ 20-10-95) en el sentido de que si la norma dictada por un Consejo no se ajusta a las disposiciones de carácter legal de alguno de los Estados, éste constituiría un límite al obligatorio cumplimiento. La obligatoriedad de esta norma cede ante la presencia de ley interna.

Esta opinión de la Corte, en la que no utiliza la interpretación sistemática a la que hemos hecho hincapié en el capítulo III *supra*, es un total contrasentido, no sólo a la existencia de un ordenamiento jurídico autónomo del SICA, sino a los mismos criterios jurisprudenciales dados por la Corte Centroamericana de Justicia en sentencias posteriores y a las sentencias de los Tribunales Nacionales emitidas en esta materia, en las que claramente se han definido características de jerarquía normativa de las normas de Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno.

Si analizamos literalmente el artículo 22 cuando dice: “*disposiciones de carácter legal*”, no dice expresamente que se está refiriendo a normas de Derecho Interno de los Estados Parte. Tampoco cuando ordena “*analizar de nuevo el asunto previo los estudios técnicos pertinentes*” tampoco se está refiriendo a que ese estudio sea un cotejo o análisis de la norma comunitaria con las normas de Derecho Interno que se están contraviniendo. Por lo que es obvio que el Tribunal de Justicia hizo una interpretación extensiva o si se quiere, auténtica, de lo que se quiso decir en la norma.

Si analizamos un poco más, no se hizo un esfuerzo por motivar o fundamentar dicha opinión, de tal forma que nos diera pautas o razones de peso a dicha interpretación. Tampoco se utilizó la interpretación sistemática que obliga a analizar otras disposiciones del mismo Tratado o de los Tratados complementarios o las características de las normas y la necesidad de que estas sean obligatorias para la eficacia del Sistema y, especialmente, que la aplicación sea uniforme en cada uno de los Estados Miembros.

En resoluciones posteriores el mismo Tribunal habla de la obligatoriedad de las normas de Derecho Comunitario, de su primacía, aplicabilidad y efecto directo en el Derecho Interno, sin hacer mención de este límite a la obligatoriedad de la norma comunitaria, por lo que debemos entender que se ha cambiado dicha interpretación.

Analicemos entonces cuál podría haber sido la intención de los Estados parte al aprobar el contenido de esta disposición.

Si se reconoce la existencia de un ordenamiento jurídico comunitario y que la cúspide de la pirámide normativa la constituye el Protocolo de Tegucigalpa, como la misma Corte lo reconoce en reiteradas sentencias, podría entonces argumentarse que si este instrumento es la primera fuente del Derecho Comunitario, al reinterpretar el artículo 22 cuando dice: “las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal”, se está definiendo una característica de subordinación jerárquica del Derecho derivado, es decir, la producción normativa de los Consejos de Ministros deben ajustarse a los principios, propósitos y normas del Protocolo de Tegucigalpa, como si de su constitución se tratara.

Un antecedente contundente que justifica esta interpretación lo constituye la existencia de una disposición similar en el Derecho Federal en donde se establece:

***“El derecho federal no es superior al derecho particular de los Estados Miembros sino a condición de que sea legal, esto (sic) es, de que sea conforme a la Constitución Federal”.*** (CONSTANTINESCO, Op.cit. pág. 88).

Nótese que cuando se habla de Derecho Federal, se está refiriendo al derecho creado a partir de la existencia de una Constitución Federal, es decir, el Derecho Federal es el resultado de la producción normativa del sistema jurídico federal creado, el cual no puede ser obligatorio frente a las normas particulares de los Estados sino a condición de que sea conforme a la Constitución Federal.

Esta interpretación suena más lógica, pues tratándose de normas de Derecho Derivado emitidas por los Consejos de Ministros, éstas no serían obligatorias para los Estados Parte del SICA, sino a condición de que estas normas estén conforme con el Protocolo de Tegucigalpa.

Es probable que la comisión redactora del proyecto del Protocolo de Tegucigalpa o que los mismos Estados parte al momento de aprobarlo, hayan tenido contacto con alguna disposición del Derecho Federal y trataron de incluirla al Protocolo, por tratarse de una figura similar, acomodándola de alguna manera, a lo que en ese momento histórico y político pudieron aceptar, sin pensar a fondo en las consecuencias que podía tener esta regulación o su falta de claridad.

La obligatoriedad también constituye una característica consustancial de la norma jurídica, a diferencia de otro tipo de normas. En otras palabras, una norma que no es obligatoria para sus destinatarios no sería una norma jurídica porque entraría en el ámbito de las normas éticas y morales, cuyo carácter es unilateral y en la que el sujeto cumple la norma sin que exista otro sujeto que reclame su cumplimiento. Este aspecto de la necesaria bilateralidad de la norma jurídica es un aspecto que se debe tomar en cuenta para determinar si una norma comunitaria constituye o no una norma obligatoria.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 05-08-97) en relación a los efectos que tienen los derechos arancelarios dispuestos por los Estados miembros, distintos a los establecidos en el Arancel Centroamericano de Importación, estableció que las normas comunitarias son de carácter imperativo y no existe alguna otra norma interna que impida su aplicación, por lo tanto, la norma comunitaria es de carácter vinculante y los Estados miembros están en la obligación de observar su cumplimiento. Reafirmando dicha obligatoriedad, la Corte, argumenta, en la misma resolución, que las modificaciones unilaterales de los Estados miembros no tienen validez por las razones expresadas. Además, establece, que los convenios sólo pueden ser derogados utilizando el mismo procedimiento con el cual fueron aprobados, con el consentimiento de todos los Estados miembros y de ninguna manera con decisiones unilaterales no previstas.

### **6.3. Características de eficacia**

#### **6.3.1. La inserción inmediata**

La eficacia de una norma constituye el corazón de las características de las normas jurídicas comunitarias.

La eficacia no es una mera formalidad que se puede pasar por alto, es en realidad lo que dará sentido a la construcción jurídica del SICA, al funcionamiento de sus órganos, y a la producción normativa derivada de ese sistema jurídico.

De nada serviría un SISTEMA POLÍTICO, sin valor, ni fuerza o eficacia normativa; a nada conduciría producir normas de aplicación uniforme si éstas no tienen la misma eficacia al interior de cada uno de los Estados; sería inútil producir normas de aplicación



concreta si las personas, sean estas naturales o jurídicas, evadieran su cumplimiento o la aplicaran de distinta forma en cada uno de los Estados parte.

Existen diversas causas y requisitos de forma que los Estados o las personas naturales o jurídicas pudieran encontrar o argumentar con el fin de evadir el cumplimiento de una norma comunitaria, el primero y más frecuente es que por tratarse de una norma no emitida por su Parlamento, es necesario el control previo constitucional o parlamentario, o en todo caso, la ratificación posterior del Parlamento. Una segunda causa podría ser la emisión de leyes posteriores que desnaturalicen su cumplimiento o que sean contrarias al Derecho Comunitario. Una tercera, podría darse al omitir cumplir la norma argumentando disposiciones de carácter legal, o argumentando la falta de publicidad como requisito de validez, o la falta de sanción del ejecutivo, para los Estados que incorporan ese requisito de procedimiento, o alegar cualquier requisito interno para evadir el cumplimiento de la norma comunitaria.

Otro problema, no menos importante, que se puede alegar es el conflicto de normas como resultado de la existencia de varios ordenamientos jurídicos (el comunitario, el internacional y el nacional de cada uno de los Estados Miembros) o por la existencia de una diversidad de órganos productores de normas jurídicas (Parlamentos, Secretarías del Ejecutivo y los Municipios) y por la producción normativa de los mismos sujetos o personas jurídicas (acuerdos, contratos, constitución de sociedades, etc.).

La mejor respuesta que el Derecho ha podido ofrecer ante estas posibles evasiones es que la norma se inserte de forma inmediata en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados. La inserción inmediata implica una serie de efectos o consecuencias para los Estados, las personas naturales y jurídicas, así como, cambios significativos en los requisitos de validez de las normas y en general de las características del Derecho que se va creando.

En el punto decimoprimeros de la resolución citada (CCJ 05-08-97) la Corte ha tomado en cuenta la característica de inserción inmediata del Derecho Comunitario Centroamericano, en la que establece que las normas comunitarias son de aplicación uniforme, directa e inmediata. En el decimosegundo punto, cierra su argumentación, explicando principalmente que los Estados miembros, en ejercicio de su soberanía, ya han decidido ejercerla conjuntamente en propósitos del bien común de una Comunidad y le han delegado determinadas funciones a los Órganos y Organismos de la Integración. Termina diciendo que en esos Tratados está expresado el libre consentimiento de dichos Estados como elemento esencial para la validez de los mismos.

### **6.3.2. El efecto directo**

En concatenación con la lógica anterior, la inserción inmediata, como medio idóneo de evitar la evasión en el cumplimiento de la norma, tiene consigo efectos al interior de los

Estados Parte, que en la doctrina del Derecho Comunitario Europeo se ha denominado “*el efecto directo*”.

El efecto directo de las normas comunitarias es el que “...crea derechos y obligaciones para todos aquellos que pueden verse afectados por su ámbito de aplicación, pudiendo ser invocadas ante las autoridades públicas (administrativas y judiciales), las cuales tienen obligación de salvaguardar esos derechos y obligaciones.” (MANGAS MARTIN, Op.cit. pág. 198).

La vocación de crear derechos para las administraciones nacionales y para los particulares dentro de los Estados parte es la lógica consecuencia de las competencias legislativas de los órganos del SICA.

En la Doctrina del Derecho Comunitario Europeo, el caso *Van Gen & Loos* citado reiteradamente por autores de renombre GUY, MOLINA DEL POZO, MANGAS MARTIN, LOUIS y otros, ha servido de parangón para explicar el efecto directo de las normas comunitarias y reforzar la eficacia del Derecho Comunitario.

LOUIS (Op. cit p.144 ss.) examina la jurisprudencia del Tribunal Europeo para aclarar que el efecto directo puede provenir de normas de los Tratados, el Derecho derivado y de los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad.

En el caso del efecto directo de disposiciones del Tratado GUY, MOLINA DEL POZO, MANGAS MARTIN, LOUIS, citan la célebre sentencia *Costa/Enel*, en la que se reconoció este efecto a la disposición que prohíbe a los Estados miembros introducir nuevas restricciones al establecimiento en su territorio de nacionales de otros Estados miembros; así como a la prohibición de toda nueva discriminación entre los nacionales de los Estados Miembros en los monopolios nacionales de carácter comercial.

La pregunta que podemos hacernos ante esta doctrina es: ¿por qué se habla de efecto directo de las disposiciones del tratado si éste ha requerido de la ratificación de los legislativos para su obligatoriedad e inserción dentro de los Estados? La respuesta es que se está refiriendo al *derecho de invocación directa*, es decir al derecho de los particulares de invocar, frente a su Estado, ante una jurisdicción nacional, los efectos inmediatos que se desprenden de las normas de los Tratados, a lo que la doctrina del Derecho Comunitario Europeo llama *efecto directo vertical de una disposición*. Cuando el efecto directo se extiende a las relaciones de los particulares se les llama *efecto directo horizontal*. El derecho de invocación directa también está expedito a las personas jurídicas a partir de la sentencia BOSH, citada por LOUIS. Por lo tanto, y en definitiva, en los Tratados Constitutivos o en los Tratados complementarios también puede haber disposiciones cuyo efecto directo produzca derechos y obligaciones al interior de los Estados, pero desde la perspectiva

del derecho de invocación directa de las personas naturales y jurídicas, y no desde la perspectiva de la ausencia de intervención del legislativo.

Cabría preguntarse ahora ¿las disposiciones de los Tratados en el SICA, generan efecto directo vertical y horizontal al interior de los Estados? La respuesta es afirmativa, pues las disposiciones de los Tratados pueden ser invocadas de forma directa por las personas naturales y jurídicas, ante las jurisdicciones nacionales y ante las autoridades administrativas. Al igual que en el caso europeo pueden haber excepciones que no tienen ese efecto.

En relación al efecto directo del Derecho derivado, éste si se refiere al hecho de que no ha sido necesaria la aprobación del legislativo, para desplegar sus efectos.

Entre las sentencias que se sitúan en la misma línea jurisprudencial y que se citan para explicar el efecto directo del Derecho derivado, están la LEONESIO, COSTA/ENEL, SACE, GRAD, VAN DUYN, entre otras (ver LOUIS, Op. Op.cit. Págs. 157 y SS.)

El efecto directo del Derecho derivado genera tres tipos de consecuencias:

a) Innecesaria aprobación al interior de los Estados por el Legislativo.

En relación a este aspecto, la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 05-08-97) estableció, que las Resoluciones de los Consejos no requieren ratificación legislativa, porque ellas son producto de la aplicación del Convenio ya ratificado por los poderes legislativos, y que han pasado a formar parte del Derecho Comunitario Centroamericano y sería un contrasentido exigir que las resoluciones fuesen ratificadas, puesto que a los Órganos y Organismos de la Integración se les han conferido facultades para que las ejerzan y toda la normativa jurídica contenida en los convenios debe ser aplicada por ellos.

Aunque la sentencia de la Corte en este aspecto ha sido muy clara, existen disposiciones como la del artículo 34 del Protocolo de Tegucigalpa y 24 del Convenio Arancelario y Aduanero Centroamericano, en las que se establece que para la entrada en vigencia de estas normas, se requiere de un Acuerdo Ejecutivo, requisito al que no le han dado valor ni cumplimiento los Estados.

Ha sido del criterio de la Corte Centroamericana de Justicia, como se verá más adelante en el acápite del Depósito *Infra*, que las normas entran en vigencia en la fecha que establezca la norma por su efecto directo y aplicabilidad directa. Además, en resolución (05-08-67) estableció que si no se emite dicho Acuerdo Ejecutivo, las normas entran en vigencia en el plazo señalado, dadas las características propias del Derecho Comunitario de aplicación uniforme, directa e inmediata.

En todo caso, hay que entender que el efecto directo no se lesiona por este requisito, pues no se trata de una ratificación legislativa, más bien se trata de una aprobación del

mismo ejecutivo que lo consensuó, probablemente por eso no ha tenido vigencia real, por cuanto no es lógico pensar que se delega competencia al Ministro de Economía para que adopte una norma y después ésta tenga que ser ratificada por el mismo ejecutivo que lo autorizó, ello atenta contra la eficacia de la norma y la aplicación uniforme, ya que, cualquier Estado podría no cumplir la norma no emitiendo el Acuerdo Ejecutivo, al igual que ocurriría si la publicación fuera requisito de validez para su entrada en vigor.

- b) Prohibición de toda intervención en el desenvolvimiento de la norma en el ordenamiento jurídico nacional que la contraríe o desvirtúe su naturaleza.

La no aplicabilidad de pleno Derecho del Derecho nacional anterior contrario al Derecho Comunitario es una solución mínima que cada uno de los Estados debe asegurar. En estos casos el Juez nacional podrá ir más allá y proclamar incluso su nulidad si su derecho se lo permite.

El efecto directo se manifiesta incluso sobre el Derecho nacional posterior, es decir, impide la adopción válida de nuevos actos legislativos nacionales en la medida de que éstos sean incompatibles con normas comunitarias.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 05-08-97) con respecto a este aspecto, estableció que los Poderes Legislativos no pueden emitir leyes para desconocer el carácter obligatorio de los actos jurídicos válidos realizados por los Órganos y Organismos de la Integración Centroamericana, que han ejercido las facultades conferidas por Convenios y Tratados vigentes, porque sería contrario al derecho y la lógica jurídica que después de que éstos hayan ratificado ese Convenio, aprueben disposiciones que frustren su finalidad.

- c) Posibilita el control de los Estados miembros y de los propios Estados por los tribunales nacionales.

La norma comunitaria de Derecho derivado puede ser observada e invocada para su cumplimiento no sólo por los Estados parte, sino por el mismo Estado, por las personas naturales o jurídicas, incluso por los mismos tribunales nacionales.

Como se argumentó, el efecto directo refuerza la eficacia de la norma comunitaria, porque toda persona natural o jurídica puede solicitar al Juez que se oponga al Derecho nacional contrario a una norma comunitaria de Derecho derivado. El Juez incluso puede auxiliarse de la consulta prejudicial establecida en el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, para salvaguardar la correcta aplicación e interpretación de ese derecho.

LOUIS (Jean Víctor, Op.cit. pág 145) cita la sentencia SANGOIL, en la que se reconoce el efecto directo de la norma que prohíbe la introducción de nuevas restricciones cuantitativas y medidas de efecto equivalente en el comercio intracomunitario,

estableciendo que *“las normas comunitarias engendran derechos que las jurisdicciones internas deben salvaguardar”*.

### 6.3.3. La aplicabilidad directa

En la jurisprudencia europea, la sentencia SIMMENTHAL del 7 de marzo de 1978, establece que la aplicabilidad directa significa que las normas de Derecho Comunitario deben surtir plenos efectos de forma uniforme en todos los Estados Miembros, a partir de su entrada en vigor y durante todo el período de validez; de este modo las disposiciones son fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos que la contemplan, se trate de Estados miembros o de particulares que sean parte de relaciones jurídicas que dependan del Derecho Comunitario.

La Corte Centroamericana de Justicia se ha referido a la característica de la aplicabilidad directa como parte de las características del Derecho Comunitario Centroamericano (CCJ 4-1-12-96) expresando que el nuevo orden jurídico internacional, refiriéndose al SICA, está caracterizado por su independencia y primacía, características consustanciales de su existencia. Establece, además, que el Derecho Comunitario posee una gran penetración en el orden jurídico interno de los Estados Miembros, el cual se manifiesta por su aplicabilidad inmediata, su efecto directo y su primacía.

Aunque la Corte habla de aplicabilidad inmediata en vez de aplicabilidad directa, se entiende que se refiere al mismo término.

La pregunta que debemos respondernos es, ¿cuál es la diferencia entre efecto directo y aplicabilidad directa?

La respuesta la podemos inferir de la misma definición de aplicabilidad directa que da el Tribunal Europeo, en la sentencia antes citada, cuando dice *“...que las normas de Derecho Comunitario deben surtir plenos efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros... de este modo las normas comunitarias son fuente inmediata de derechos y obligaciones para todos aquellos que la contemplan”*. Esto significa que surten efectos del mismo reglamento o decisión, es decir, del mismo documento, del mismo papel, no necesitan ser publicados por los diarios oficiales de los Estados miembros para que surtan efectos, para que sean válidas, sino se aplican directamente en cada uno de los Estados miembros, por eso se dice que se aplica de manera uniforme, éstos se aplican directamente de la misma disposición, como parte de la inserción inmediata y de la eficacia que debe tener la norma, no existe la posibilidad que sea modificado por algún Estado.

Esta es una explicación importante y de la que no se expresó la Corte de Justicia Centroamericana (ver Característica de validez *Infra*) cuando explica el valor de la publicación de las normas de Derecho derivado de nuestro sistema jurídico de fuentes, por cuanto no

liga esta característica de aplicabilidad directa con el hecho que en el SICA la publicación de dichas normas no constituye requisito de validez ni de vigencia, pero no solamente por las razones expuestas en dicha sentencia, sino porque las normas de Derecho Comunitario derivado surten efectos por sí mismas y son directamente aplicables del papel de la Resolución, Acuerdo o Decisión, con el objeto de asegurar su inserción inmediata, su aplicación uniforme y, en definitiva, su eficacia dentro de cada uno de los Estados parte.

## **6.4. Característica de Jerarquía normativa**

### **6.4.1. Primacía**

La primacía del Derecho Comunitario es una característica importantísima que tienen las normas comunitarias, pero se trata de una característica de jerarquía normativa que ya fue explicada en el Capítulo V *supra*.

También en el Capítulo I, en el acápite de los Principios *supra*, se explica como uno de los principios del Derecho Comunitario.

La primacía está relacionada a dos hechos fundamentales: el primero, cuando el Derecho Comunitario se integra al sistema jurídico de los Estados miembros y, segundo, cuando se impone a sus jurisdicciones. Las sentencias antes citadas, COSTA/ENEL, SIMMENTAL, VAN GEND & LOOS, tienen la misma línea jurisprudencial al darle un rango de prioridad al Derecho Comunitario en relación al Derecho interno.

La Corte Centroamericana de Justicia ha manifestado que la característica de primacía es consustancial del Derecho Comunitario, otorgándole su valor de jerarquía normativa.

Tratándose de un ordenamiento jurídico nuevo y autónomo, esta característica de jerarquía, asegura su eficacia al interior de los Estados.

## **6.5. Características de validez**

### **6.5.1. Publicidad**

La publicidad es una característica de validez en muchos ordenamientos jurídicos y es necesario analizar cuál es su verdadero significado en un ordenamiento jurídico comunitario. Como se explicó, en relación con la característica de aplicabilidad directa, la norma comunitaria surte sus efectos del mismo reglamento o decisión, de esta manera se aseguran sus efectos al interior de cada uno de los Estados Miembros.

La Corte Centroamericana de Justicia (CCJ 20-10-95) emitió una resolución en la que se determinó el valor de la publicidad de los actos normativos, que es de suma importancia citar:

“...es importante preguntarnos si la publicidad de dichos actos es requisito de validez, que es un aspecto que no está resuelto en el Protocolo de Tegucigalpa. De conformidad al artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa la obligación primaria que tienen los órganos e instituciones de integración es la de garantizar la publicidad de sus resoluciones en sus ordenamientos complementarios o derivados. Doctrinariamente se aceptan dos posiciones en cuanto a la publicidad de las disposiciones normativas: una que la considera como requisito fundamental para que la norma pueda tener validez y sea acatada, por considerar que la publicidad es parte esencial del procedimiento de elaboración de las mismas; y, la otra, que postula la publicidad de las normas como condicionante para su eficacia o vigencia y no de su validez. Se nos plantea entonces la necesidad de establecer cuál ha sido la voluntad de los Estados contratantes del Protocolo de Tegucigalpa en relación a esta alternativa. A este respecto es conveniente el análisis de lo dispuesto en el artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa que literalmente dice: Sin perjuicio del artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y sólo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal...Es claro que las decisiones o actos normativos acordados por uno de los principales órganos del Sistema, tienen existencia legal lo que equivale a decir validez, aún cuando no se haya cumplido con la obligación de publicidad establecida en el artículo 10 del mismo Protocolo, lo que justifica la conclusión de que los Estados contratantes se inclinaron por la posición de que la publicidad no es esencial para la validez de los actos normativos dictados por los órganos e instituciones a quienes esta Corte considera que se les puede aplicar el mismo principio del artículo 22 referido a los Consejos de Ministros...Precisamente en todos los Estados contratantes, la publicidad no forma parte esencial de la validez de las leyes, sino que constituye el hecho que fundamenta la vigencia de la ley ya formada y válida y que en definitiva sustenta la presunción de conocimiento de la misma ley, después de lo cual es obligatoria y nadie puede alegar su desconocimiento. En conclusión la Publicidad no es requisito esencial de para la validez de la norma comunitaria...”.

Como se argumentara (ver aplicabilidad directa *supra*) la Corte, no relaciona la característica de aplicabilidad directa con el hecho de que en el SICA, la publicación de la norma no constituye un requisito de validez ni de vigencia, esto es por el hecho de que las normas de Derecho Comunitario derivado surten efectos por sí mismas y son directamente aplicables.

Las decisiones y Resoluciones de la Reunión de Presidentes son directamente aplicables a los Estados Miembros. (Artículos 7 y 8 del Reglamento de Actos Normativos).

Los Reglamentos y los Acuerdos, como actos normativos de los Consejos de Ministros, gozan de aplicabilidad directa con el objeto de asegurar su inserción inmediata y aplicación uniforme en cada uno de los Estados parte (artículo 11 y 12 del Reglamento de Actos Normativos).

Las Recomendaciones de los Consejos de Ministros, contienen orientaciones y sugerencias que sólo son obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios, sirven para preparar la emisión de Resoluciones, Reglamentos o Acuerdos.

En el artículo 14 del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), encontramos el antecedente de esta disposición en la que se dice que “... *las recomendaciones obligarán en cuanto a los objetivos fijados en ellas, pero dejarán a sus destinatarios la elección de los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.*” Esta norma constituye un precedente de la directiva europea en los Tratados de Roma. Lo que nos confirma nuevamente que la Comisión redactora del Protocolo de Tegucigalpa tomó ciertas disposiciones y conceptos del antiguo Tratado de la CECA de 1951.

### **6.5.2 Depósito**

La práctica ha demostrado que los órganos e instituciones del SICA depositan en la Secretaría General los instrumentos en que constan los actos normativos que emiten.

La Corte Centroamericana de Justicia analizó en la Resolución (CCJ 24-05-95) si existe tal obligación, concluyendo que los órganos e instituciones del SICA deben remitir a la Secretaría General los acuerdos de carácter normativo que emitan para que la entidad pueda cumplir la misión dada en la XIII Reunión de Presidentes, pero en ningún momento tal envío tiene los efectos del depósito aceptados en el Derecho Internacional por ser de otra naturaleza.

En las atribuciones establecidas en el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa para la Secretaría General del SICA, no está expresamente señalada la función de ser depositaria de los instrumentos normativos, pero si la de realizar funciones de Secretaría (letra “g” artículo 26) que en el ámbito internacional, dicha función incluye, la de ser depositaria de dichos instrumentos jurídicos.

La resolución 2 de la XIII Reunión de Presidentes celebrada en Panamá en el mes de diciembre de 1992, dispuso:

“Aceptar la transferencia de la custodia de los Tratados o documentos y encargar a la Secretaría General del SICA realizar, para las partes en esos instrumentos, las funciones de depósito anteriormente confiadas a la Secretaría de la ODECA...La Secretaría General del SICA, asegurará el servicio de custodia de todos los tratados, convenciones, protocolos, etc. que se concluyan por los Estados centroamericanos, los cuales deberán ser objeto de depósito en la misma”.

Con este mandato, la Secretaría General es la depositaria de los instrumentos jurídicos de integración regional, salvo disposición en contrario que emita la Reunión de



Presidentes, aunque como se dijo, es de la naturaleza jurídica de una Secretaría General tener dicha función.

Pero ¿cuál es el objeto del depósito? ¿Se trata de una característica de validez de la norma? En relación a este aspecto la Corte consideró (CCJ 24-05-95) que:

“...depositar un instrumento internacional es poner su custodia temporal en manos de un gobierno de algún Estado o en las de la Secretaría General de un Organismo Internacional, universal o regional, con la finalidad de que lo conserve durante el tiempo preciso para que los Estados u organizaciones partes envíe las firmas o instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión necesarios para su vigencia, la cual una vez alcanzada mandarla a registrar en la Secretaría de las Naciones Unidas. El fin último del depósito de un instrumento es su registro en los libros de alguna Organización Internacional y ello se fundamenta en la necesidad de dejar constancia de él para su eventual invocación respecto de los Estados que son parte. Determinar la naturaleza exacta de lo que son las funciones del depositario es un tanto difícil, ya que se podría argumentar que ha de servir como instrumento material de comunicación entre los Estados o bien como elemento que ha de determinar las consecuencias jurídicas del depósito mismo. La práctica de los Estados en el seno de las Naciones Unidas se inclina hacia la primera opción, tendencia reafirmada por el contenido del artículo 77 de la Convención de Viena. De lo anteriormente expuesto se colige que el depósito es necesario para los Tratados, Acuerdos, Convenios, Protocolos, etc. Y no para los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA, sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el numeral 2 de la resolución número 2 de la XIII Reunión de Presidentes, se dispuso lo siguiente: el eje fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana SICA que reúne en su seno a todos los órganos, organismos e instituciones de la integración, será el de coordinar toda la institucionalidad regional en forma tal que asegure el seguimiento de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y el cumplimiento de los objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa. .. Por todo lo expuesto la Corte considera que el valor jurídico que podría reconocérsele a tales envíos no es más que el de probar el cumplimiento de la obligación de publicidad del artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, en caso de que algún interesado alegara algún agravio que le pudiera causar la omisión de esa obligación y, además, para cumplir lo dispuesto por la reunión de Presidentes en su resolución número 2 antes descrita...”.

De acuerdo con esta interpretación, el depósito no es requisito de validez ni de vigencia de la norma de Derecho derivado.

### **6.5.3. Entrada en vigencia**

En el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana no existe regulación expresa de cuándo los actos normativos deben entrar en vigor.

La Corte Centroamericana de Justicia en la Resolución (CCJ 24-05-95) razonó este aspecto de la forma siguiente: En el artículo 34 del Protocolo de Tegucigalpa establece que los instrumentos derivados o complementarios que se suscriban de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo podrán entrar en vigencia mediante acuerdos ejecutivos. Por otra parte, en el artículo 8 del Protocolo prescribe que la estructura institucional de Centroamérica que regula, vincula los órganos e instituciones de la integración, pero que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial, la cual justifica que sean ellos los que en cada caso decidan sobre la entrada en vigencia de las normas de carácter obligatorio que emitan, respetando, desde luego, la obligación de publicidad a la que antes se ha hecho referencia. El cumplimiento de ésta última obligación, garantiza el conocimiento de las referidas normas y su exigibilidad. En atención a las razones expuestas y ya que el Protocolo de Tegucigalpa no establece que la validez o vigencia de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA dependan de su publicación, es dable concluir que tales actos entran en vigencia en la forma y desde la fecha, plazo o término que expresamente se establezca en ellos...”.

En conclusión el depósito no es requisito de validez de la norma comunitaria y su función es de seguridad jurídica.

## **6.6. Coercibilidad**

### **6.6.1. La sanción del Derecho Comunitario**

Una de las principales características de la norma jurídica, a diferencia de las normas morales, es su coercibilidad.

La coercibilidad puede definirse como la posibilidad de emplear, si fuere necesario, todos los medios para evitar que se produzca el comportamiento prohibido y para imponer la realización del comportamiento ordenado (RECASENS SICHES. Pág. 92).

Esta doble vía de la coercibilidad (evitar una conducta o imponer la realización de una conducta) delimita los alcances y contenidos de estas líneas. Sin duda, lo que se trata es de aclarar si el Derecho Comunitario Centroamericano puede emplear los medios que fueren necesarios para evitar actos no deseados por parte de los sujetos de este Derecho, y si puede imponer o no, la realización de sus decisiones.

La posibilidad que una norma sea coercible no significa necesariamente que se tenga que cumplir con una pena. La pena se impone como sanción de una determinada conducta prohibida, la pena se regla solamente en las normas de tipo punitivo. No obstante, la

coercibilidad se encuentra también en otro tipo de normas que no son punitivas, como las normas contractuales, de organización, declarativas de derechos, entre otras.

La sanción viene siendo una consecuencia derivada del fracaso de la forma normal y primaria de cumplir la norma jurídica, que muchas veces constituirá una manifestación necesaria para el cumplimiento de la norma.

Esto también nos da un camino claro en el cual debemos manifestar una postura, que es la existencia o no de normas punitivas o sancionatorias en el Derecho Comunitario Centroamericano como consecuencia de su incumplimiento.

La coercibilidad de una norma de Derecho Comunitario Centroamericano se desprende de su mismo carácter jurídico, así su cumplimiento no está condicionado a la libre voluntad de los Estados, de las administraciones nacionales, de los órganos e instituciones del SICA, de las personas naturales o jurídicas. En este caso la conducta de estos sujetos es parte de una estructura colectiva que les impone su cumplimiento. En un sistema comunitario en el que existe la participación de ocho países, en el que la población puede alcanzar hasta los 40 millones de individuos de distintas nacionalidades, la realización del Derecho no puede depender de la voluntad de quien debe cumplirlo, sino que debería imponerse de forma incondicionada a una persona por interés de otras de la misma Comunidad, pues se necesita de certidumbre y seguridad en las relaciones entre los sujetos de esta Comunidad.

Como consecuencia de la coercibilidad surge el uso de la fuerza, es decir, la posibilidad de hacer cumplir lo debido o de impedir la realización de lo prohibido (RECASENS SICHES, pág.103), sin o en contra de la voluntad de los sujetos, venciendo cualquier resistencia ante la misma.

La compensación solamente ocurre cuando la ejecución de lo debido ya no puede ser cumplida o cuando lo prohibido fue realizado, y para esto la norma debe establecer un comportamiento compensador, que es lo que se denomina retribución objetiva.

Considerada por GUY como la última fase de aplicación del Derecho Comunitario Europeo, tomando en cuenta que en ese derecho existe un régimen jurídico de infracciones y sanciones, de tipo pecuniarias (multas, recargos, etc.), y no pecuniarias (amonestación, supresión de ayuda financiera o técnica, depósito judicial), o para personas naturales y jurídicas (colocación de una empresa bajo administración provisional).

El SICA no dispone de un régimen jurídico de infracciones y sanciones. Ante el silencio del ordenamiento jurídico del SICA en esta materia, no solamente de las infracciones y sanciones; sino en cuanto al procedimiento para aplicarlas, podríamos concluir que esta facultad corresponde a las autoridades administrativas nacionales en base al principio de autonomía administrativa.

Sin embargo, ya existen antecedentes en los que se ha denegado la posibilidad de que las administraciones nacionales impongan medidas compensatorias o contramedidas a otro Estado, dejando reservada esta materia a los órganos jurisdiccionales nacionales, a la Corte Centroamericana de Justicia y al Centro de Solución de Controversias con sede en SIECA, Guatemala, según el caso.

En las controversias de Nicaragua c. Honduras y Honduras c. Nicaragua, donde se discutía la violación e incumplimiento de la normativa comunitaria y responsabilidad del Estado, la CCJ declaró con lugar ambas demandas (CCJ. Res. 10 hrs. del 28 noviembre 2001, Considerando I. *Caso Honduras c. Nicaragua*. CCJ, Res. 11 hrs. del 27 noviembre 2001. *Caso Nicaragua c. Honduras*. Considerando I).

En el primer caso, la Corte estableció la responsabilidad del Estado de Honduras, al ratificar el Tratado de Delimitación Marítima con Colombia porque violó la normativa comunitaria, y los principios y propósitos de la integración centroamericana. Tal actuación unilateral de Honduras, contradice las Declaraciones de las Reuniones Presidenciales que de buena fe los Presidentes de todos los Países miembros han firmado, en defensa de la paz, la seguridad, la integridad territorial y la identidad de Centroamérica, como bases para garantizar la integración regional, y que emanan del Órgano máximo del SICA, como es la Reunión de Presidentes. Además, la Corte hace una interpretación amplia de los Tratados Constitutivos y demás instrumentos complementarios y derivados, con base en los objetivos y fines declarados principalmente en el Protocolo de Tegucigalpa (especialmente en sus artículos 3 y 4, 6 y 7), que también consideró el máximo Tribunal comunitario, fueron infringidos. El aporte mayor del fallo es reconocer como principio la responsabilidad y el deber de reparación que tienen los Estados miembros (lo cual se podría extender también a los Órganos de la Comunidad), en la aplicación y cumplimiento de la normativa que sustenta el SICA, a la cual todos los países integrantes de la Comunidad Centroamericana se han adherido con el propósito de integrarse.

Al resolver el caso Honduras vs. Nicaragua, la Corte, nuevamente, reitera los principios que rigen el Derecho comunitario centroamericano. Pone énfasis en la jerarquía jurídica del Protocolo de Tegucigalpa, como Tratado constitutivo del SICA, el cual, sumado a los instrumentos complementarios y derivados genera derechos y obligaciones, no solo para los Estados parte, sino también para los sujetos privados. Se pasó, dice la Corte, de una simple cooperación o relación intergubernamental, a un proceso gradual de integración regional basado en la solidaridad y en la creación de Órganos supranacionales. Reitera los fines y propósitos de la integración, contenidos en los artículos 3 y 4 del Protocolo, entre los cuales resaltan la solidaridad, la seguridad jurídica y la buena fe (CCJ. Res. 11:30 hrs. 5-8-97) en las relaciones comunitarias entre los Estados parte.

CCJ, Res. 18 hrs. del 22-6-95 “...por su sola naturaleza de Tratado Internacional y manifestación expresa de la voluntad soberana de las Altas Partes contratantes, constituye para los Estados respecto de los cuales está vigente, *un ordenamiento jurídico obligatorio que debe ser cumplido por ellos de buena fe, al tenor de la regla Pacta Sunt Servanda...*” y Res. 10 hrs. del 13-12-96, en relación con los artículos 6 y 10 del Protocolo de Tegucigalpa.

La Corte resalta la importancia de que los Estados parte hagan uso del Tribunal Comunitario para resolver sus diferencias y fortalecer el Derecho comunitario centroamericano.

“Es conveniente hacer notar la actitud de las Altas Partes en contienda, en el sentido de que al recurrir a este Tribunal con el propósito de buscar una solución pacífica a sus controversias, demuestran su decisión política de que el Sistema de la Integración Centroamericana se fortalezca, permitiendo la evolución y perfeccionamiento de un Derecho comunitario, que conducirá a la Región Centroamericana a una real unión, que garantice un desarrollo equilibrado y el alcance de un bien común que beneficie directamente a sus habitantes...”. Ver Sentencia comentada, del 28 de noviembre del 2001, considerando IV.

Pero no basta la mera declaración jurisdiccional, si los Estados no se someten en modo efectivo a su poder de imperio pues, de lo contrario, se haría nugatoria la construcción del entero sistema comunitario, y del acervo jurisprudencial (acquis communautaire).

La sentencia tiene tres aportes significativos: a) Reconoce la Comunidad de Estados Centroamericanos como una Comunidad de Derecho, con autonomía jurídica propia; b) Establece la primacía del Derecho comunitario y sus principios esenciales (eficacia directa, aplicación inmediata, obligatoriedad) no sólo en relación con normas internas -que resultan inaplicables e ineficaces frente al Derecho comunitario-, sino también respecto a las normas del Derecho Internacional convencional (normas del GATT) y, c) Reitera el principio de responsabilidad y la obligación de los Estados de reparación patrimonial, en casos de violaciones declaradas al derecho comunitario y, en este caso, al subsistema económico de la integración, lo que conduciría, en fase de ejecución de sentencia, a lograr una reparación real y efectiva de los daños y perjuicios causados, no solo al Estado que resulte afectado, sino también a los propios sujetos privados que así lo demuestren.

En otro caso similar, la SIECA (Dictamen 064-0554/02) en cuanto a los derechos compensatorios impuestos por Costa Rica estableció; lo siguiente:

*“los Derechos compensatorios no son recursos compatibles en un sistema de integración económica, por cuanto la filosofía de estos es unificar los procedimientos y normativa en general para alcanzar un desarrollo económico conjunto, equilibrado, equitativo y sostenible de los Estados que lo conforman, lo cual se ve absolutamente contrariado con la adopción de medidas unilaterales que rompan el orden y equilibrio de las políticas comunes. Costa Rica al imponer derechos compensatorios a las grasas y los aceites comestibles que son internados desde Guatemala, El Salvador, y Honduras, está violentando el ordenamiento jurídico regional, particularmente el Tratado General de Integración Económica y el Protocolo de Guatemala, instrumentos que consagran como pilares fundamentales sobre los cuales se erige el proceso de integración económica regional, el libre comercio de las mercancías, el trato nacional y el de no discriminación.”* (ALARCON, MAYNOR pág. 27 ss.).

En ese caso Guatemala adoptó una medida de reciprocidad y le impone a la leche procedente de aquel país una sobre tasa, lo que constituiría una típica represalia por la medida implementada por Costa Rica. De conformidad a la interpretación de SIECA, la medida de Guatemala, aunque fundamentada en un acto ilegal de Costa Rica, no se justifica porque en un proceso de integración económica no se actúa en base a represalias o reciprocidad, sino que se siguen los procedimientos en la normativa común.

En este mismo sentido SIECA se pronunció el 7 de marzo de 2003, por el cobro de visa consular que efectúa Costa Rica a los ciudadanos nicaragüenses donde expresó que la imposición de un Derecho compensatorio constituye un recurso incompatible con el mismo proceso integracionista. Medidas o disposiciones sin fundamento jurídico no nacen a la vida legal, por lo que el Derecho compensatorio resulta igual de arbitrario que la medida que lo motiva.

La seguridad jurídica se vería menguada si las administraciones nacionales establecieran de forma espontánea una sanción bajo un marco de autonomía administrativa, pues dichas sanciones, cuando menos deberían estar reguladas por la normas comunitarias, aunque fueran aplicadas directamente por las administraciones nacionales. Mucho menos podríamos pensar en la aplicación de sanciones penales por incumplimiento de una norma comunitaria, a menos que se definieran delitos y se constituya un poder jurisdiccional penal previo.

Bajo esta perspectiva pareciera que la característica de coercibilidad en los casos que haya necesidad de imponer una sanción se vería diluida en la inseguridad jurídica por violación al principio universal *nulla poena sine lege* que en su formulación política y cultural más clara, significa que todo ejercicio de una sanción debe estar perfectamente limitado con anterioridad por la ley. Sobre la base de este principio se estructuran dos

garantías: 1) las condiciones que habilitan la imposición de una pena y la sanción misma deben haber sido establecidas con anterioridad al hecho que se pretende sancionar; y, 2) toda sanción debe ser establecida luego de un juicio, estructurado con anterioridad al hecho que motiva ese juicio.

Esta regulación siempre cuenta con una estructura o formulación constitucional con el fin de evitar el ejercicio arbitrario de la coerción y por ello es que el juicio debe cumplir su función de ser el límite eficaz al ejercicio arbitrario del poder sancionatorio. Está comprobado en reiteradas sentencias de la Corte Centroamericana de Justicia que el máximo tribunal comunitario se abstiene de establecer una compensación retributiva o sanción pecuniaria o no pecuniaria, a veces, argumentando no haber recibido pruebas para la determinación de las mismas, pero sin tener muchas pruebas podemos comprender que tampoco tienen elementos que le sirvan de base para establecerlas, como se dijo en el Capítulo de la Jerarquía de las Fuentes *supra Cap. III*, ante un vacío legal puede utilizarse la interpretación analógica, excepto en los casos del establecimiento de infracciones y sanciones, por cuanto el principio de legalidad no lo permite.

#### **6.6.2. El cumplimiento de las resoluciones y los fallos judiciales**

En el artículo 39 del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, encontramos una disposición clave para determinar la coercibilidad del Derecho Comunitario. Establece que las resoluciones del Tribunal son vinculantes para los Estados, para los Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana y para las personas naturales y jurídicas, y se ejecutarán como si se tratara de cumplir una resolución, laudo o sentencia de un tribunal nacional respectivo.

Con esta disposición queda claro, que cuando menos, desde un punto de vista procesal ejecutivo por parte de los Estados nacionales y el funcionamiento de un órgano jurisdiccional como la Corte Centroamericana de Justicia, existe certidumbre y seguridad jurídica por cuanto, de ser necesario, se declararán los derechos que hay que cumplir, se aplicarán las sanciones que se vayan estableciendo o se impondrán las medidas compensatorias necesarias en cada caso concreto; así como también que estas resoluciones serán vinculantes y se ejecutarán por los tribunales nacionales de cada uno de los Estados Miembros como si se tratara de una sentencia nacional.

Esto indica duda que las normas del Derecho Comunitario, que no han sido cumplidas, pueden hacerlas cumplir de forma impositiva y por medios forzosos, como por ejemplo: el embargo de bienes ordenado por el tribunal comunitario y ejecutado por un Tribunal nacional.

Una circunstancia criticada por la corriente internacionalista es que, como efectivamente se comprueba, el ordenamiento jurídico comunitario no tiene por sí mismo o de forma

autónoma los medios para imponer o hacer cumplir coercitivamente las normas, porque en estos casos son los mecanismos nacionales internos los que la hacen cumplir. Esta crítica ha valido para no considerar este Derecho, como un derecho autónomo. Además, esta previsto en el inciso 2 del artículo 39 que si hay incumplimiento del fallo por parte de un Estado, la Corte lo hará saber a los Estados para que, utilizando los medios pertinentes aseguren su ejecución, refiriéndose aquí al esquema de responsabilidad internacional del Derecho Internacional, constituyendo ésto una segunda crítica a su pretendida autonomía, ya que el Derecho Comunitario, también utiliza mecanismos e instituciones jurídicas del Derecho Internacional como el de responsabilidad internacional de un Estado.

Los argumentos a favor del Derecho Comunitario estriban en que ni en el mismo Derecho Comunitario Europeo existen mecanismos propios para hacer cumplir de forma impositiva las normas y las sentencias del Tribunal Europeo. No tendría sentido o no sería racional crear toda una infraestructura autónoma si ya la tienen los Estados, y sobre todo, si estas normas han pasado a formar parte del ordenamiento jurídico interno.

### **6.6.3. Alegación por incumplimiento**

La aplicación de normas comunitarias está ligado íntimamente a la uniformidad de dicha aplicación en cada uno de los Estados parte.

Como parte de los argumentos que refuerzan la característica de la coercibilidad del Derecho Comunitario tenemos que tomar en cuenta la posibilidad que existe de alegación por incumplimiento de los sujetos parte de la comunidad. Esa facultad o acceso que pueden invocar los interesados es una garantía de la tutela efectiva de sus derechos en el sistema jurídico del SICA.

La Corte Centroamericana de Justicia controla la legalidad de los actos comunitarios y puede mediante una acción de incumplimiento de un Estado Miembro declarar dicho hecho o puede vía interpretación prejudicial establecer criterios interpretativos de los cuales se deduzca la incompatibilidad de una norma nacional con el ordenamiento jurídico comunitario, correspondiendo en este supuesto, a los tribunales nacionales deducir todas las consecuencias del caso.

El control de la legalidad de los actos adoptados por las administraciones nacionales está asegurado por el control que ejercen de forma descentralizada, los tribunales nacionales, quienes lo ejercen con aplicación de los mecanismos y procedimientos del orden jurídico interno; así mismo la protección jurisdiccional implica también el derecho de los justiciables a impugnar por vía incidental la legalidad de las normas comunitarias ante el órgano jurisdiccional nacional. Esta doble vía de control jurisdiccional descentralizado permite que la aplicación del Derecho pueda realizarse incluso por vía judicial (coercitiva)



y con participación de todos los sujetos intervinientes en la comunidad creada.

El poder recurrir por incumplimiento de una norma comunitaria ante un Tribunal comunitario constituye un mecanismo de control de la legalidad comunitaria de las actuaciones de los distintos órganos nacionales, es hacer sentir sus efectos que, *mutatis mutandi*, podrían equipararse a los que produciría el control de legalidad de la actuación de las administraciones nacionales encomendado a los jueces internos.

La cooperación que brinden los tribunales nacionales de velar por la legalidad comunitaria es lo que nos asegura que, en caso de responsabilidad de las administraciones por daños causados en su actuación, pueda realizarse una tutela efectiva de los derechos sujetos a reestablecer.

El Convenio de Estatutos de la Corte Centroamericana de Justicia, establece que en caso de incumplimiento se comunica tal situación a los Estados parte, a efectos de que tomen las medidas del caso, tendientes a su ejecución. La misma Corte ha dictado resoluciones en ese sentido (Res. 11:30 del 5-9-97).

Pese a dicho aporte, de valor innegable y de gran trascendencia para casos futuros, es importante indicar, que el objeto del litigio (Nicaragua & Honduras y Honduras & Nicaragua) se centró en demostrar la responsabilidad y por ende al haberse determinado, era la obligación del Tribunal de declarar su existencia, como efectivamente lo hizo. La consecuencia lógica de dicha declaratoria, es la obligatoriedad de la reparación del daño causado y que se demuestre en juicio, pero según nuestro parecer, dicha demostración debe darse a posteriori de la declaratoria de responsabilidad (pues como se dijo el proceso gira en torno a demostrarla), para lo cual estaría abierta la etapa de ejecución de la sentencia.

Efectivamente, dentro de las disposiciones del Estatuto, referidas a la sentencia y su cumplimiento, el artículo 39 establece que las sentencias definitivas que dicte la Corte no admiten recurso alguno, son vinculantes para los Estados (o para los Órganos u Organismos del SICA) y se ejecutarán como si se tratara de cumplir una resolución, laudo o sentencia de un tribunal nacional del respectivo Estado. Esto quiere decir, que en este caso era perfectamente posible que la Corte, con una visión más futurista, dejara para un momento sucesivo, la etapa de ejecución de sentencia, la demostración y cuantificación de los daños y perjuicios invocados.

En todo caso, queda la cuestión de si la Corte puede o no, con las atribuciones actuales, imponer sanciones pecuniarias a los Estados parte. La respuesta formal pareciera negativa, pero la constitución material de la Comunidad exige y espera una respuesta en sentido positivo, respuesta que bien podría emanar de una interpretación material y evolutiva que haga la Corte.

## 6.7. La aplicación del Derecho Comunitario

Como toda norma jurídica, la norma de Derecho Comunitario, para alcanzar su eficacia concreta, puede exigir un complemento normativo, una aplicación particular y un mecanismo de sanción (GUY ISAAC. pág. 279).

Los países del SICA, específicamente sus administraciones nacionales (Direcciones Generales: Pesca y Acuicultura, Aduanas, Impuestos Internos, Migración, Política Exterior, Consulares, Sanidad Agropecuaria, Epidemiología, Transporte Marítimo, entre otras) son las que aplican, en principio, el Derecho Comunitario.

De esta afirmación surgen varias preguntas: ¿Qué efecto causa el Derecho Derivado Comunitario que se viene creando; en el Derecho interno de los Estados parte? ¿El SICA es una abstracción que interesa sólo a los Estados? Es decir ¿las relaciones jurídicas de integración sólo contienen obligaciones de carácter internacional entre los Estados o se trata de una realidad efectiva creadora de derechos y obligaciones para los particulares y para las administraciones nacionales de cada Estado parte?

Si las respuestas a estas interrogantes son positivas, en el sentido de que sus efectos son vinculantes al interior de los Estados parte y crea derechos a los particulares, cabe preguntarse: ¿Tienen los particulares posibilidad de entablar acción ante un Tribunal Nacional para invocar el Derecho Comunitario como si se tratara de Derecho nacional? ¿Puede un Juez nacional salvaguardar derechos individuales a sus nacionales aplicando Derecho Comunitario?

Estos cuestionamientos, son los que limitan el alcance de este acápite, pues aunque las estructuras ejecutivas al interior de cada uno de los Estados en Centroamérica son homogéneas, como se verá más adelante, la descentralización administrativa en cada una de ellas puede provocar dispersión normativa.

Lo que interesa entonces es saber como se aplica el Derecho Comunitario Centroamericano, si éste tiene un complemento normativo por parte de los Estados que lo aplican y si las personas, basándose en el Derecho Comunitario, pueden alegar derechos de carácter individual que el Juez debe salvaguardar.

La concreción normativa del Derecho Comunitario, a la que nos referimos en el punto 4.1 *supra*, se desarrolla en el Derecho material. El Derecho material es el Derecho creado por y para la integración regional y existe en tanto exista la comunidad.

El Derecho Comunitario material, son las normas de carácter sustantivo aplicables a distintas materias en las que los Estados parte han transferido competencias a los órganos e instituciones comunitarias (ESCUADERO, Manuel y otros. Pág.4).

Aunque su producción es de carácter comunitario su aplicación y ejecución es por vía indirecta, ya que son las autoridades administrativas nacionales las que lo aplican y las autoridades judiciales nacionales a las que les corresponde utilizar los medios de coerción que tengan disponibles para hacerlas cumplir.

La importancia y la naturaleza del papel confiado a los Estados por falta de infraestructura comunitaria no dejan de ser un factor de inseguridad y de ineficacia de las normas, porque la normativa, y las sanciones, en su mayoría, serán aplicadas y ejecutadas por las autoridades nacionales. La colaboración de los Estados miembros en la aplicación del Derecho Comunitario es un complemento indispensable que requiere acercar la administración a los administrados.

Por ello no se puede dejar de mencionar la omnipresencia de funcionarios nacionales en la estructura de procedimiento de toma de decisiones del SICA, quienes tienen una doble función: la de funcionarios nacionales, en cuanto constituyen grupos de presión de intereses nacionales ante los órganos de decisión comunitaria y, la de funcionarios comunitarios, en cuanto buscan el interés comunitario. Por otro lado, los funcionarios comunitarios pertenecientes a la Secretaría General u otras Secretarías no pueden actuar a espaldas de las exigencias e intereses de la comunidad en general y de las administraciones nacionales en particular.

El punto anterior es sumamente relevante, debido a que la norma de Derecho Comunitario; ya cuenta con la participación de los interesados, para la adopción a la misma, por lo que esto facilita su aplicación, dado que los Gabinetes de Gobierno tienen estrecha comunicación con los órganos comunitarios, esto sin duda trae acompañado un beneficio en la aplicación y ejecución comunitaria. No obstante, para ORDÓÑEZ, también puede tener un efecto negativo cuando los funcionarios comunitarios dependen de un sistema de cuotas nacionales y particularmente han incidido en el reclutamiento de funcionarios superiores, lo cual no siempre mantendrá un equilibrio entre el interés nacional y el interés comunitario.

Para disminuir los efectos no queridos en la aplicación de la norma comunitaria es importante la formación de los funcionarios nacionales y la promoción de intercambios de éstos con funcionarios comunitarios a fin de realizar un efecto de sensibilización y familiarización de los primeros con las normas de la integración regional y para que los segundos conozcan las particularidades en el funcionamiento de las administraciones nacionales.

La participación de expertos nacionales en las diferentes comisiones técnicas que se realizan para la negociación o conformación de disposiciones normativas en el SICA debe canalizarse para aumentar el conocimiento sobre aspectos sectoriales y no para re-nacionalizar la gestión de intereses nacionales.

### **6.7.1. Administración directa o descentralizada**

La Integración Centroamericana no tiene una administración central comunitaria, sus Tratados constitutivos no la han establecido. En cambio, en la Unión Europea, se puede decir que la Comisión Europea, es la que constituye dicha administración central.

En el SICA es claro que se optó por no tener una administración central por los costos que conlleva, por lo que se dispone de las administraciones nacionales para cumplir con los distintos objetivos propuestos.

La participación multi-orgánica de administraciones nacionales de 7 países, puede conducir a la dispersión de la función administrativa por los Estados miembros, a menos que se disponga de correctivos administrativos de carácter coercitivo.

En la Unión Europea la administración directa se da en casos expresamente establecidos, es decir, la posibilidad que da el ordenamiento jurídico de poner en contacto a las organizaciones e instituciones comunitarias con los particulares o con sus administraciones nacionales, sigue siendo una excepción.

En la Unión Europea la regla general es la administración descentralizada. Para que las administraciones nacionales puedan cumplir sus objetivos conlleva una transformación de la acción administrativa de los Estados miembros a la luz de las obligaciones comunitarias. (ORDOÑEZ. Pág. 8).

Lo interesante del caso europeo es que la Comisión ha tenido que colaborar con las administraciones nacionales para desarrollar sus propias funciones, de tal suerte que las dos administraciones – comunitarias y nacionales- se han ido vinculando cada vez más mediante mecanismos de tipo procedimental: dictámenes, intercambio de información, grupos de expertos, comités *petit*, entre otros.

La creación de comités permite la co-administración en la medida que las administraciones nacionales y las comunitarias realizan de forma coordinada actividades complementarias, sin duda permite la participación de las administraciones nacionales al lado de las instituciones comunitarias en el proceso de adopción de normas de ejecución.

La misma naturaleza de una integración de Estados propicia que las administraciones compartan los mismos objetivos comunitarios y que se construya en su interacción un espacio de criterios y decisiones de organización por y para la aplicación del Derecho Comunitario dentro de los Estados.

Como el SICA no dispone de una administración central se impone como modelo la vía de descentralización administrativa en la aplicación del Derecho Comunitario, en el que la Comunidad abandona una postura de supremacía y los Estados la de subordinación, para dar paso a la autonomía administrativa y pluralidad de los regímenes administrativos internos de cada uno de los Estados en la aplicación y ejecución administrativa de las normas comunitarias, en el que las políticas y las normas nacionales serán elaboradas en el marco de la potestad interna, lo que implica una mayor disgregación de responsabilidades comunitarias en los Estados nacionales.

### **6.7.2. Colaboración de los países miembros**

Como se ha venido argumentando, la insuficiencia de infraestructura administrativa comunitaria y la ausencia de medios coercitivos propios, hace necesaria la cooperación de los Estados en la aplicación y ejecución del Derecho Comunitario.

Los Estados deben determinar con arreglo a su sistema constitucional y legal, los órganos e instituciones competentes y las formas y los procedimientos jurídicos, para adoptar las medidas de ejecución de alcance general o particular (GUY ISAAC. Pág.280) o de naturaleza legislativa o reglamentaria, administrativa o jurisdiccional, adecuadas para garantizar el cumplimiento eficaz de las obligaciones derivadas del cumplimiento de las normas del SICA (MEJIA HERRERA, Orlando. Pág.523).

El Principio de Cooperación Igual entre los Estados Parte impone que la organización administrativa del Estado aplique de forma efectiva, leal y activa las normas del Derecho Comunitario. Existe una responsabilidad de los Estados en lo que respecta a la aplicación del Derecho Comunitario, responsabilidad que de no cumplirla acarrea el llamado Recurso por Incumplimiento (art.22 f Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia).

La autonomía institucional de los Estados miembros no está reducida de ninguna forma, con tal que no se desnaturalice el objeto o el fin de la norma comunitaria, lo cual, como se dijo 4.3 *supra*, es parte importante de la inserción directa de sus normas.

El Estado no puede entorpecer el deber de colaborar en la aplicación del Derecho Comunitario que tienen las instituciones nacionales, ésta es una obligación positiva, ya que los Estados tienen derecho de hacer todo lo posible por asegurar el efecto útil de una norma comunitaria.

La colaboración por parte del Estado requiere la organización de determinados servicios públicos, las autoridades no pueden abstenerse a adoptar las medidas necesarias ni alegar normas prácticas o situaciones del ordenamiento jurídico interno para no cumplir.

En el ámbito jurisdiccional, la obligación de los Estados miembros de la Comunidad, también implica la de cooperar lealmente e igualitariamente en la aplicación de la normativa comunitaria, es decir, los sujetos procesales encontrarán una protección jurisdiccional, tanto en los Tribunales comunitarios, como en los Tribunales nacionales. Los Tribunales tienen la obligación de aplicar el Derecho Comunitario, en cada caso concreto, ejerciendo cada uno su propia autonomía institucional y procesal (ULATE, Pág. 296).

Para GUY la aplicación del Derecho Comunitario exige a menudo medidas de carácter general indispensables para su ejecución que, cuando depende de los Estados Miembros, les plantean delicados problemas tanto de competencia como de técnica legislativa.

El autor citado distingue en su libro *Derecho comunitario general*, dos tipos de ejecución: la ejecución normativa de la ejecución administrativa.

En relación a la Ejecución Normativa, se refiere a las medidas nacionales de tipo legislativo necesarias para la aplicación o desarrollo de la norma. En el Sistema Comunitario Europeo, la aplicación de la Directiva europea exige este tipo de intervención, por las características particulares de esta norma y que por estas se les ha denominado “armonizadora de las legislaciones”, pues cada Estado se acomoda a su orden jurídico interno para su aplicación efectiva.

En cuanto a los Reglamentos europeos éstos pueden ser muy generales y pueden llegar a requerir de un complemento legislativo o reglamentario nacional, lo que implica una descentralización de la ejecución normativa, en ese sentido, manifiesta GUY, son numerosos los Reglamentos que habilitan expresamente a los Estados miembros para completar las normas comunitarias, aunque requiere de control comunitario. Por un lado, debe vigilar una eventual desnaturalización de su objeto, y por otro lado, los Estados no reproduzcan la norma jurídica, pues conduce a la nacionalización de la norma comunitaria, lo que hace susceptible de obstaculizar el Principio de Primacía y la Oportunidad del Reenvío Prejudicial.

Iguales consecuencias se pueden advertir de las normas comunitarias en el SICA, ya que muchos de los Reglamentos, Decisiones o Resoluciones, aunque directamente aplicables, podrán requerir de algún desarrollo legislativo o reglamentario para su efectiva aplicación, ya sea por autorización expresa de la misma norma, o por iniciativa de un Estado ante un vacío normativo.

En cuanto a la Ejecución Administrativa, es la que se explicó al principio de este acápite y del cual el SICA solamente dispone de la ejecución administrativa descentralizada.

### **6.7.3. La responsabilidad de las administraciones**

Aquí se puede hablar de dos tipos de responsabilidades, la primera, de los órganos e

instituciones de la comunidad y, la segunda, de las administraciones nacionales, ambas en aplicación del Derecho Comunitario.

En el primer caso, los Órganos e Instituciones Comunitarias, en aplicación de las distintas normas comunitarias, pueden incurrir en responsabilidad por daños causados a particulares.

En el segundo caso, las Administraciones Nacionales, en aplicación de normas comunitarias, en sus relaciones con los particulares, también pueden incurrir en responsabilidad por daños causados a particulares.

Estos dos tipos de responsabilidad, ocasionadas en aplicación de normas comunitarias, indudablemente abren la posibilidad de que se pueda acudir ante un órgano jurisdiccional para la satisfacción de una pretensión.

Los Estados están obligados a reparar los daños causados a los particulares como consecuencia de violación a normas comunitarias. Este principio de Responsabilidad del Estado desarrollado por el Tribunal Europeo, se genera sobre la base de que los particulares son sujetos del Derecho Comunitario (MAYORGA, ORLANDO. CHAMORRO, RAFAEL Y OTROS. Derecho Comunitario Comparado. Pág. 81).

Para EDUARDO VILARIÑO (citado por MAYORGA. Op.cit. Pág. 81) el Principio de Responsabilidad se apoya en las obligaciones de los Estados de asegurar la plena eficacia de las normas comunitarias y de proteger los derechos que éstas le atribuyen a los particulares, de adoptar todas las medidas pertinentes para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones, y de posibilitar a los particulares el hacer efectivos los derechos que se le reconocen, de modo que puedan obtener la reparación adecuada cuando tales derechos son lesionados por una obligación del Derecho Comunitario imputable al Estado.

En principio es lógico pensar que en el caso de responsabilidad patrimonial de una Administración Nacional, se acudiría ante un tribunal nacional y en el caso de Responsabilidad de un Órgano e Institución Comunitaria, se acudiría a entablar una acción judicial ante el tribunal Europeo.

En el Sistema Europeo el mismo Principio de Subsidiaridad ha protegido al contencioso comunitario de una avalancha de recursos nacionales incompatible con la actual infraestructura del Tribunal Comunitario, limitando la participación del Tribunal Comunitario a casos de indefensión por no haber sido posible obtener una reparación adecuada de los órganos jurisdiccionales internos.

La realidad jurídica del SICA es distinta, nuestro derecho parece facilitarnos la posibilidad de que se pueda recurrir por cualquier vía para el reclamo de daños causados,

es decir, la posibilidad de acudir ante la Corte Centroamericana de Justicia o a un Tribunal nacional, ya sea en contra de la autoridad comunitaria o en contra de la autoridad nacional.

Esto implica que puede haber reclamaciones por daños ocurridos a los particulares como resultado de la violación de normas comunitarias, ya sea por vía descentralizada ante tribunales nacionales, como directamente ante la Corte Centroamericana de Justicia.

De acuerdo con MAYORGA (CHAMORRO, Rafael y otros. Pág. 83) sólo con un Tribunal de Justicia supranacional, de carácter permanente e independiente, que permita el acceso directo a los particulares y no sólo a los órganos, organismos e instituciones comunitarias, y con normas comunitarias autónomas, con efecto directo e inmediato y primacía con respecto a las normas nacionales de los Estados, con disposición de acatar los fallos que emita la Corte Centroamericana de Justicia y cumplir con sus responsabilidades de reparar los daños causados a los particulares como consecuencia del incumplimiento de normas comunitarias, es que podríamos avanzar con éxito en la construcción de la Unión Centroamericana.





TERCERA PARTE



Derecho Procesal  
Comunitario



## CAPÍTULO VII

# EL SISTEMA JURISDICCIONAL

El Tratado constitutivo del SICA, Protocolo de Tegucigalpa, replicó otras experiencias regionales, para garantizar la aplicación e interpretación del Derecho comunitario en sede jurisdiccional, mediante la creación de un Tribunal de Justicia de la Comunidad Centroamericana.

De ese modo, mediante el principio de atribución de competencias, el legislador comunitario promulga una serie de normas procesales, vinculantes para los Estados miembros, una vez adoptadas, que vienen a garantizar el principio de tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia comunitaria.

El Derecho Procesal Comunitario comprende, en consecuencia, el conjunto de normas y procedimientos que regulan los órganos jurisdiccionales con competencia comunitaria, creados con la finalidad de hacer respetar el cumplimiento y la recta interpretación del Derecho Comunitario, por los Estados, los órganos de la comunidad, y las personas físicas y jurídicas.

De ahí que sea necesario desarrollar la organización de la jurisdicción comunitaria, sus competencias, los principios procesales, los procedimientos, las medidas cautelares, la consulta prejudicial, así como la ejecución y cumplimiento de las sentencias comunitarias.

El pilar de la Justicia Comunitaria Centroamericana debe convertirse en el primer pilar de la integración regional, con suficientes garantías de independencia e imparcialidad. Debe remozar las bases y garantizar la aplicación del Derecho Comunitario, para lograr los objetivos y propósitos comunes, para que los Estados, como los órganos y los ciudadanos se sientan parte de la Comunidad Centroamericana y se comprometan con el cumplimiento de la normativa comunitaria.

La Corte Centroamericana de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales han ido reconociendo el Derecho Comunitario Centroamericano en sus sentencias,

estableciendo principios procesales, y principios de fondo del derecho comunitario, tales como la primacía, el efecto directo, la aplicabilidad inmediata y la responsabilidad de los Estados Miembros, lo cual sin duda alguna viene a fortalecer el sistema jurídico y cada uno de los subsistemas de la integración.

De esa manera se impone El Imperio del Derecho comunitario o principio de legalidad comunitaria, y su jurisdicción, sobre las desviaciones nacionales que siempre brotan como reacción a las exigencias de armonización y comunitarización de esta disciplina.

## **7.1. El sistema jurisdiccional comunitario, la “doble vía” de acceso a la justicia comunitaria y el principio de tutela judicial efectiva**

### **7.1.1. La doble vía de la justicia comunitaria**

En el Derecho Procesal Comunitario se promueve una estrecha relación entre la Corte Centroamericana de Justicia y los jueces nacionales, bajo la premisa de que todo juez nacional es juez comunitario.

Si el Derecho Comunitario pasa a formar parte del Derecho Nacional, en virtud de su relación de complementariedad, lo que no quita la primacía de aquél sobre los ordenamientos internos, para garantizar su aplicación efectiva, también la administración de la justicia comunitaria es producto de esa complementariedad.

Las Constituciones Centroamericanas, y algunas leyes orgánicas de los respectivos Poderes Judiciales, encomiendan a los jueces la ineludible responsabilidad de aplicar, con independencia e imparcialidad, la Constitución, el Derecho Comunitario, los Tratados Internacionales, y la legislación ordinaria. Si el Derecho comunitario se integra al Derecho interno de cada país, el Juez nacional no se puede excusar de resolver un asunto donde deba aplicar la normativa comunitaria.

Todo juez nacional, al resolver un caso concreto que involucre la aplicación del derecho regional, debe analizar si éste prevalece sobre el nacional, y si tiene dudas, deberá realizar la consulta prejudicial ante la Corte Centroamericana de Justicia. De esa forma se fortalece el Derecho comunitario y se garantiza su interpretación y aplicación uniforme en los Estados miembros.

La Corte Centroamericana de Justicia en consecuencia, mantiene una estrecha relación de cooperación con los jueces nacionales. Es el órgano principal y permanente de la justicia comunitaria, pues a ella se le asignó la delicada tarea de resolver los conflictos derivados de la aplicación del Derecho comunitario, sea originario, complementario o derivado. En consecuencia, la Corte se ubica en “la cúspide” del sistema jurisdiccional

Comunitario, que ejerce el poder judicial de la Comunidad Centroamericana (artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa).

La organización comunitaria, en consecuencia, es heterogénea, estructurada en dos niveles jurisdiccionales, uno central o principal, el de la Corte Centroamericana de Justicia, con sede en Managua, y otro descentralizado, integrado por todos los órganos jurisdiccionales nacionales.

### **7.1.2. El reparto de competencias entre la Corte Centroamericana de Justicia y los jueces nacionales**

Un ordenamiento jurídico tan complejo y extenso, como es el comunitario, no podría estar exclusivamente bajo la responsabilidad de un único órgano jurisdiccional, si se considera la cantidad de litigios que puedan derivarse de la aplicación del mismo.

Por ello, ciertamente, los Tratados originarios o principales han establecido un reparto de competencias bajo los conocidos principios de “atribución de competencias” y el principio de subsidiariedad.

Ello ha significado que el Protocolo de Tegucigalpa, en sus artículos 12 y 35 le asigna competencias específicas a la Corte Centroamericana de Justicia, cuales son velar por la correcta interpretación y aplicación del Derecho comunitario; competencia que es única, exclusiva y excluyente, y que es delimitada en el Estatuto de creación de la misma. Se trata, en consecuencia de una jurisdicción obligatoria, exclusiva y permanente, pero no única.

Efectivamente, el legislador comunitario reservó a la Corte un mínimo de competencias, a fin de garantizar la autonomía de las jurisdicciones nacionales. La competencia específica de la Corte se ejerce a través de los distintos procedimientos y recursos establecidos en el Estatuto, y que derivan de la cesión de competencias de los Estados miembros de la comunidad y que están previstas expresamente en el Tratado Constitutivo, o en los instrumentos complementarios a éste.

Para evitar que existan discordancias entre el Derecho Comunitario y los derechos nacionales, en la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria, debe darse una estrecha cooperación judicial, y para ello el mismo Estatuto prevé el mecanismo de la “consulta prejudicial” ante la Corte, con la cual se busca garantizar ese equilibrio del Sistema Jurisdiccional y la uniformidad en la aplicación de aquél.

Sin embargo, como veremos más adelante, no son pocos los casos en los cuales las jurisdicciones nacionales se resisten a aceptar las competencias de la Corte, en cuanto a la aplicación e interpretación uniforme de los Tratados, lo cual lógicamente es producto

de orientaciones nacionales, que se apartan de las orientaciones jurisprudenciales comunitarias. Lo ideal es que prevalezca el interés supranacional sobre el nacional.

Justamente la necesidad de asegurar la plena eficacia del sistema comunitario, sin perjudicar la organización judicial de los Estados nacionales, es lo que ha llevado a crear ese doble reparto de competencias, para que la aplicación del Derecho comunitario material sea compartida (VILABOY LOIS, 18).

Sin embargo, desde una perspectiva funcional, la interpretación del Derecho Comunitario está centralizada, en última instancia, en la Corte Centroamericana de Justicia. De ahí que sus criterios sean vinculantes y obligatorios para los Estados miembros.

En consecuencia, todos los órganos jurisdiccionales nacionales tienen competencia para conocer de los litigios derivados de la aplicación de las normas comunitarias o la actividad comunitaria, siempre que no sean competencia exclusiva (en virtud del principio de atribución), de la Corte Centroamericana de Justicia.

El juez nacional sigue siendo el juez natural de la justicia comunitaria, correspondiéndole aplicar el Derecho comunitario en su ordenamiento jurídico interno. Un Derecho Comunitario en formación, del cual emanan cada vez un número mayor de controversias, pudiendo cualquier particular hacer su reclamo en sus respectivas jurisdicciones.

Los dos niveles jurisdiccionales están en una relación de cooperación o de competencia, y no de jerarquía, de modo tal que ni los jueces nacionales pueden conocer los litigios cuya solución se atribuye a la Corte, ni la Corte puede anular o modificar las sentencias dictadas por aquéllos. Esta es la regla general.

Habrán casos de excepción, en los cuales el legislador comunitario ha permitido que ese principio de “subsidiariedad”, también se aplique para garantizar el respeto del ordenamiento jurídico interno (controversias entre poderes del Estado e irrespeto de fallos judiciales).

### **7.1.3. El principio de tutela judicial efectiva y la conformación plena del tribunal comunitario para garantizar su legitimación democrática**

Como se indicó *supra* (vd. Cap. Preliminar ii.1), la Comunidad Centroamericana es una Comunidad de Derecho, Poderes y Garantías, que tiene como fin último el bien común y el mejoramiento de la calidad de vida de los centroamericanos, quienes derivan derechos y obligaciones de las normas originarias, complementarias y derivadas, y por ende pueden hacerlas valer, o exigir el respeto de la legalidad comunitaria ante los órganos jurisdiccionales.

Si bien es cierto la Corte Centroamericana de Justicia ha sido dotada de competencias y atribuciones muy amplias, también es cierto que el Estatuto de la misma no ha sido ratificado por todos los Estados miembros del SICA. Por el contrario, actualmente está conformada por una minoría de países (El Salvador, Honduras y Nicaragua). Guatemala, ciertamente ratificó el Estatuto desde hace ya más de dos años, no ha acreditado aún sus Magistrados ni le ha asignado su presupuesto.

Costa Rica y Panamá, mantienen serias reservas en cuanto a la ratificación del Estatuto, en particular, sobre la atribución de determinadas competencias (tales como el 22 literal f), que son propias de los órganos internos de los Estados miembros. Por ese motivo ambos países han negado, en reiteradas ocasiones, estar sometidas a su jurisdicción y competencias. Por otra parte, Belice y República Dominicana tampoco han ratificado su Estatuto.

En razón de lo anterior, debe concluirse que en la actualidad no se cumple en forma plena el principio de *tutela judicial efectiva*, que está consagrado a nivel Constitucional, en todos los Estados miembros del SICA, y tampoco se está cumpliendo la *tutela judicial efectiva* en la doble vía comunitaria. Ello ha sido incluso reconocido por la jurisprudencia constitucional de algunos países que, como Costa Rica, el Tribunal constitucional ha afirmado en el Voto 4638-96, citado anteriormente, indicó:

“...la Corte Centroamericana de Justicia, organismo encargado de dirimir los conflictos relacionados con normas de carácter comunitario, y cuyas atribuciones, funcionamiento e integración se regulará por su propio Estatuto, que no ha sido aprobado por Costa Rica. A consecuencia de ello, el país y sus habitantes se encuentran en desventaja frente al Órgano llamado a interpretar y aplicar el Derecho Comunitario, situación que puede resultar de relevancia constitucional, **en tanto podría implicar denegación de justicia para los costarricenses, quienes, al igual que los nacionales de los otros países centroamericanos, derivan derechos y obligaciones de las normas comunitarias, y se ven colocados en un plano desigual al acudir a ese Tribunal, merced a la no aprobación de su convenio constitutivo**” (lo subrayado no es del original).

Lo anterior, efectivamente, significa que existen dos categorías de ciudadanos centroamericanos, unos que tienen todas las formas de acceso y protección de la justicia comunitaria (juez nacional y juez comunitario), y otros que únicamente pueden recurrir a la vía nacional.

Ello es así porque, aun cuando un nacional de un Estado recurra a la Corte Centroamericana de Justicia, y esta admita ser competente, si el Estado rechaza su jurisdicción y competencia, el particular quedaría, igualmente, desprotegido, al menos de que haya planteado ante su juez nacional el reclamo y éste lo haya admitido (como

ocurrió, efectivamente en el caso planteado por la Asociación de Agentes Aduaneros de Costa Rica, contra el Gobierno de Costa Rica, donde el Estado Costarricense rechazó la competencia de la Corte. Aunque ésta admitió la demanda y declaró con lugar el caso (CCJ, 12:00 hrs del 20 de octubre del 2009 Acción de Nulidad contra la CIRCULAR No. DGT137-2007 de fecha 12 de septiembre de 2007, emitida por el Servicio Nacional de Aduanas a través de la Dirección General de Aduanas en su calidad de Órgano del Estado de la República de Costa Rica, con la finalidad de “ establecer un nuevo criterio clasificador, para fijar o gravar los artículos con impuestos de importación mayores, distintos a los contenidos en el arancel de importación”, en base a los artículos 22 literal c) del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, 60 literal b) de la Ordenanza de Procedimientos, 3 literal c), 4 literal h) del Protocolo de Tegucigalpa, 6 y 7 del Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano), el mismo sujeto había presentado en la Jurisdicción Contencioso Administrativa de Costa Rica el reclamo, obteniendo la nulidad del acto, por lo que bien pudo la CCJ exigir el agotamiento de los recursos internos al reclamante previo a admitir la demanda, pues injustificadamente se dieron dos procesos paralelos, para alcanzar el mismo fin.

Por todo lo anterior, es urgente que tanto los Estados, como la misma Corte Centroamericana de justicia, impulsen efectivamente el Protocolo de Reformas de su Estatuto, y que exista un compromiso de parte de todos los Estados miembros, de ratificar el Estatuto. No se trata de una opción o elección de los Gobiernos de turno, que no pueden atribuirse derechos para sí del SICA y sus órganos, sino que se trata de un derecho de los ciudadanos centroamericanos, a tener las vías de acceso oportunas para controlar la legalidad comunitaria y hacer efectivos sus derechos, sea ante el juez nacional, sea ante el juez comunitario regional.

De esa manera, se podría generar una mayor legitimidad democrática en las resoluciones del órgano judicial comunitario e incluso evitar la crítica a sus cuestionadas competencias cuando interfiere en asuntos que deben ser discutidos en la jurisdicción interna (como ocurrió por ejemplo, con la sentencia del 20 de junio del 2012, condenando al Estado de Costa Rica, por la violación de normas regionales relacionadas con la protección del medio ambiente, lo cual bien pudo haberse dirimido ante la jurisdicción interna, mediante el mecanismo de amparo constitucional).

## **7.2. Organización y competencias de la Corte Centroamericana de Justicia**

La Corte es el órgano judicial principal y permanente del SICA. Sus competencias, organización y procedimientos están regulados por tres instrumentos jurídicos fundamentales: el Convenio de Estatuto y la Ordenanza de Procedimientos, del 10 de diciembre de 1992 y el Reglamento General, del 12 de octubre de 1994.



“Al dotarse a la Corte Centroamericana de Justicia de facultad jurisdiccional, se le tipifica como el Órgano Judicial del sistema de única y de última instancia, teniendo además potestades de naturaleza materialmente administrativas e incluso legislativas, en cuanto su doctrina y consultas (art. 3 y 24 del Estatuto) son vinculantes y obligatorias, para los Estados”.

La jerarquía normativa de los textos legales de la Corte, por el orden de mención, es en el siguiente orden : a) El Protocolo de Tegucigalpa como instrumento origen del Sistema (Art. 1°); b) El Estatuto; c) Los reglamentos (Art. 24 f) P. Tegucigalpa) y 4,5,24 y 46 del Estatuto); y d) Las Ordenanzas (Art. 4,5,24, 43 y 46 del Estatuto). El Reglamento tiene carácter general y la Ordenanza de Procedimientos es específica para determinar y regular el procedimiento y la forma de ejercer las funciones de la Corte”. (LEÓN, 1997, 43-44).

### **7.2.1. Antecedentes**

El antecedente más remoto de la organización jurisdiccional centroamericana lo encontramos en el Tratado de Paz y Amistad de 1907, que dio origen a la Corte de Justicia Centroamericana o Corte de Cartago (donde tuvo su sede), concebida como el primer Tribunal de Justicia Internacional del Mundo, de carácter permanente, con jurisdicción obligatoria y legitimación tanto de los particulares como de los Estados para acceder a ella (GUTIERREZ, 1957 y HERRERA CÁCERES, 1968).

Por ese motivo la actual Corte conmemoró su celebración en el Primer Encuentro de Cortes Internacionales y Regionales del Mundo en octubre del 2007 sobre “Justicia, Integración y Derechos Humanos (CCJ, Memoria, 2008). Se marcó un hito histórico y sin precedentes del encuentro, al conjuntarse once Tribunales de justicia internacional, comunitaria y de derechos humanos (ULATE). La Corte de Cartago funcionó durante 10 años, y al concluir el mandato no hubo voluntad política para su renovación.

Posteriormente, la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, del 12 de diciembre de 1962, creó como órgano intergubernamental a la Corte Centroamericana de Justicia, integrada por los Presidentes de cada uno de los Poderes Judiciales de cada Estado Miembro (ODECA, 14). Se le dotó de competencia para conocer de los conflictos de orden jurídico que surgieran entre los Estados y que éstos convencionalmente le sometieran (ODECA, 15.a) así como elaborar y emitir opiniones sobre proyectos de unificación de la legislación a solicitud de la Conferencia de Ministros o el Consejo Ejecutivo (ODECA, 15.b). No era un órgano jurisdiccional obligatorio ni permanente (ODECA, 16), sino una suerte de Tribunal arbitral, que incluso es replicado en otros Tratados originarios, como el Tratado Constitutivo de la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA) de 1960, que contempla el sometimiento de conflictos a un Tribunal arbitral conformado por tres magistrados pertenecientes a las Cortes Supremas de Justicia (art. 25).

Pese a tales antecedentes, debe indicarse que el *Consejo Judicial Centroamericano*, en realidad nunca funcionó como órgano jurisdiccional. El Consejo se reactivó a partir de 1989, en la Primera Reunión de Cortes Supremas de Justicia de Centroamérica, celebrada en Guatemala en 1989, con el compromiso de darle vida a una nueva Corte. En el proceso de conformación de la Corte Centroamericana de Justicia, el Convenio de Estatutos le asignó al Consejo Judicial Centroamericano las competencias previstas en el artículo 35 del Protocolo, hasta tanto no fuera conformada la Corte (PT, artículo 3 de las disposiciones transitorias), competencia que nunca fue ejercida.

El Consejo Judicial Centroamericano designó al Doctor Roberto Ramírez, jurisconsulto hondureño, para que elaborara las bases del Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, el cual presentó en noviembre de 1991, y luego de ser discutido en varias sesiones y aprobado en el seno del Consejo, fue sometido a la aprobación de la Reunión de Presidentes en diciembre de 1992.

El Protocolo de Tegucigalpa, de 1991, la instituye como órgano comunitario (PT, 12) y el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (en adelante ECCJ) fue suscrito el 10 de diciembre de 1992, con la presencia de los cinco presidentes Centroamericanos y los cinco presidentes de las respectivas Cortes Supremas de Justicia de cada país miembro.

### 7.2.2. Naturaleza jurídica

La Corte Centroamericana de Justicia es el órgano jurisdiccional supranacional (PEROTTI, 1999,) del Sistema de la Integración Centroamericana y es el encargado de velar por la interpretación y aplicación del Derecho Comunitario Centroamericano. Representa los mas altos valores de la conciencia integracionista de la Región (GIAMMATTEI).

Es el órgano jurisdiccional principal, permanente y con jurisdicción y competencia obligatoria, exclusiva y de única instancia (ECCJ, 1). Es *principal* por cuanto tiene atribuida la competencia de velar por la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria; *permanente*, en cuanto no puede aceptarse por un período determinado, ni retirarse; *obligatoria*, dado que se le pueden someter demandas y consultas cuyos fallos son obligatorios y producen cosa juzgada; es *exclusiva* respecto de cualquier otra forma de solución (salvo el caso, como veremos, de las controversias comerciales entre Estados); y de *única instancia*, por cuanto lo resuelto no puede ser objeto de revisión por otro órgano.

Tiene sus antecedentes históricos más remotos en la Corte de Justicia Centroamericana (GUTIERREZ) o Corte de Cartago (HERCULES PINEDA) de 1907, reconocida como el primer Tribunal de Justicia Internacional del Mundo.

La Corte Centroamericana de Justicia es establecida, de manera expresa en el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, como un órgano jurisdiccional permanente, para garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del derecho comunitario, y cuyas decisiones son obligatorias y vinculantes para los Estados miembros (artículo 12).

Aunque su Convenio de Estatuto (CHAMORRO), solo haya sido ratificado por cuatro países (Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala) está vigente desde el 2 de febrero de 1994, y en proceso de ratificación de los restantes Estados miembros, porque de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa, los Estados tienen el deber de negociarlo y suscribirlo dentro de los noventa días posteriores a la entrada en vigor del Protocolo (artículo 12).

En diversas sentencias de la Sala Constitucional, Costa Rica ha reconocido la vigencia de la Corte, como órgano jurisdiccional oficial de la integración regional, al cual deben estar sometidos todos los ciudadanos de la Región. (No. 4638-96, 4640-96 y la No. 6619-99. En ésta última resolución, la Sala hace suya la afirmación de que "...si Costa Rica aprobó la creación de la Corte Centroamericana de Justicia, es válida toda cláusula de Derecho Regional que se refiera a ella como órgano competente, independientemente de los reparos que se tengan contra su estatuto..." (Considerando III in fine).

La obligatoriedad y carácter vinculante de los fallos de la Corte Centroamericana (ECCJ, 1), ha obligado recientemente a la totalidad de los Estados miembros del SICA a promover enmiendas al Protocolo de Tegucigalpa, para ajustarse a los criterios de la Corte. Enmiendas que, sin embargo, atentan contra la integridad del Sistema de la integración (LEON). La enmienda suscrita por los Presidentes, en Managua, el 27 de febrero del 2002, modificó el artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, para crear un mecanismo de solución de controversias comerciales (entre Estados) distinto de la Corte.

### **7.2.3. Organización**

La Corte representa la conciencia nacional de Centroamérica y es depositaria y custodia de los valores que constituyen la nacionalidad centroamericana (ECCJ, 6). Tiene su sede oficial en Managua (Nicaragua), donde funciona permanentemente, pero puede celebrar sesiones en el territorio de cualquier estado miembro del SICA (ECCJ, 7).

Ejercita sus funciones en sesión plenaria, pero también puede funcionar mediante Salas o Cámaras, para conocer cuestiones litigiosas que se someten a su decisión. Las Salas emiten sus fallos en única instancia.

#### **7.2.3.1. Magistrados**

La Corte se integra con uno o más Magistrados titulares por cada uno de los

Estados, y cada titular tendrá un suplente. Actualmente, está integrada por dos titulares y dos suplentes por cada Estado. Los magistrados deben ser personas que gocen de alta consideración moral y reunir las condiciones requeridas en su país para el ejercicio de las más altas funciones judiciales. Del requisito de la edad se podrá dispensar a jurisconsultos de notoria competencia, a juicio y resolución de la Corte de su respectivo país.

### **7.2.3.2. Nombramiento y juramentación**

Los Magistrados titulares y suplentes de la Corte son electos por las respectivas Cortes Supremas de Justicia de los Estados. Una vez electos deben declarar solemnemente y prestar juramento ante el Consejo Judicial Centroamericano, y el ejercicio del cargo con justicia, imparcialidad e independencia (ECCJ, 10, RCCJ, 19, 22).

El juramento debe hacerlo el magistrado dentro de los treinta días posteriores a su designación, ante el Consejo Judicial Centroamericano.

Posteriormente el Presidente de la Corte lo pondrá en posesión del cargo, cuando el Estado haya cancelado su cuota de instalación.

Originalmente, la Corte fue conformada por El Salvador, Honduras y Nicaragua, tomando posesión de sus cargos a partir del 12 de octubre de 1994. Cada país designó dos magistrados titulares y dos suplentes, por lo que la Corte quedó conformada por seis magistrados.

Para los demás países, el ejercicio del cargo, se da a partir de su toma de posesión, lo cual depende de la cancelación de la cuota de instalación por parte del Estado respectivo. Actualmente, Guatemala que ratificó el Estatuto, deberá realizar el nombramiento y pago respectivo de la cuota de instalación. Sin embargo, se ha originado un conflicto de poderes, entre la Corte Suprema de Justicia y el Poder Ejecutivo, lo que ha impedido la toma de posesión efectiva del cargo.

Es importante cuestionar el mecanismo de financiamiento de la Corte, pues depende de la voluntad del Poder Ejecutivo de cada país. Cada Estado debe aportar proporcionalmente el monto del presupuesto que establezca la Corte. Esto puede provocar problemas de ingerencia en el adecuado funcionamiento de la misma, como ya ha ocurrido cuando Honduras amenazó con retirarse de la misma.

De ahí que sea importante que en una futura revisión del Estatuto, se lograra establecer un mecanismo financiero más flexible, siguiendo otras experiencias comunitarias, como por ejemplo, un fideicomiso comunitario, como el que maneja el Tribunal de Justicia del Caricom. De esa manera se daría mayor estabilidad financiera a la Corte y no estaría sujeta a los criterios de voluntad política de los Estados miembros.

De igual modo, es fundamental que exista un mecanismo de nombramiento más transparente y objetivo, para la elección de dichos cargos, tal y como se propone en el artículo 10 del Protocolo de reformas al Estatuto (del 15 de diciembre del 2004).

#### **7.2.3.3. Duración del mandato**

Ejercen su cargo durante 10 años y pueden ser reelectos. Los designados por un período deben continuar sus funciones hasta que tomen posesión de sus cargos los sustitutos (11). El mandato rige a partir de la fecha de su toma de posesión (RCCJ, 21.b).

En casos de ausencias temporales, se llena el cargo con el suplente. Si la ausencia fuere definitiva, el Presidente lo informará al respectivo Poder Judicial para que nombre un nuevo titular por un período completo (RCCJ, 13).

#### **7.2.3.4. Deberes del Juez Centroamericano**

En el ejercicio de sus funciones, los magistrados deben garantizar la realización de la justicia, independencia, imparcialidad, objetividad, responsabilidad y lealtad con la patria centroamericana. Esos deberes se extienden inclusive respecto del Estado del cual sean nacionales y ejercerán sus atribuciones con imparcialidad (ECCJ, 14).

Los miembros titulares de la Corte, como el Secretario, tienen el deber de residencia en el país sede, así como la obligación de asistencia y permanencia. En caso de estar impedidos de asistir deben informar al presidente (ECCJ, 21). Están obligados a asistir a su despacho todos los días hábiles y a permanecer en él, desempeñando sus funciones durante cinco horas diarias como mínimo. Tienen la obligación de integrar la Corte a cuya sesión fueren convocados y permanecer durante su desarrollo. También deben colaborar con el Presidente y el Vicepresidente en el adecuado y eficiente desempeño del Tribunal (RCCJ).

#### **7.2.3.5. Ética judicial**

Los magistrados representan la conciencia centroamericana, y por ende deben ser portadores y valientes de los más altos valores, de probidad, dignidad, justicia y honradez. De ahí se les exige como requisito ser personas que gocen de alta consideración moral (9).

#### **7.2.3.6. Independencia e imparcialidad del Juez**

En el ejercicio de sus funciones, los magistrados gozan de plena independencia, inclusive del Estado del cual sean nacionales y ejercerán sus atribuciones con imparcialidad. Esta es una nota característica que impone incluso el mismo Protocolo de Tegucigalpa a los funcionarios comunitarios (ECSJ, 14, RCCJ, 19, PT, 26 Y 27).

Ningún Magistrado puede abstenerse de su obligación de integrar el quórum, ni dar su voto en el asunto que se trate.

A fin de garantizar este principio, se les exige de responsabilidad por los actos ejecutados y opiniones emitidas en el cumplimiento de sus funciones oficiales, incluso después de haber cesado en sus cargos (RCCJ, 19).

El régimen de impedimentos, recusaciones y excusas está contemplado en la Ordenanza de Procedimientos (OCCJ, 35-40). Se pueden plantear en cualquier estado del procedimiento. Son motivos de impedimento o recusación, en relación con las partes o sus representantes o mandatarios:

- a) Parentesco del Magistrado o de su cónyuge dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; b) Interés del magistrado o de su cónyuge; c) intervención anterior en el asunto; y, d) Enemistad manifiesta del Magistrado o de su cónyuge, con las partes o sus representantes o mandatarios.

El Magistrado que conozca alguna de las causales, está obligado a declararlo al Tribunal, sin esperar que sea recusado. En ese caso se suspende la causa hasta que se resuelva el motivo.

La recusación debe expresar los motivos que la fundamentan. Planteada la recusación el Presidente suspende el proceso hasta que el Tribunal resuelva, y si es necesario, ordena las pruebas dentro del término de ocho días.

#### **7.2.3.7. Inhabilidades**

Mientras estén nombrados, los Magistrados no pueden realizar otras actividades profesionales, remuneradas o no, excepto las de carácter docente. Deben abstenerse de cualquier actuación incompatible con el carácter y dignidad de su cargo (15).

Los magistrados no pueden inhibirse de ejercer su función por el interés que puedan tener, en algún caso o cuestión, los Estados de donde proceda su nombramiento, dado que la Corte representa la conciencia centroamericana y es la depositaria y custodia de los valores de la identidad centroamericana (RCCJ, 19).

#### **7.2.3.8. Inmunidades y privilegios. Embajadores**

La totalidad de magistrados gozan de las mismas inmunidades y privilegios otorgados a la Corte, y tienen categoría equivalente al rango de Embajadores (RCCJ, 23).

La Corte puede levantar la inmunidad de los Magistrados, por solicitud de un Estado, en caso de incurrir en faltas graves. Se requiere el voto de dos tercios, audiencia previa y resolución motivada (RCCJ, 5). También puede levantar las inmunidades y privilegios de que gocen los funcionarios de la Corte declarados con carácter de internacionales (RCCJ, 47)

### **7.2.3.9. Cese de funciones**

Los magistrados solo pueden ser removidos de sus cargos por las causales y procedimiento establecido en el reglamento y mediante decisión adoptada por voto afirmativo de dos tercios del total de magistrados (12), únicamente cuando incurran en falta grave, es decir: a) notoria mala conducta; b) actuar en forma indebida con el carácter y dignidad de su cargo; c) contrariar los preceptuado en el Art. 15 del Estatuto ejerciendo la profesión de abogado o desempeñando cargos que le impidan cumplir adecuadamente sus funciones; y d) por violación del juramento a que se refiere el Art. 22 de este Reglamento.

El inciso c) no es aplicable a los magistrados suplentes que no se estén desempeñando como titulares, o a los titulares con permiso para desempeñar otro trabajo, o aquélos que no hubieren tomado posesión de su cargo.

### **7.2.3.10. Función disciplinaria**

Si cometiere falta grave en el ejercicio de sus funciones, cualquiera de los Estados puede solicitar su remoción, por medio de la Corte Suprema de Justicia.

La Corte está facultada para corregir por sí misma las faltas que cometan los Magistrados, funcionarios o empleados en el desempeño de sus cargos. Ella puede (RCCJ, 6):

- a) Amonestar o censurar la conducta inadecuada de Magistrados, funcionarios o empleados;
- b) Imponer multas correctivas a funcionarios y empleados, no inferiores a cinco días de sueldo, ni superiores a treinta días;
- c) Decretar la suspensión del cargo a funcionarios y empleados, en su caso, hasta por tres meses, sin derecho a remuneración, previa información sumaria; y
- d) Destituir a los funcionarios o empleados de su nombramiento, por mala conducta o por faltas graves en el ejercicio de sus funciones, mediante información sumaria y audiencia del funcionario o empleado a quien se deba destituir.

Si la falta o abuso fuere de un Magistrado, La Corte decidirá con el voto de los dos tercios de los que estén en funciones, excluyendo la participación y el voto del inculpado, si ha o no lugar a la formación del expediente y, en su caso, tramitará éste con audiencia y participación del presunto infractor e impondrá la sanción disciplinaria correspondiente. En todos los casos, La Corte calificará la gravedad de las faltas y decidirá sobre la sanción a aplicar.

### **7.2.3.11. Presidencia y Vicepresidencias rotativa**

La Corte tiene un Presidente y un Vicepresidente. Tales cargos son rotativos, cada

año, ejerce la Presidencia un magistrado titular, conforme al orden alfabético de cada país. El Vicepresidente debe ser nacional de un país diverso al del Presidente. El Presidente es el representante oficial de la Corte (ECCJ, 16-19).

La presidencia es ejercida sucesivamente por uno de los Magistrados Titulares, en orden alfabético de los nombres de los respectivos países (El Salvador, Honduras, Nicaragua). Guatemala entraría de segundo, en el momento de la toma de posesión del cargo. Se aplicará el principio de alternabilidad entre los Magistrados del mismo país (RCCJ, 85).

#### **7.2.3.12. Atribuciones del Presidente y Vicepresidente**

Las funciones atribuidas al Presidente son muy amplias (ECCJ, 17, 18, RCCJ, 15):

- a) Representa legalmente a la Corte en los actos oficiales y públicos.
- b) Girar instrucciones para integrar el Tribunal cuando falte alguno de los Magistrados.
- c) Convocar a sesiones de La Corte por iniciativa propia o a solicitud de tres Magistrados, presidirlas, dirigir los debates y dictar las disposiciones que normen su desarrollo.
- d) Señalar los puntos o cuestiones que hayan de discutirse, conceder el uso de la palabra a los Magistrados y concretar los puntos o cuestiones sobre las que debe votarse.
- e) Dictar las providencias necesarias en la tramitación de asuntos.
- f) Anticipar o prorrogar horas de despacho cuando se requiere en asuntos graves o urgentes
- g) Mantener el orden
- h) Ejercer estricta vigilancia en la ejecución del Presupuesto y autorizar con su firma junto con la del Vicepresidente u otro Magistrado que designe La Corte, todo cheque que se libre.
- i) Coordinar la labor de las dependencias de la Corte y ejercer el control administrativo con colaboración de los demás magistrados.
- j) Nombrar comisiones permanentes
- k) Velar por el cumplimiento de los acuerdos de la Corte, vigilar su ejecución y emitir las disposiciones necesarias para tal objeto
- l) Al fin de su período presentar una Memoria e informe de labores, incluyendo datos estadísticos.
- m) Elaborar el Presupuesto
- n) Gestionar ante cada Estado el pago de las cuotas.
- o) Cualquier otra atribución que le asigne el Estatuto, Reglamentos u Ordenanzas.

#### **7.2.3.13. Sesiones, deliberación y votación**

La Corte ejerce funciones en sesión plenaria y para ello se requiere que estén presentes la mitad más uno de los Magistrados en funciones. Los acuerdos se toman con el voto



afirmativo de mayoría simple, salvo en los casos que se establezca quórum especial. Si hay empate se abre nuevamente la discusión, y si subsiste, quedará pendiente el asunto para la sesión siguiente (RCCJ, 9).

No existe una norma en el Estatuto o en el Reglamento que resuelva en forma definitiva el empate en las votaciones, lo que puede generar problemas en la toma de decisiones, por estar conformada la Corte con un número par. Si se mantiene la tesis de que existan dos magistrados por país, siempre existiría un número par. Este problema deberá resolverse aplicando el artículo 7 del Estatuto, que establece la posibilidad de conformar Salas o Cámaras. De esa forma se podrían conformar Salas o Cámaras impares, con un riguroso rol en su conformación. De esa forma se podrían conformar cámaras de tres o de cinco magistrados, garantizando que exista al menos un por país.

En caso de no poderse solucionar la conformación impar de la Corte, será fundamental realizar una reforma al Estatuto o al reglamento, a fin de establecer la posibilidad de darle doble voto al Presidente, en caso de empate, o establecer el mecanismo de sorteo para su conformación impar.

Las sesiones se realizan los días que sean necesarios a fin de garantizar la celeridad de los asuntos, pero debe realizarse al menos una sesión semanal. Se levanta una acta, que será firmada por los Magistrados que la aprueben (RCCJ, 10).

Las sesiones son orales y públicas y de ellas levantará una acta el Secretario, la cual será discutida y aprobada en la próxima sesión (RCCJ, 12).

#### **7.2.3.14. De la Secretaría General y Adjunta**

La Corte nombra un Secretario General y dispone del nombramiento de los demás funcionarios que fueren necesarios. Tanto los magistrados titulares como el Secretario General, deben tener su residencia en el país sede de la Corte (ECCJ, 19-20).

Es el órgano oficial de comunicación de la Corte.

Para ser Secretario General se requiere: a) ser mayor de veinticinco años; ser centroamericano de origen en el ejercicio de sus derechos; 3) ser de notoria buena conducta; 4) ser abogado en ejercicio; y, 5) tener experiencia profesional no menor de cinco años.

Una vez electo, debe rendir juramento y promesa de cumplimiento y reserva ante el Presidente.

Sus principales obligaciones y facultades están contenidas en el artículo 38 del Reglamento: a) Residir en el país sede; b) Responder del funcionamiento de todas las

oficinas y dependencias de la Corte y actuar como Jefe de ellas; c) Planificar, organizar, dirigir, controlar y evaluar las actividades administrativas; b) Ser el canal de comunicación de La Corte; e) Divulgar los objetivos de la Corte, activar oficinas de atención al público y dinamizar los canales de información a la ciudadanía centroamericana sobre las distintas actividades que realiza la Corte; f) Dar fe y expedir certificaciones y copias; g) Autorizar con su firma los acuerdos y resoluciones; h) Despachar la correspondencia oficial; i) Organizar y matener al día el registro de los asuntos, y llevar un libro de los acuerdos, sentencias y autos que se dicten; j) Custodiar los sellos y libros de la Corte y la Secretaría; k) Cumplir y hacer cumplir inmediatamente las órdenes verbales o escritas; l) Llevar un libro de firmas; ll) Llevar un libro de oro para visitantes distinguidos y acontecimientos de relevancia histórica; m) Atender el despacho judicial de La Corte, la recepción, trámite y custodia de los documentos, la notificación de las resoluciones judiciales y de las que se requieran conforme a los Reglamentos y n) Cumplir con las demás obligaciones y atribuciones que señalen los Reglamentos, Ordenanzas y Acuerdos de la Corte.

## CAPÍTULO VIII

# COMPETENCIAS Y OTRAS ATRIBUCIONES

### 8.1. Competencia genérica y específica

La competencia de la Corte, como tribunal comunitario, se rige por el principio de atribución, lo cual quiere decir que son los Tratados y Protocolos constitutivos, y sus actos derivados, los que establecen los criterios para fijar dicha competencia comunitaria. Desde un punto de vista puramente doctrinal, podría distinguirse entre una competencia genérica (*numerus apertus*) contenida en los instrumentos constitutivos; y de una competencia específica (*numerus clausus*) contenida en el Estatuto.

- a) *La competencia genérica:* es atribuida en el Tratado constitutivo del SICA, que es el Protocolo de Tegucigalpa, que establece como función de la Corte garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución de la normativa comunitaria (art. 12 y 35 PT, art. 2, Estatuto y Ordenanza), y en el cual se establece que: “*Toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo y demás instrumentos a que se refiere el párrafo anterior, deberá cometerse a la Corte Centroamericana de Justicia*”. Las atribuciones específicas de la Corte serán reguladas en el Estatuto que, en su exposición de motivos, se señala que “...tendrá una jurisdicción y competencia, *amplia y completa*...” (Convenio de Estatuto de la Corte). Y, efectivamente, en su artículo 30 se establece: “Conforme a las normas antes establecidas, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho Internacional”. Estas disposiciones le dejan un amplio margen de libertad a la Corte para fijar su competencia, tomando en consideración e interpretando los criterios fijados para casos específicos en los cuales se atribuyen o se excluye su competencia (art. 22). Este criterio de “*numerus apertus*” es el que, por jurisprudencia de la misma Corte, debe prevalecer en caso de duda sobre la competencia del Tribunal.
- b) *La competencia específica:* Está contenida, en modo enunciativo, en los artículos 22 del Estatuto y 5 de la Ordenanza de procedimientos. Entre otras acciones, se

comprende: a) Conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las controversias que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas, territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas Cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio; b) Conocer de las acciones de nulidad y de incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA; c) Conocer, a solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten los Convenios, Tratados y de cualquier otra normativa del Derecho de la Integración Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus Órganos u organismos”...(Estatuto, art. 22).

La Corte Centroamericana de Justicia tiene una competencia y jurisdicción muy amplia, “...con potestad para juzgar a petición de parte y resolver con autoridad de cosa juzgada, y su doctrina tendrá efectos vinculantes para todos los Estados, órganos y organizaciones que formen parte o participen en el «Sistema de la Integración Centroamericana», y para sujetos de derecho privado” (ECCJ, 3).

Por la amplia competencia otorgada a la Corte en el Convenio de Estatuto y otros Tratados y Convenios regionales, es posible establecer dos criterios de clasificación: a) La competencia *material* (de integración, internacional y administrativa); b) la competencia *funcional* jurisdiccional (contenciosa, de interpretación, consultiva y arbitral) y c) otras competencias específicas.

El artículo 22 del Estatuto de la Corte, establece efectivamente un elenco de acciones relacionadas con tales materias. Pero las mismas no agotan la posibilidad de que pueda conocer de otras posibles materias, conforme lo determine el ordenamiento jurídico comunitario.

Conforme a dichos criterios, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto (“*competenz kompetenz*”), interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho Internacional.

Hasta ahora, la materia de derechos humanos resulta excluída de la competencia de la Corte, por disposición expresa del artículo 25 del Estatuto, que remite a la competencia exclusiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

## **8.2. Competencia material internacional**

Le Corresponde a la Corte conocer, a solicitud de cualquiera de los Estados miembros, de las *controversias* que se susciten entre ellos. Se exceptúan las controversias fronterizas,

territoriales y marítimas, para cuyo conocimiento se requiere la solicitud de todas las partes concernidas. Previamente, las respectivas Cancillerías deberán procurar un avenimiento, sin perjuicio de poder intentarlo posteriormente en cualquier estado del juicio.

También puede conocer de las controversias o cuestiones que surjan entre un Estado Centroamericano y otro que no lo sea, cuando de común acuerdo le sean sometidos.

### **8.3. Competencia material de integración**

Como Tribunal de justicia comunitario, conoce:

- a) De las acciones de *nulidad y cumplimiento* de los acuerdos de los organismos del Sistema de la Integración Centroamericana;
- b) A solicitud de cualquier interesado, acerca de las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas o de cualquier otra clase dictadas por un Estado, cuando afecten Convenios, Tratados y de cualquier otra normativa del *Derecho de la Integración* Centroamericana, o de los Acuerdos o resoluciones de sus órganos u organismos;
- c) Conocer de los asuntos que someta directa e individualmente cualquier afectado por los acuerdos del Organismo u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.

### **8.4. Competencia material administrativa**

Conocer en última instancia, en apelación, de las resoluciones administrativas, dictadas por los Organismos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, que afecten directamente a un miembro del personal del mismo y cuya reposición haya sido denegada;

### **8.5. Competencia funcional contenciosa**

La competencia contenciosa es la más amplia y las controversias se dilucidan a través del procedimiento contencioso que se verá más adelante. Entre otras, pueden discutirse en esta vía de conocimiento las siguientes causas:

- a) Los conflictos entre los Estados miembros del SICA (22.a)
- b) Los conflictos entre poderes u órganos del Estado (22.f)
- c) Las controversias entre personas y órganos e Instituciones del SICA (22.b)
- d) Las controversias entre particulares y un Estado miembro (22.h)
- e) Los conflictos entre un Estado del SICA y un tercer Estado, cuando expresamente sometan la causa a su conocimiento (22.e)
- f) Las acciones de nulidad o incumplimiento de los acuerdos.

## **8.6. Competencia funcional consultiva de interpretación**

La Corte tiene un ámbito de consulta doble:

- a) Actúa como Tribunal de *Consulta Permanente* de las Cortes Supremas de Justicia de los Estados, con carácter ilustrativo;
- b) Actúa como órgano de *Consulta* de los órganos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, en la interpretación y aplicación del “Protocolo de Tegucigalpa de reformas a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)” y de los instrumentos complementarios y actos derivados de los mismos.

## **8.7. Competencia funcional prejudicial consultiva**

También le corresponde resolver en *consulta prejudicial* requerida por todo Juez o Tribunal judicial, de cualquier país miembro, que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo encaminada a obtener la aplicación o interpretación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del “Sistema de la Integración Centroamericana”, creado por el “Protocolo de Tegucigalpa”, sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo.

## **8.8. Competencia funcional arbitral**

Conocer y fallar, si así lo decide, *como árbitro*, de los asuntos en que las partes la hubieren solicitado como Tribunal competente. También podrá decidir, conocer y resolver un litigio *ex æquo et bono*, si los interesados, lo convienen.

## **8.9. Atribución de iniciativa legislativa y armonización**

Hacer estudios comparativos de las Legislaciones de Centroamérica para lograr su armonización y elaborar proyectos de leyes uniformes para realizar la integración jurídica de Centroamérica. Esta labor la realizará en forma directa o por medio de institutos u organismos especializados como el Consejo Judicial Centroamericano o el Instituto Centroamericano de Derecho de Integración.

## **8.10. Nuevas competencias comunitarias**

Los Estados que han aceptado la jurisdicción de la Corte, aún cuando no hayan ratificado su Estatuto, se ven comprometidos también a reconocer las nuevas competencias que atribuyen otros tratados complementarios y protocolos derivados del Tratado constitutivo.

Efectivamente, algunos Tratados nuevos, como el *Tratado Marco de Seguridad Democrática*, le otorgan competencias a la Corte para resolver cualquier controversia sobre la aplicación o interpretación del Tratado, una vez agotadas las instancias diplomáticas entre los Estados o los mecanismos alternos de solución de controversias (TMSD, 67):

“Artículo 67. Toda controversia sobre la aplicación o interpretación del presente Tratado será elevada a conocimiento de la Reunión de Presidente y en caso de no resolverse, se utilizarán los medios de solución pacífica de las controversias estipuladas en el artículo 45 y en su caso, serán sometidas a la Corte Centroamericana de Justicia”.

Igualmente, el *Convenio Centroamericano para la Prevención y la Represión de los Delitos de Lavado de Dinero y de Activos relacionados con el Tráfico ilícito de Drogas y Delitos Conexos* (Panamá, 22 de julio de 1997). Dispuso en su artículo 20. “En toda controversia sobre la aplicación o interpretación del presente Convenio se utilizarán los medios de solución pacífica de controversias, y en su caso serán sometidas al conocimiento de la Corte Centroamericana de Justicia”.

También el *Convenio Constitutivo del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central* CEPREDENAC) (Guatemala, 29 de octubre de 1993), en su artículo 18. Solución de controversias. Toda controversia sobre la interpretación o aplicación del presente Convenio, deberá tratarse de solucionar a través de la negociación entre los miembros interesados, los buenos oficios o la mediación del Consejo de Representantes, y cuando no pudiera llegarse a un arreglo, las partes o el Consejo podrán someter a la Corte Centroamericana de Justicia.

## **8.11. Análisis sobre la competencia para conocer conflictos entre órganos de Estado y el cumplimiento de fallos judiciales. Propuesta de reforma**

### **8.11.1. Antecedentes**

En relación a esta competencia es importante recordar que ésta es una competencia que tenía la antigua Corte de Justicia Centroamericana o Corte de Cartago de 1907 (vd. *supra* 7.2.1). Para esa época la competencia tenía mucho sentido ya que en los países de la región no se contaba aun con tribunales o salas de lo constitucional que resolvieran e interpretaran con autoridad *supra* legal las constituciones de los Estados.

Su inclusión en el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia se debe, probablemente, a la intención de mantener esa competencia y porque, de alguna manera, en 1993 en que fue suscrito dicho Estatuto era presupuesto fundamental de la integración de los Estados el establecimiento y permanencia de un Estado Democrático de Derecho y aún no se había instaurado en los países miembros un Tribunal o sala de lo constitucional.

### **8.11.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Centroamericano**

La competencia en el Estatuto de la CCJ debe encausarse dentro de la naturaleza jurídica del órgano creado y dentro de la esfera de las nuevas relaciones y realidades jurídicas democráticas de la región. En tal sentido la CCJ nace como un órgano de carácter jurisdiccional con competencia exclusiva en las normas que integran el ordenamiento jurídico comunitario.

### **8.11.3. Alcances de la competencia de conocer conflicto entre poderes**

La interpretación debe originarse a partir del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa que establece que “la Corte Centroamericana de Justicia, garantizará el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo, haciendo, como se dijo, específica referencia al ordenamiento jurídico comunitario.

Por lo que se explico en el capítulo 5.1 supra, es necesaria la interpretación sistemática como método para encontrar el *iustum* concreto, mediante una labor de construcción, de integración de las partes dentro de un todo o bien de la integración de normas de un ordenamiento jurídico o la integración de sus diversas fuentes, como es el caso de la integración del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa con el artículo 22 del Estatuto de la CCJ, ya que solamente interpretar el artículo 22 f en solitario, o de forma aislada, resulta insuficiente para su entendimiento, no así si es completado con otras normas, por cierto, de jerarquía superior.

Como dice DE OTTO (op cit 167 supra) si a pesar de la diversidad de fuentes es posible seguir hablando de ordenamiento jurídico, es porque las normas que esas fuentes producen, guardan entre sí relaciones de orden que vienen establecidas por las NORMAS SOBRE NORMAS. Por ello, es a partir del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa que se establece el alcance de la competencia de la CCJ y, de ninguna forma, el Estatuto de la CCJ puede venir a modificar la naturaleza jurídica y los límites de competencia que fijó el mismo Protocolo de Tegucigalpa. Es importante que los encargados de interpretar la norma, sobre todo si dicha interpretación deriva de un Tribunal jurisdiccional, utilicen el método sistemático no solo para delimitar su propia competencia sino como una obligación ética para no invadir competencias que no se les ha otorgado y que son propias de la jurisdicción nacional.

### **8.11.4. La interpretación sistemática de la competencia de conocer conflicto entre poderes del Estado**

Cuando el artículo 22 letra f establece la competencia de conocer conflictos entre órganos y Poderes fundamentales del Estado se está refiriendo a conflictos surgidos de la interpretación y ejecución de normas del ordenamiento jurídico comunitario, ya que en el Ordenamiento Jurídico Comunitario son sujetos de derechos y obligaciones los Estados, Órganos de Estado, administraciones nacionales, personas naturales y jurídicas, incluso, terceros Estados en sus relaciones bilaterales con la Comunidad, es decir, también los órganos de Estados están inmersos en el cumplimiento de obligaciones comunitarias de hacer o no hacer y, en ese sentido, en la realización de sus actos puede incumplir en desacato a la solicitud de otro órgano y entrar en conflicto.



Es más fácil buscar ejemplos de conflictos que se pueden suscitar entre el órgano ejecutivo y el legislativo, que con el Judicial, puesto que el órgano legislativo por excelencia en el sistema político del SICA es el Consejo de Ministros, que es parte del Órgano Ejecutivo y que en algún momento obliga una correspondencia de políticas públicas de integración por parte del legislativo.

Es mucho más difícil pensar en un conflicto de estos dos órganos con el órgano judicial, ya que no se puede hablar de conflicto por una sentencia dada por un órgano jurisdiccional en aplicación del derecho comunitario con otro órgano. En todo caso podrá haber conflictos con el órgano judicial porque también el órgano judicial realiza actos como sujeto de derechos y obligaciones dentro del SICA, siempre y cuando estos no impliquen la actividad jurisdiccional, sino actos administrativos o reglamentarios que puedan eventualmente afectar el cumplimiento de compromisos comunitarios a otros órganos. Pero todos estos conflictos que pueden ser del conocimiento de la CCJ deben enmarcarse dentro de los actos de ejecución y en cumplimiento del ordenamiento jurídico comunitario compuesto únicamente por el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y actos derivados del mismo.

Se puede concluir, bajo una interpretación sistemática, que la CCJ tiene competencia para conocer de conflictos entre órganos de Estado si y solo si estos se derivan en la ejecución y aplicación de normas del derecho comunitario y no para interpretar y controlar la aplicación de las normas de derecho internacional, de derechos humanos, ni de derecho nacional, sean estas constitucionales, legales o reglamentarias.

#### **8.11.5. Alcances de la competencia de conocer sobre el incumplimiento de fallos judiciales**

Como se explicó supra (8.11.3) la interpretación debe originarse a partir de la integración del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa con el artículo 22 del Estatuto de la CCJ, ya que solamente interpretar el artículo 22 f en solitario o de forma aislada resulta insuficiente, como se dijo.

Es a partir del artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa, como norma originaria, que se establece el alcance de la competencia de la CCJ y de ninguna forma el Estatuto de la CCJ puede venir a modificar la naturaleza jurídica y los límites de competencia que fijó el mismo Protocolo de Tegucigalpa, y que los Estados parte estuvieron dispuestos a otorgar al órgano supranacional.

#### **8.11.6. La interpretación sistemática de la competencia de conocer el incumplimiento de fallos judiciales**

Cuando el artículo 22 letra f establece la competencia de la CCJ para conocer el

incumplimiento de fallos judiciales se está refiriendo al incumplimiento de los fallos judiciales que los jueces nacionales emiten en su deber de interpretar y aplicar el derecho comunitario, como norma interna, en virtud de su relación de complementariedad de la justicia comunitaria ( ver la doble vía de la justicia comunitaria capítulo 7 infra) de los casos que ante ellos se presentan por personas naturales y jurídicas, por la eventual vulneración de sus derechos y que no son acatados por las autoridades ejecutivas o su acción o inacción no garantiza su cumplimiento.

El Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios al ser ratificados por los parlamentos nacionales pasan a formar parte del régimen jurídico interno del Estado, con plena vigencia y en jerarquía con las normas nacionales y por lo tanto el juez nacional tiene la obligación de observar dicha normativa y de resolver las peticiones que ante él se presenten. Son estos fallos los que pueden someterse a conocimiento de la CCJ por ser fallos cuyo objeto tienen la aplicación y cumplimiento del derecho comunitario por jueces nacionales.

Se puede concluir que bajo una interpretación sistemática que la CCJ tiene competencia para conocer de incumplimiento de fallos judiciales si y solo si, estos se derivan de la ejecución y aplicación de normas del derecho comunitario y no para hacer cumplir fallos relativos a la aplicación del derecho nacional de los Estados.

#### **8.11.7. Reforma del artículo 22 f del 2004**

Con motivo de la oposición de algunos países miembros del SICA, de aceptar la referida competencia, y en aras de integrar el órgano comunitario, los Presidentes suscribieron el Protocolo de Reformas, donde expresamente se deroga la misma, pero manteniendo una “cláusula opcional” en el artículo 44, en la cual se indica que los Estados “...podrán declarar unilateralmente su aceptación de la competencia de la Corte para conocer y resolver, a solicitud del agraviado, de los conflictos que puedan surgir entre los poderes u órganos fundamentales del Estado...”. Además, se aclara la competencia del 22 inciso f) en el sentido de que el conocimiento del incumplimiento de los fallos judiciales dictados en aplicación del Derecho de la Integración, de lo cual se debe interpretar que se refiere a los fallos dictados por la propia Corte o por jueces nacionales actuando como jueces comunitarios.

#### **8.12. Las cláusulas de exclusión de competencias en materia fronteriza y de Derechos Humanos**

El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, en el momento de su elaboración por parte del jurista Ramírez, y tal como fue suscrito por los Presidentes de los Estados miembros y Presidentes de las Cortes Supremas (que conformaban el Consejo Judicial Centroamericano), tuvo el cuidado de excluir de la competencia dos tipos de casos:

- a) Los relacionados con conflictos limítrofes fronterizos y marítimos. Pues en estos casos, nuestros países han apostado históricamente por la confianza en los fallos de la Corte Internacional de Justicia (o corte de la Haya)
- b) Los relacionados con materia de derechos humanos, que fueron confiados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Pese a lo anterior la Corte, en aplicación del principio de “competenz kompetenz”, y ha definido su propia competencia en varios conflictos relacionados con estos temas, sin establecer los criterios de “autolimitación” de su propia competencia, para no invadir esferas competenciales internas o internacionales. Entre otros debe recordarse el caso de Honduras contra Nicaragua (Sentencias del 27 y 28 de noviembre del 2001).

Más recientemente, la Corte falló en contra de Costa Rica, por violación a los derechos humanos, en particular, sobre el tema de la trocha fronteriza realizada en la ribera del Río San Juan. Por su importancia, aún cuando Costa Rica negó nuevamente la competencia y jurisdicción de la Corte, conviene citar parte de su contenido (Expediente No. 12-06-12-2011, CCJ de las 4 pm del 21 de junio del 2012):

CONSIDERANDO II: Que el Estado de Costa Rica es parte del Protocolo de Tegucigalpa y de conformidad al Artículo 1 de dicho instrumento es uno de los miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El Estado de Costa Rica firmó el Protocolo de Tegucigalpa y siguió los procedimientos para obligarse establecidos en el Artículo 36, ratificando el Protocolo de conformidad con su respectivo procedimiento constitucional, aprobándolo por Ley 7502 del tres de mayo de mil novecientos noventa y cinco y ratificándolo por Decreto Ejecutivo 24408 del doce de junio de mil novecientos noventa y cinco, por lo que el Protocolo de Tegucigalpa es un tratado que obliga al Estado de Costa Rica ya que en él se establece la jurisdicción y competencia obligatorias de la Corte Centroamericana de Justicia, la cual constituye *vis á vis* Costa Rica, una obligación internacional perfecta y plenamente exigible por todos los Estados Parte del SICA, sus órganos, instituciones y los particulares, en el presente caso las organizaciones ambientalistas Foro Nacional de Reciclaje (FONARE) y la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible.

CONSIDERANDO III: Que el Protocolo de Tegucigalpa constituye “...*el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana, sean éstos, Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.*” (CCJ: Expediente No.3-4-95. Opinión Consultiva en relación a la situación jurídica del Protocolo de Tegucigalpa, con respecto a instrumentos jurídicos anteriores y actos posteriores. (Folio 9), debe subrayarse que la Comunidad Centroamericana es una Comunidad de Derecho, lo cual significa que tanto los Estados como las Instituciones que la conforman están sujetos al control de la legalidad de sus actos. En razón de lo anterior, los Estados, los órganos e instituciones comunitarias, así como los sujetos particulares pueden recurrir a la Corte Centroamericana, en tanto que garante de la aplicación e interpretación de las normas comunitarias contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los instrumentos complementarios y derivados. El Tratado Constitutivo del SICA

fijó los lineamientos generales, atribuciones y competencias funcionales de sus órganos. En él se reconoce la existencia de una Comunidad de Estados, distinta a los Estados individualmente considerados. Esto implica que los órganos e instituciones del SICA tienen poder decisorio propio y que esas decisiones obligan a los Estados a cumplirlas. Al igual que el Tratado Constitutivo y los tratados complementarios, las decisiones comunitarias son de inmediata observancia y la coercibilidad en su cumplimiento está garantizada, aún en contra de la voluntad de los obligados. Esto es lo que hace del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) una verdadera Comunidad de Derecho. Dentro de ese ordenamiento jurídico institucional creado por los Estados, la Corte Centroamericana de Justicia goza de un poder real y efectivo, en tanto que órgano jurisdiccional de la Comunidad de Estados, de la Comunidad de Derecho y sus decisiones son obligatorias y vinculantes para los Estados, los órganos e instituciones comunitarios, y las propias personas naturales o jurídicas, públicas o privadas. CONSIDERANDO IV: Que ha sido estatuido que la competencia de la Corte, como Tribunal Comunitario, se rige por el principio de atribución, lo cual quiere decir que son los Tratados, y sus Protocolos los que establecen los criterios para fijar dicha competencia comunitaria. Desde un punto de vista puramente doctrinal, podría distinguirse entre una competencia genérica o implícita (*numerus apertus*) contenida en los instrumentos constitutivos; y una competencia específica o explícita (*numerus clausus*) contenida en su Convenio de Estatuto. *La competencia genérica o implícita* es atribuida en el Tratado Constitutivo del SICA, es decir, el Protocolo de Tegucigalpa. Por su parte, *la competencia específica o explícita*, se atribuye en el Convenio de Estatuto de La Corte. Las competencias específicas derivan de la competencia genérica, las competencias específicas desarrollan la genérica. El mismo Protocolo manda que las atribuciones específicas de La Corte sean reguladas en el Estatuto, el cual en su Exposición de Motivos, señala que "...tendrá una jurisdicción y competencia, amplia y completa..." (Convenio de Estatuto de La Corte). Efectivamente, así queda consagrado en el Artículo 30 del Estatuto que establece: "*Conforme a las normas antes establecidas, la Corte tiene facultad para determinar su competencia en cada caso concreto, interpretando los tratados o convenciones pertinentes al asunto en disputa y aplicando los principios del Derecho de Integración y del Derecho Internacional*". Estas disposiciones le dejan un amplio margen de libertad a La Corte para fijar su competencia, tomando en consideración e interpretando los criterios fijados para casos específicos (Artículo 22 del Estatuto). Este criterio de "*numerus apertus*" por el cual se rige el Protocolo de Tegucigalpa es el que, por la misma jurisprudencia de La Corte, debe prevalecer en caso de duda sobre la competencia del Tribunal. La jurisdicción y competencia establecidas en los Artículos 12 y 35, párrafo segundo, del Protocolo de Tegucigalpa no son de carácter facultativo, optativo u opcional ni requieren de acto ulterior a la ratificación y depósito del Protocolo de Tegucigalpa por los Estados Parte para convertirse en una obligación internacional perfecta y plenamente exigible para todos los Estados Parte del SICA, sus órganos, instituciones y los particulares. En el caso sub judice el Artículo 3 literal b) del Protocolo de Tegucigalpa le da competencia a La Corte en materia de protección del medio ambiente cuando establece que: "*b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas.*" (*Las negrillas son nuestras*). CONSIDERANDO V: Que mediante la firma, ratificación y depósito del Protocolo de Tegucigalpa Costa Rica se obligó a someter a la Corte Centroamericana de Justicia las controversias

sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados. Esa obligatoriedad deriva del segundo párrafo del Artículo 35 que manda que las controversias que se presenten en el futuro *“deberán someterse” a este Tribunal. (Las negrillas son nuestras)*. Los negociadores del Protocolo de Tegucigalpa pudieron haber redactado esa disposición en el modo condicional: “deberían”, sin embargo redactaron el artículo en futuro indicativo: “deberán”. Utilizaron además el verbo “deber” el cual de acuerdo al Diccionario de la lengua española de la Real Academia, significa: “Estar obligado a algo por la ley divina, natural o positiva.” Los negociadores del Protocolo de Tegucigalpa pudieron usar otro verbo para indicar la capacidad de hacer algo, por ejemplo el verbo “poder” en el futuro indicativo: “podrán”. No obstante, tanto en su versión original, firmada por los Presidentes de Centroamérica, incluyendo a Su Excelencia el Señor Rafael Ángel Calderón Fournier, Presidente de la República de Costa Rica, el trece de diciembre de mil novecientos noventa y uno, así como once años más tarde, en la Enmienda al Protocolo, del veintisiete de febrero del dos mil dos, que incluye a Su Excelencia el Señor Miguel Ángel Rodríguez, Presidente de la República de Costa Rica, el Artículo 35 fue redactado utilizando el verbo “deber” en el sentido de una obligación comunitaria perfecta.

CONSIDERANDO VI: Que el Estado de Costa Rica ha realizado actos reconociendo la Competencia y Jurisdicción de la Corte Centroamericana de Justicia, que impiden a este Estado alegar con sustento jurídico que no reconoce las mismas. El Derecho Internacional Público otorga particular importancia al comportamiento de los Estados y asigna efectos jurídicos a los actos de conducta en sus relaciones internacionales. El llamado “acto unilateral” que la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha definido en su Tercer Informe como: *“...una manifestación de su voluntad inequívoca, formulada con la intención de producir efectos jurídicos en sus relaciones con uno o varios Estados o una o varias organizaciones internacionales y que es del conocimiento de ese Estado o de esa organización internacional.”* (Tercer Informe. Op. Cit. p. 13 N° 80). En otras palabras, que ese tipo de actos son *“...la manifestación de voluntad irrevocable de un Estado que, por sí sola, es decir, sin necesidad de la aceptación por parte de otro sujeto de Derecho Internacional Público e independiente de cualquier acto jurídico preexistente, produce derechos y obligaciones internacionales para el Estado que lo emite y el derecho de cualquier otro sujeto de Derecho Internacional Público a invocar en su favor o beneficio los efectos de esa manifestación de voluntad”*. (Toro Jiménez, Fermín. Manual de Derecho Internacional Público. 2 Vol. Universidad Central de Venezuela. 1982, Vol. I. Pág. 276, citado por Flores Pérez, Edgar de Jesús. Los Actos de los Estados y la Regla del Estoppel. p. 97. [www.iberopuebla.edu.mx/micro\\_sitios/.../derecho/.../ci\\_eflores.pdf](http://www.iberopuebla.edu.mx/micro_sitios/.../derecho/.../ci_eflores.pdf)). La jurisprudencia de La Corte ha reconocido los efectos jurídicos de los actos unilaterales y el Stoppel (véase la sentencia de La Corte de 20 de octubre de 2009, Demanda Asociación de Agentes de Aduanas de Costa Rica en contra de ese Estado Expediente No. 6-8-9-2008 (CONSIDERANDOS; XXI-XXIV-XXV y XXVI)). En conclusión, según estos considerandos citados, La Corte ha reafirmado su jurisdicción y competencia a las que están sometidos todos los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana. CONSIDERANDO VII: La Corte Centroamericana de Justicia ha reiterado en su jurisprudencia su Competencia y Jurisdicción Obligatoria a las que están sometidos los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) que no han ratificado el Convenio de Estatuto de La Corte en los siguientes casos Consultivos y Contenciosos: Expediente No. 1-1-1996. Opinión Consultiva del Dr. Raúl Zaldívar Guzmán, Presidente del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Resolución de veintinueve de febrero de mil novecientos noventa y seis. Expediente No. 4-8-1996. Solicitud de Opinión Consultiva del Sr. José Rodolfo Dougherty Liekens, Vicepresidente del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Resolución de trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis. Expediente No. 1-30-4-2004. Demanda del Dr. Juan Francisco Reyes Wyl, Diputado Titular al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), en contra del Estado de Guatemala. Sentencia de trece de enero de dos mil cinco. Expediente No. 2-11-8-2006. Demanda del Lic. Alfonso Portillo Cabrera, Ex-presidente de la República de Guatemala, en contra del Estado de Guatemala. Sentencia de cinco de mayo de dos mil ocho. Expediente No. 6-8-9-2008. Demanda de la Asociación de Agentes de Aduanas de Costa Rica, en contra de ese Estado. Sentencia de veinte de octubre de dos mil nueve. Expediente No. 6-14-08-2009. Solicitud de Opinión Consultiva de Gloria Guadalupe Oquell Solórzano, Presidente del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Resolución de veintitrés de septiembre de dos mil nueve. Expediente No. 1-18-02-2010. Demanda de los Señores Pablo Javier Pérez Campos y Gilberto Manuel Succari, Diputados ante el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) por la República de Panamá, en contra del Estado de Panamá. Sentencia de veinte de octubre de dos mil diez. Expediente No. 02-26-03-2010. Demanda del Parlamento Centroamericano por medio de su Presidente, Señor Jacinto Suárez Espinoza, en contra del Estado de Panamá. Sentencia de veinte de octubre de dos mil diez. Expediente No. 7-22-11-2010. Demanda del Señor Manuel Enrique Bermúdez Ruidíaz, Diputado ante el Parlamento Centroamericano, en contra del Estado de Panamá. Sentencia de veintidós de febrero de dos mil once. CONSIDERANDO VIII: Que el Estado de Costa Rica fue notificado a las once y cuarenta y cinco minutos de la mañana, del día veinte de diciembre del año dos mil once, por el Secretario General Ad Interim, de la Corte Centroamericana de Justicia, quien se presentó en la sede de la Embajada de la República de Costa Rica acreditada en la República de Nicaragua, y al no haber sido recibida la Cédula Judicial de Notificación de la admisión de la demanda interpuesta por el Foro Nacional de Reciclaje (FONARE) y la Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible contra el Estado de Costa Rica, procedió a fijar la misma en un lugar visible de las instalaciones de la referida sede diplomática, leyéndola en voz alta, surtiendo con ello los efectos legales que establecen los Artículos 19 y 20 de la Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia. CONSIDERANDO IX: Que este Tribunal al admitir la presente demanda, a fin de resguardar los derechos de las partes, dictó medida cautelar consistente en: “*que se suspendan inmediatamente las obras de construcción de la mencionada carretera, que el Gobierno de Costa Rica construye paralelamente a lo largo de la ribera sur del Río San Juan, y a fin de que la situación no se agrave, resguardando los derechos de cada una de las partes y evitando que se produzca un daño irreversible e irreparable.*” Que esta medida cautelar, no fue acatada por el Estado de Costa Rica, violentando el Artículo 39 del Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia que dispone: “Las resoluciones interlocutorias, laudos y sentencias definitivas que dicte La Corte no admitirán recurso alguno, son vinculantes para los Estados o para los Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, y para las personas naturales y jurídicas, y se ejecutarán como si se tratara de cumplir una resolución, laudos y sentencias de un tribunal nacional del respectivo Estado...” Por lo anterior, al no cumplirse con lo resuelto, se violentó el orden jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Las resoluciones emitidas por la Corte Centroamericana de Justicia, incluidas las medidas cautelares, son actos derivados de la norma comunitaria fundamental o complementaria y como

tal son de ineludible cumplimiento para los Estados Parte, Órganos y Organismos del SICA y los particulares. La Corte tomó como base el criterio de precaución para decretar la medida cautelar ordenándole a Costa Rica suspender de inmediato la construcción de la carretera, a fin de evitar “un daño grave e irreversible” como dice la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Artículo 15. No obstante lo anterior, la reacción de Costa Rica fue hacer caso omiso de la medida dictada por el Tribunal, cometiendo desacato e irrespetando una vez más el Derecho Comunitario Centroamericano. CONSIDERANDO X: Que Costa Rica y Nicaragua son Estados limítrofes que forman parte de la Comunidad Centroamericana y del Sistema de Integración (SICA); que comparten una cuenca común y un ecosistema que comprende el Río San Juan de Nicaragua y los territorios adyacentes a sus respectivas riberas; según Costa Rica, 2000 metros de ancho a lo largo de la frontera con Nicaragua y hacia adentro de su territorio. En territorio nicaragüense está comprendido lo que se conoce como Reserva Indio Maíz y Los Guatuzos y zonas aledañas, que suman una cuenca de más de 200 km<sup>2</sup>. Contiguo a esta área se ubican humedales de suma importancia compartidos por ambos países. CONSIDERANDO XI: Que esta cuenca constituye un auténtico ecosistema, biológico y ambiental que ha sido reconocido por el Programa sobre el Hombre y la Biósfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), que declaró el día quince (15) de septiembre del año dos mil tres (2003), Reserva de la Biósfera Río San Juan-Nicaragua, la cual forma parte integrante de la Red Mundial de Reservas de la Biósfera. Los principales tipos de ecosistemas y paisajes de nuestro planeta están representados en esta Red, que está orientada a la conservación de la diversidad biológica, a la investigación científica y la observación permanente, así como a la definición de modelos de desarrollo sostenible al servicio de la humanidad. Igualmente existen reconocimientos en este campo mediante Actos unilaterales de los Estados; en Costa Rica por la ley número 13, Ley General sobre Terrenos Baldíos emitida el 06 de enero de 1939, Artículo 10; y la Ley N22825 y sus reformas, Artículo 7 inciso F; y también por Convenciones Bilaterales, Tratados Multilaterales y del Derecho Comunitario Regional. En el marco de este Derecho, la cuenca hidrológica del Río San Juan se incorpora al Corredor Biológico Centroamericano, creado según Acuerdo Presidencial del trece de octubre de mil novecientos noventa y cuatro emitido por el Gobierno de Costa Rica. CONSIDERANDO XII: El Refugio de Vida Silvestre Río San Juan, en cuanto a funciones naturales, también posee una gran importancia: es el área geológica más joven de Centroamérica, funcionando como un puente evolutivo para las especies de flora y fauna del continente. Su importancia ecológica radica en la diversidad de ecosistemas y hábitat que contiene, formando parte de uno de los más grandes ecosistemas húmedos tropicales en Centroamérica. El humedal, desempeña un papel hidrológico de gran importancia, ya que el hecho de encontrarse en la desembocadura de una cuenca de gran tamaño, permite a este refugio recoger la mayoría de sedimentos y nutrientes de los dos países que comparten dicha cuenca. De igual manera, actúa como regulador de torrentes, controlador de inundaciones y sustracción de contaminantes de agua. Tanto es así que en el Artículo 18 del Convenio Regional para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres y Prioritarias en América Central, se menciona la cuenca como “Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz: SI A PAZ”, lo que obliga a desarrollar y fortalecer como prioridad las áreas protegidas fronterizas en las regiones terrestres y costeras. En consecuencia, con la construcción de la carretera paralela a lo largo de la ribera sur del Río San Juan, el Estado de Costa Rica incumplió las obligaciones de carácter erga omnes derivadas

del concepto de Patrimonio Natural de la Humanidad, que tutela el Derecho Comunitario Ambiental y que atañe no sólo a Centroamérica como una comunidad económico-política que aspira a su integración, sino a toda la Comunidad Internacional de Estados en su conjunto, ya que la Reserva de la Biósfera Río San Juan-Nicaragua pertenece a la Red Mundial de Reservas de la Biósfera al Servicio de la Humanidad, por lo que los Estados Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) están obligados a abstenerse de adoptar medidas unilaterales contrarias al bien común de la tierra y de la humanidad. CONSIDERANDO XIII: Que de acuerdo al Convenio que crea el Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz, “SI A PAZ”, Nicaragua y Costa Rica designaron esta cuenca como un área protegida, y según el Artículo 9 del Convenio para la Conservación de la Biodiversidad, *“es un área geográfica definida, terrestre, costera o marina, la cual es designada, regulada y manejada, para cumplir determinados objetivos de conservación, es decir producir una serie de bienes y servicios determinados (conservación in situ)”*. Esta área protegida abarca el cauce del Río San Juan y sus áreas adyacentes en ambos territorios limítrofes, creándose así un ecosistema especial que se incorpora desde luego al denominado Corredor Biológico Centroamericano. Deberá entenderse por ECOSISTEMA, según el Artículo 9 del citado Convenio para la Conservación de la Biodiversidad: *“complejo de comunidades de plantas, animales y microorganismos y su ambiente no vivo interactuando como una unidad ecológica”*. CONSIDERANDO XIV: Que el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha creado una estructura de protección al medio ambiente conformado por disposiciones contenidas en instrumentos institucionales que componen el “Subsistema del Medio Ambiente”, uno de los cuatro subsistemas en que se divide el Proceso de la Integración, con normas que son de obligatorio cumplimiento para los Estados que las hayan ratificado: A) El Protocolo de Tegucigalpa, que es el instrumento fundamental y primario del Sistema, en su Artículo 3 literal b) al respecto manda: “Concretar un nuevo modelo de seguridad regional, sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente.....”. El literal i): “establecer acciones concertadas dirigidas a la conservación del medio ambiente, por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región”; el Artículo 4 literal h): “La buena fe de los Estados Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones, absteniéndose de establecer, convenir y adoptar medida alguna que sea contraria a las disposiciones de este instrumento o que obstaculice el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de La Integración Centroamericana o la consecución de sus objetivos”. El Artículo 6: “Los Estados Miembros se obligan a abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del Sistema de la Integración Centroamericana.” B) El Protocolo de Guatemala al Tratado de Integración Regional, Artículos 26 y 35; C) El Tratado de Integración Social o Protocolo de San Salvador, Artículos 6 literal f) y 8 literal a); D) El Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, Artículos I y II; su Protocolo Considerando I y el Artículo 3 de su Reglamento Interno. E) El Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, en adelante el Convenio para la Conservación, Artículos 1, 2 literal b), 10, 13 literal g) y 18; F) El Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales Artículo 1 literal c); G)



El Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos Artículo 1 numeral 2; H) El Convenio Regional sobre Cambios Climáticos Artículo 1; I) La Alianza para el Desarrollo Sostenible en Centro América, Objetivos de la ALIDES Generales 2. Objetivos Específicos 3, 6 y 7; J) La Declaración de Tegucigalpa sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica, parte preambular; K) La Declaración Presidencial de Guácimo por la que los Presidentes reconocen ante el mundo: “... el carácter único e indivisible del Patrimonio Natural de Centroamérica y asumimos la responsabilidad de conservarlo”; L) El Compromiso Presidencial en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales Volcán Masaya, Nicaragua. Todos ellos suscritos y/o ratificados por el Estado de Costa Rica y vigente para todos los Estados suscribientes parte del Sistema. CONSIDERANDO XV: Que adicionalmente a las obligaciones que les impone el Derecho Comunitario, Costa Rica y Nicaragua son firmantes y ratificantes de importantes Convenios regidos por el Derecho Internacional Público en la materia, que se encuentran directamente relacionados con la estrategia medio ambiental regulada por el Derecho Comunitario Centroamericano en los documentos mencionados supra, por ejemplo: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, Estocolmo 1972; la Carta Mundial de la Naturaleza del 28 de julio de 1982, Organización de las Naciones Unidas; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992; el Convenio de Diversidad Biológica; la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), ratificada por Costa Rica el veintisiete de abril del año mil novecientos noventa y dos. En el marco de esta Convención, un informe de asesoría solicitado precisamente por el Gobierno de Costa Rica el pasado 15 y 22 de noviembre del 2010, recomienda entre otras acciones la siguiente: “a) por su localización geográfica y por su dinámica tan ligada al refugio de vida silvestre, el corredor fronterizo y el sitio RAMSAR Refugio de Vida Silvestre Río San Juan, la Preservación del Humedal Caribe Noreste, requiere de un gran esfuerzo de cooperación y colaboración dentro de los dos países limítrofes de ambos Sitios RAMSAR, en el marco de los lineamientos de Cooperación Internacional de la Convención.” Ergo, los Estados individuales no pueden alegar que otro Estado Parte ha inobservado diferentes normas u obligaciones de un mismo instrumento como excusa o pretexto para no cumplir acciones que le son obligatorias. ( El subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XVI: Que todas estas convenciones suscritas por Costa Rica, obligan a las partes a considerar las pertinentes medidas precautorias antes de tomar decisiones unilaterales o bilaterales, que pudiesen tener un fuerte impacto en la conservación y el mantenimiento del medio ambiente que regulan. En este contexto llama la atención la disposición de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en Río de Janeiro el catorce de junio de mil novecientos noventa y dos, con ambos Estados como signatarios, donde se define lo que se entiende por “actividad peligrosa”, cuya ejecución debe ser especialmente meditada porque es una “actividad que entraña un riesgo de causar daños sensibles en un área o zona determinada”. Esta Declaración en efecto establece “Principio 2... la responsabilidad de velar porque las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional”, “Principio 10... incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades”. “Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces

en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. “Principio 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”. “Principio 19: Los Estados deberán proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna, a los Estados que puedan verse afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales nocivos transfronterizos y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe”. (El subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XVII: Que el área en cuestión constituye parte fundamental del corredor Mesoamericano, según acuerdo aprobado por los Presidentes Centroamericanos el 12 de julio de 1997, teniendo en cuenta a su vez que el Gobierno de Costa Rica ha declarado Refugio Natural de Vida Silvestre el corredor fronterizo conformado por los terrenos comprendidos a lo largo de la frontera con Nicaragua, desde Punta Castilla en el mar Caribe hasta la Bahía de Salinas en el Océano Pacífico (Acuerdo número 22962 MIRENEM, que se refiere a la ya citada ley número 13 del 06 de enero de 1939 y a la ley número 22825, supra). Todo lo cual nos lleva a concluir que se trata efectivamente de una cuenca hidrográfica limítrofe compartida, cuyo destino y manejo tiene que hacerse conjuntamente, de acuerdo a la normativa mencionada. CONSIDERANDO XVIII: Que los principios fundamentales que rigen y ordenan el Subsistema del Medio Ambiente en la Región se basan en la coordinación, la información y el entendimiento entre las partes, a fin de armonizar sus decisiones referentes a las medidas conservacionistas que implican obligación de los Estados Parte. CONSIDERANDO XIX: El Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) que creó la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, establece: “La cooperación regional debe constituir un instrumento fundamental en la resolución de los problemas ecológicos en razón de la profunda interdependencia entre los países del istmo y que el ordenamiento regional del tema de los recursos naturales y el medio ambiente constituye un factor fundamental para el logro de una paz duradera”. En este orden, el artículo 1º. de la CCAD afirma: los Estados Contratantes establecen un régimen de cooperación para la utilización oportuna y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico para garantizar una mejor calidad de vida a la población del istmo centroamericano. El artículo 2 contiene entre otros objetivos los siguientes: a) “valorizar y proteger el patrimonio natural de la región, caracterizada por su alta calidad biológica y ecosistemática” b) “establecer la comunicación entre los países centroamericanos en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible, con la participación de todas las instancias concernidas para el desarrollo”. “c) promover la acción coordinada de las entidades gubernamentales, no gubernamentales e internacionales para la utilización óptima de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio biológico” f) “auspiciar la compatibilización de los grandes lineamientos de política y legislación nacionales con las estrategias para un desarrollo sostenible en la región, particularmente incorporar las consideraciones y parámetros ambientales en los procesos de planificación nacional de desarrollo”. g) “determinar las áreas prioritarias de acción, entre otras: protección de cuencas hidrográficas y ecosistemas compartidos, manejo de bosques tropicales, control de la contaminación en centros urbanos.... y otros aspectos del deterioro ambiental que afecten la salud y la calidad de vida de la población. El artículo 3ro. del Reglamento de la CCAD, establece que la información es un

derecho social que debe respetarse, por lo que se deben presentar informes que sean requeridos por los Presidentes de la República de los Estados, los Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la CCAD, asimismo se debe promover el acceso a la información ambiental a los actores sociales y demás interesados”. La Corte estima que Costa Rica incumplió su obligación de comunicación con su contraparte limítrofe, Nicaragua. Ello volvió imposible establecer tanto el régimen de cooperación entre Estados como la promoción de la acción coordinada entre entidades gubernamentales que establece la Convención. (El subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XX: El preámbulo del Convenio para la Conservación ya citado señala que los Presidentes: “lo suscriben deseosos de proteger y conservar las regiones naturales de interés estético, valor histórico e importancia científica que representen ecosistemas únicos de importancia regional y mundial y que tengan el potencial de brindar opciones de desarrollo sustentable para nuestras sociedades”. El Convenio para la Conservación continúa afirmando, notando, enfatizando y destacando la importancia: “de enfrentar con acciones enérgicas, la preservación, rescate, restauración y utilización racional de nuestros ecosistemas, incluyendo especies de flora y fauna amenazadas”. El Artículo 2, limita la soberanía de los Estados Parte a favor del respeto a otros Estados, especialmente limítrofes, cuando establece: b) “asegurar que las actividades dentro de sus jurisdicciones o control, no causen daños a la diversidad biológica de sus Estados o áreas que limitan su jurisdicción nacional”. El Artículo 10 por su parte establece: “Cada Estado miembro de este marco regional, se compromete de acuerdo a sus capacidades, programas nacionales y prioridades, a tomar todas las medidas posibles para asegurar la conservación de la biodiversidad y su uso sostenible, así como del desarrollo de sus componentes dentro de su jurisdicción nacional, y a cooperar en la medida de sus posibilidades en las acciones fronterizas y regionales”. Igualmente el Artículo 13 nos informa como debe cumplirse el Convenio de Conservación por las partes y los mecanismos que deben adoptarse, estableciendo a cargo de los Estados, obligaciones importantes como: “ g) Facilitar el intercambio de información entre las instituciones nacionales, entre los países de la región centroamericana y otras organizaciones internacionales.” Concretamente al caso que nos ocupa el Artículo 18 establece: Se desarrollarán y fortalecerán, dentro de este Convenio, como prioridad, las áreas protegidas fronterizas en las regiones terrestres y costeras siguientes, y entre otras, cita la conocida como Sistema Internacional de Áreas Protegidas para la Paz, SI A PAZ, en la que se encuentra el ecosistema del caso. ( El énfasis y subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XXI: El Artículo 25 del Convenio para la Conservación tiene gran importancia, cuando manda a los Estados a ratificar los Convenios Internacionales que evidentemente se consideran complementarios a los del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Ellos son: La Convención Internacional sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES); la Convención sobre Conservación de Humedales de Importancia Internacional y Sitios para Aves Migratorias (RAMSAR) y la Convención para la Protección del Patrimonio Natural y Cultural de la (UNESCO), prestándoles los Estados todas las garantías para su cumplimiento interno. El Artículo 29 establece: “ Se deben introducir procedimientos apropiados en cada uno de los países de la región, para evaluar los efectos ambientales de políticas, programas, proyectos y acciones propuestas de desarrollo, con el propósito de minimizarlos.” El Artículo 33 igualmente reitera: “Se debe promover, sobre la base de reciprocidad, el intercambio de información sobre acciones potencialmente dañinas a los recursos biológicos que se pudieran desarrollar en los territorios bajo

su jurisdicción, para evaluar entre los países afectados, las medidas bilaterales o regionales más apropiadas”. A fortiori, el Artículo 37 recalca que: “Todo lo señalado en el presente Convenio no debe afectar los derechos y obligaciones que tienen los Estados Centroamericanos derivados de la existencia de convenciones internacionales previos, relacionados con la conservación de recursos biológicos y áreas protegidas”, lo cual demuestra la gran interacción y complementariedad que existe entre ambos grupos de compromisos en esta materia. ( El énfasis y subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XXII: Que el Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, en sus considerandos reafirma uno de los propósitos del Protocolo de Tegucigalpa: “Establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un Nuevo Orden Ecológico en la región”. A continuación agrega en su Artículo 1º., como obligación de las partes: “c) Asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control, no causen daños al medio ambiente del país, ni a otros países de la región”. ( El subrayado es nuestro). CONSIDERANDO XXIII: Que La Corte determinó que la naturaleza jurídica de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), producto de la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, celebrada en Managua, Nicaragua, el doce de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, es la de un «Acuerdo» tomado por la Reunión de Presidentes, que constituye el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y dentro del mismo, en ejercicio de las atribuciones establecidas en los Artículos 14, 15, 30 y 31 del mencionado Protocolo, es de necesaria obligatoriedad jurídica para dichos Estados. (Expediente No. 3-4-95 Solicitud de Opinión Consultiva en Relación con la situación Jurídica del Protocolo de Tegucigalpa, con respecto a Instrumentos Jurídicos Anteriores y Actos Posteriores, presentada por el Dr. H. Roberto Herrera Cáceres, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en ese entonces, resolución de veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y cinco). La ALIDES establece en sus principios, bases y objetivos, obligaciones para las partes, relacionadas con el manejo sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental al imponerles, por ejemplo, el manejo integral sostenible de los territorios para garantizar la biodiversidad en la región (objetivo número 3) y en el anexo de objetivos específicos, el número 7 les obliga a “Manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad.” CONSIDERANDO XXIV: Que en la Reunión de Presidentes sobre la Paz y Desarrollo en Centroamérica, celebrada en Tegucigalpa el 24 de octubre de 1994, los Presidentes se obligaron a “estimular el diálogo constructivo entre los gobiernos, sociedad civil, institucionalidad regional y la comunidad internacional, con el objeto de debatir ampliamente la puesta en práctica de los compromisos contraídos en el marco de la Alianza Para el Desarrollo Sostenible en Centroamérica” (ALIDES). CONSIDERANDO XXV: Los compromisos asumidos por los Presidentes de Centroamérica en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Volcán Masaya, Nicaragua, el 13 de octubre de 1994, mediante el cual se crea el Corredor Biológico Centroamericano: “fortaleciendo el Sistema Nacional de Áreas Protegidas...” CONSIDERANDO XXVI: Que esta Corte, a solicitud del demandante y dada la naturaleza del caso, practicó una verificación in situ el día doce de enero del año dos mil doce a las ocho y treinta minutos de la mañana, concluyendo ésta a las seis y treinta minutos de la tarde, a fin de constatar si existía peligrosidad en las obras concernientes a la carretera en construcción que bordea la ribera sur del Río San Juan y que

como resultado de la misma tomó debida nota de los riesgos y peligros que implican para la conservación del ecosistema de mérito las obras iniciadas por el Gobierno de Costa Rica. La Corte ha podido constatar el daño ocasionado en la ribera que protege el cauce del río en el costado sur, sobre todo en los muchos sectores en que la carretera se acerca peligrosamente a la orilla del río, quedando éste expuesto a sedimentación por lixiviación, e igualmente notó la falta de medidas generales de amortiguamiento como bordos, desagües, etc. Este Tribunal, resalta el hecho de que en muchos tramos de la zona inspeccionada, la distancia entre el lecho del río y la carretera es de muy pocos metros y la diferencia de nivel entre ambos es muy pronunciada, encontrándose la carretera en posición dominante y el río en posición sirviente, todo lo cual vuelve posible un deslave de grandes segmentos de la obra en cuestión, con la consiguiente sedimentación que contaminaría el río. También se constató de manera evidente el derribo de gran cantidad de árboles en el territorio costarricense, dando lugar a extensas zonas en donde solamente ha quedado una tierra rojiza y barrosa. CONSIDERANDO XXVII: Que La Corte estima que es de público conocimiento por declaraciones oficiales vertidas en los medios de comunicación regionales por parte de las autoridades costarricenses, además de un comunicado oficial de la Presidencia de la República, que fija “la posición del Gobierno con relación a la ruta 1856” (que es el nombre con que Costa Rica identifica la carretera del caso) publicado el día viernes 25 de mayo del 2012 en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República de Costa Rica, que contiene declaraciones de la Presidenta de la República y opiniones de autoridades técnicas y científicas de la sociedad costarricense, que el Gobierno de ese Estado tomó decisiones unilaterales, apresuradas e inconsultas a la luz del Sistema Comunitario de la Integración, que afectan a los compromisos de dicho Gobierno en el ámbito bilateral con el Estado vecino de Nicaragua. Además, estas noticias que son de evidente notoriedad, conocidas por la generalidad de la comunidad centroamericana e internacional, divulgan la ausencia de estudios por parte de Costa Rica de mitigación e impacto ambiental, imprescindibles para iniciar una obra de esta magnitud. Asimismo, a folio 1173 del expediente de mérito, está agregada la constancia del Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Licenciado Samuel Santos López, expresando que ese Ministerio no ha recibido ningún informe o comunicación oficial del Gobierno de Costa Rica solicitando diálogo, medidas de mitigación o apertura para una posible negociación con el Gobierno de Nicaragua, en relación a la carretera que construye en la margen derecha del río San Juan y que no ha recibido de fuentes oficiales costarricenses el Estudio de Impacto Ambiental relativo a esta obra. En consecuencia, este Tribunal considera que Costa Rica estaba obligada a comunicar al Gobierno de Nicaragua sobre la construcción de la carretera, sus características, efectos y Estudio de Impacto Ambiental en virtud de sus compromisos de carácter internacional y comunitario que le imponen los tratados, convenios, acuerdos y actos normativos derivados del Protocolo de Tegucigalpa en materia de Protección del Medio Ambiente. CONSIDERANDO XXVIII: Que en relación al Decreto emitido por el Gobierno de Costa Rica, número 36440-mp publicado en el Diario Oficial de Costa Rica el lunes 7 de marzo del 2011 y que sirve de base para la creación de la carretera en cuestión, esta Corte reitera el principio del Derecho Internacional, establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de que nadie puede alegar el incumplimiento de obligaciones internacionales debidamente aceptadas, usando como pretexto disposiciones de su legislación interna, ya fueren éstas extraordinarias o comunes.



## CAPÍTULO IX

# EL PROCEDIMIENTO COMUNITARIO

La Corte dictó su Ordenanza de Procedimientos (LEON, 1995, 1-18) que entró en vigor, para los Estados que ratificaron su Estatuto, a partir del 1 de enero de 1995. En ella se establece un proceso ordinario, que podría llamarse “contencioso”, y procesos especiales que comprenden: el recurso de apelación, las consultas, la interpretación prejudicial, las demandas de nulidad y cumplimiento y las controversias constitucionales.

Los aspectos generales que rigen el procedimiento comunitario comprenden a los sujetos procesales, los actos procesales, las comunicaciones, y las resoluciones.

En cuanto los procedimientos, se regula el procedimiento ordinario y los procesos especiales, los cuales se desarrollarán posteriormente.

### **9.1. Aspectos Generales**

#### **9.1.1. Caracteres y principios**

El Procedimiento Comunitario Centroamericano, está orientado con características y principios que han inspirado otros sistemas procesales comunitarios (BIAVATTI, 2000, MARÍÑO, 2001). Por ello resulta de particular importancia una breve reseña de los principios del proceso contencioso comunitario que, en líneas generales, siguen muy de cerca los reconocidos en el Derecho Comunitario Europeo.

Es importante señalar que el contencioso comunitario no se presenta como un único proceso, sino que está regulado por disposiciones comunes (características de un ordinario) y varios procesos especiales (incidentales, o sumarios) cuyas disposiciones se encuentran mezcladas entre sí, dejando amplia libertad al Tribunal para su sistematización, porque el legislador mezcla procesos, acciones, recursos (DÍAZ JIMÉNEZ, 1996).

Justamente, una de las características del proceso comunitario es su carácter fragmentario, y de ahí que la Corte ejerza un papel fundamental en la creación de reglas

procesales en caso de que no hayan sido previstas para determinados casos concretos. Conforme a su Estatuto y a la Ordenanza de procedimientos, la Corte podrá señalar los procedimientos a seguirse, en lo no previsto, manteniendo la objetividad e igualdad de derechos de las partes y la garantía del debido proceso.

Podrían señalarse como principios generales del proceso comunitario, que se extraen del análisis sistemático de los instrumentos procesales comunitarios Centroamericanos aplicados por la Corte, particularmente su Estatuto y Ordenanza de Procedimientos, bajo un estudio comparado con la experiencia y principios del Derecho procesal comunitario europeo, los siguientes:

*Amplias facultades del Tribunal y principio dispositivo:* La Corte tiene facultades, desde el inicio del proceso, para determinar su propia competencia, decretar medidas cautelares, decretar las pruebas, impulsar de oficio el proceso, con independencia de las peticiones de las partes, fijar la audiencia oral y pública, valorar la prueba ampliamente, etcétera. Estas facultades son complementarias a las iniciativas procesales de las partes, que tienen un papel medular en el impulso del proceso, la práctica de las pruebas, la delimitación del objeto de la pretensión, los alegatos de conclusiones, etcétera.

*Principio del contradictorio:* Como parte del debido proceso, se debe garantizar el contradictorio y la igualdad de las partes en todas las actuaciones procesales, escuchando a las partes y otorgándoles el derecho de defensa (salvo en casos de urgencia, como sería las medidas cautelares, cuando se den los presupuestos correspondientes). Las partes tienen derecho a conocer los argumentos jurídicos y fundamentos fácticos de la contraria y tiene derecho a rebatirlos ofreciendo su prueba respectiva.

*Oralidad y publicidad:* Una de las etapas más importantes del proceso es la audiencia oral y pública, donde la Corte escucha, de viva voz, los hechos y pruebas en que fundan las partes sus pretensiones, garantiza el debate, la inmediatez y el contacto del juez con las partes y con el objeto de la controversia.

*Gratuidad en la Justicia comunitaria:* La gratuidad significa que los litigantes no están sujetos a cargas fiscales o procesales de tipo económico, esto garantiza el acceso de cualquier sujeto al proceso judicial.

*Poco formal o antiformalista:* Este principio es fundamental, porque ante la presencia de defectos no sustanciales de forma, la Corte ha establecido la flexibilidad, evitando nulidades excesivas que puedan afectar la buena marcha de los procedimientos.

*Libre valoración probatoria, congruencia y plenitud:* La Corte está facultada para apreciar la prueba en su conjunto, razonando el fallo con los criterios de valoración que



aplique. Debe resolver cualquier controversia que sea sometida a su conocimiento, en todos los puntos y extremos objeto del debate, no pudiendo negarse a fallar alegando silencio o oscuridad de la normativa comunitaria.

*Principio de control de legalidad:* La Corte debe garantizar el respeto del derecho, tanto en la interpretación como en la ejecución de las normas comunitarias originarias o derivadas.

*Principio de obligatoriedad y ejecutoriedad de sus resoluciones:* Sus sentencias producen cosa juzgada material, son obligatorias y pueden ser ejecutadas del mismo medio y modo que las sentencias nacionales.

### **9.1.2. Los sujetos procesales**

El título I de la Ordenanza de Procedimientos regula los sujetos procesales, en el cual se establecen regulaciones tanto relativas al Tribunal como a las partes.

Se comprende dentro de los sujetos procesales (OCCJ, 3), lo siguientes:

- a) Los Estados miembros y, en los casos en que así lo sometan a la Corte, cualquier otro Estado.
- b) Los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados miembros, en los casos comprendidos en el Estatuto.
- c) Los Organos u Organismos del SICA.  
Los particulares, sean personas naturales o jurídicas.
- d) Legitimación.

El proceso contencioso comunitario tiene la particularidad, a diferencia de otros tribunales internacionales, que están legitimados para intervenir en él no solo los Estados, sino también los Órganos del SICA, los Poderes u Órganos fundamentales de los Estados, en los casos que el Estatuto establece, y los particulares, sean personas naturales o jurídicas.

Pese a lo anterior, la legitimación, tanto activa como pasiva, varía según los diferentes tipos de recursos que se estudiarán más adelante.

### **Representación.**

Cada uno de dichos sujetos procesales puede comparecer a la tramitación del juicio, pero deben conferir poder a un Abogado en ejercicio para que intervenga en el proceso (OCCJ, 7). Además, deben presentar los documentos para acreditar su personería, debidamente autenticados en el lugar de origen por funcionario competente o notario en ejercicio (OCCJ, 8, ECCJ, 34).

Todo abogado debidamente autorizado o incorporado a los Colegios de Abogados del respectivo Estado miembro del SICA, está facultado para defender y representar técnicamente a las partes ante la Corte.

En cuanto a beneficios de gratuidad en la justicia comunitaria, no se contemplan normas, pero es una situación que deberá preverse en una futura reforma para garantizar un adecuado acceso a ella y una tutela judicial efectiva.

### **9.1.3. Los actos procesales y de comunicación**

Los actos procesales se rigen, en principio, por la escritura (OCCJ, 9).

Todo escrito que se presente debe acompañarse tantas copias, rubricadas con la firma, cuantas partes sea, las cuales se pondrán en conocimiento. Si no se cumplen tales requisitos, no se les dará curso y el Tribunal debe prevenir subsanar las omisiones en que hayan incurrido (OCCJ, 10).

Los escritos deben presentarse en la Secretaría del Tribunal, y si ello no es posible, por la distancia, se puede presentar al Secretario de la Corte Suprema de Justicia de cualquier Estado miembro, quien lo remitirá dentro de las 24 horas siguientes a su recibio por cualquier medio de comunicación que garantice su autenticidad y reserva (OCCJ, 13).

Las partes pueden consultar directamente el expediente en la oficina del Tribunal y solicitar copias certificadas de los mismos.

Toda resolución debe ponerse en conocimiento de las partes, y surgen efectos desde el momento de su notificación y el término se cuenta hasta la media noche de su último día (OCCJ, 14, 15).

La primera notificación debe practicarse personalmente o mediante el representante legal. Para ello se establece como requisito de *admisibilidad* de la demanda, la plena identificación de la contraparte. Una vez admitida, se debe dar copia a la demandada para efectos del *emplazamiento* y defenza, en el plazo prudencial que le dará la Corte, el cual no puede exceder de 60 días.

También las medidas cautelares que dicte la Corte, estableciendo la situación en que deban permanecer las partes, deben comunicarse inmediatamente por la vía más rápida a los interesados, así como a los demás Estados miembros.

En su escrito de demanda o contestación, las partes deben designar a una persona y oficina, en el domicilio de La Corte, para atender notificaciones. Solo en el caso que la Corte cambie temporalmente de asiento decretará que las partes hagan nuevo señalamiento en plazo de seis días.

Si la parte no hace señalamiento para notificaciones, se aplica la notificación automática con el transcurso de cuarenta y ocho horas después de dictadas las resoluciones.

El funcionario encargado de practicar las notificaciones es el Secretario, conforme al procedimiento previsto en la ordenanza (OCCJ, 20, 21).

#### **9.1.4. De los actos de decisión o resoluciones judiciales**

Se contemplan tres tipos de resoluciones (OCCJ, 22):

Las sentencias son las que deciden definitivamente el asunto controvertido, o bien, resuelven una cuestión incidental que pone término al litigio o hacen imposible su continuación. La Corte tiene un plazo de treinta días para dictarla, contado a partir de que el juicio o las diligencias queden listas para el pronunciamiento de fondo. Deben dictarse conforme a lo dispuesto en los numerales 35, 36 y 37 del Estatuto.

Los autos si tiene por objeto resolver una cuestión incidental, y deben dictarse dentro de los cinco días siguientes a la conclusión de las diligencias del incidente, salvo casos de excepción. Deben contener una relación fundada de hechos y de derecho.

Las providencias son resoluciones de mero trámite, y el plazo para dictarlas es de tres días, debiendo indicarse claramente el trámite o diligencia que ordenen, con las citas respectivas del Estatuto o la Ordenanza que le sirvan de fundamento.

Toda resolución debe cumplir con los requisitos formales y debe estar firmada por los Magistrados de la Corte y el Secretario.

Las partes pueden solicitar aclaración o adición de las resoluciones, dentro de diez días a su notificación (OCCJ, 30 y ECCJ, 38).

### **9.2. Actividad procesal y procedimiento contencioso ante la Corte**

#### **9.2.1. Fase de Iniciación**

Toda demanda ante la Corte debe contener una exposición de *hechos* y fundamentos de *derecho* constitutivos de la cuestión o cuestiones controvertidas, así como las *pruebas* que la sustenten. Asimismo deben contener un fundamento razonable, a juicio del Tribunal (OCCJ, 32).

Si no se cumplieren con tales requisitos, no se le dará curso, o bien, se declarará improponible.

La Corte puede ordenar la *acumulación*, en un solo proceso, de todas las acciones que el demandante ejercite contra el demandado, siempre que no sean excluyentes entre sí. Las mismas se discutirán y resolverán en una sola sentencia (OCCJ, 33).

### **9.2.2. Fase probatoria**

Luego de contestada la demanda, dentro de los ocho días siguientes, el Tribunal resolverá oficiosamente o a pedido de parte, sobre la necesidad de prueba (OCCJ, 41).

Si el Tribunal considera que no debe existir etapa probatoria, el Presidente fija día y hora para la audiencia oral y convocará a las partes.

En caso de decretarse la apertura a prueba, el Tribunal señala los hechos y el término en que deben probarse, para lo cual se notificará las partes y se ordenará lo que corresponda.

Son medios de prueba: a) Las declaraciones de las partes; b) El informe rendido a solicitud del Tribunal y la documental; c) El testimonio; c) el informe de expertos; y e) La inspección ocular. El Tribunal está facultado para exigir o aceptar otros medios probatorios que crea conveniente para declarar, establecer y ejecutar los derechos que tengan o reclamen las partes (OCCJ, 42).

El Tribunal establece de qué forma las partes sufragan los gastos originados en la prueba.

Expirado el término de la prueba, el Presidente fijará día y hora para la audiencia y convocará a las partes (OCCJ, 43).

### **9.2.3. Audiencia oral y pública**

Las audiencias ante el Tribunal son orales y públicas, salvo que por motivos graves el Tribunal, de oficio o a petición de parte, decida hacerla en privado (OCCJ, 44).

Le corresponde al presidente abrir y dirigir el debate. Se realiza con las partes que asistan, su inasistencia no será motivo de nulidad de lo actuado.

El orden de las audiencias se determinará según la fecha de presentación de la demanda, pero en circunstancias especiales, el Tribunal puede otorgar prioridad a un caso, motivando lo resuelto (OCCJ, 45).

Luego de abierto el debate por el Presidente, el Secretario realizará un relato resumido del desarrollo del proceso. Luego se otorga la palabra a la parte demandante y demandada, permitiéndose la réplica y la dúplica.

Finalizado el debate, las partes harán sus conclusiones orales y pueden presentarlas por escrito, en la misma audiencia o dentro de tercero día.

Si el Tribunal estimare que, de las intervenciones de las partes, deba practicarse más prueba o ampliar la practicada, suspenderá por una sola vez la audiencia, y concederá un término prudencial para su práctica. Asimismo señalará día y hora para la reapertura de la audiencia (OCCJ, 49).

De la audiencia se levantará una acta, por el Secretario, la cual firmará junto al Presidente (OCCJ, 50).

#### **9.2.4. La sentencia y sus efectos**

Luego de la audiencia oral y pública, no existiendo más cuestiones que evacuar, el Tribunal procederá a fallar por el fondo el asunto, dentro del plazo de los treinta días siguientes a que queden listos los autos.

La sentencia debe reunir los requisitos contemplados en los artículos 35 al 37 del Estatuto.

En la sentencia, la Corte debe apreciar la prueba en su conjunto, razonando los criterios de valoración que aplique.

La decisión se toma con el voto favorable de la mayoría absoluta de los que la integran, y en caso de votos disidentes o concurrentes los Magistrados tendrán derecho a que se consigne su criterio.

La sentencia debe motivarse y resolver cada uno de los puntos del litigio, y será obligatorio únicamente para las partes, respecto al caso decidido. Es definitiva e inapelable, no obstante, es posible que la Corte, de oficio o a solicitud de las partes, aclare o amplíe lo resuelto, dentro de los treinta días siguientes a su notificación (ECCJ, 38).

Las sentencias definitivas, laudos o resoluciones interlocutorias definitivas que dicte la Corte no admiten recurso alguno. Son vinculantes para los Estados o para los Organos u Organismos del SICA, y para las personas naturales y jurídicas, según el caso sometido a su conocimiento (ECCJ, 39).

Las sentencias se ejecutan como si se tratara de cumplir una resolución de un tribunal nacional del respectivo Estado, para lo cual es suficiente la certificación extendida por el Secretario.

El incumplimiento de lo resuelto, por parte de un Estado, la Corte lo pondrá en conocimiento de los demás Estados, para que utilice los medios pertinentes para asegurar su ejecución.

La Corte, en ningún caso puede negarse a fallar alegando silencio u oscuridad en los Convenios y Tratados invocados como aplicables (ECCJ, 39).

Las sentencias de la Corte producen cosa juzgada, por lo que no admitirá un nuevo reclamo fundado en los mismos hechos y derechos que le sirvieren de base y dirigido al mismo propósito (OCCJ, 34).

### **9.3. Los procesos especiales**

Los procedimientos especiales están regulados en su mayoría en el Título IV, de la Ordenanza. Otros están contemplados en normas específicas o han sido desarrollados por la Corte en normas especiales, o en casos concretos.

#### **9.3.1. El recurso de apelación**

En realidad no se trata de un procedimiento propiamente, sino de un recurso de carácter administrativo, que procede contra los actos administrativos dictados por Organos u Organismos del SICA que afecten a un miembro del personal del mismo y cuando se haya denegado la reposición (ECCJ, 22 j). En tal caso la Ordenanza establece que la parte interesada puede interponer el recurso de apelación dentro de los diez días siguientes a la notificación que denegó la reposición (OCCJ, 51), la cual se puede tener por denegada luego de transcurridos treinta días posteriores a su interposición.

El recurrente debe expresar los agravios en el recurso. Admitida la apelación, la Corte emplazará al apelado para que se apersona y conteste los agravios en un plazo de diez días posteriores al emplazamiento.

La Corte se pronunciará dentro de los veinte días siguientes a la contestación de los agravios o luego de haber sido declarado rebelde el demandado (OCCJ, 53).

#### **9.3.2. Las consultas**

Este procedimiento es muy escueto y omiso. La ordenanza no desarrolla cuáles deben ser los propósitos de las consultas que se pueden someter a la Corte.

Básicamente se regula el canal por el cual debe de enviarse la consulta.

En el caso del artículo 22 literal d) del Estatuto, cuando la consulta la plantea la Corte Suprema de Justicia de un país Miembro, debe ser enviada por el organismo de comunicación del Tribunal respectivo, que normalmente corresponde a la Secretaría General.

Si se trata de una consulta formulada por algún Organo u Organismo del SICA, la misma la pueden plantear directamente, enviando copia de la misma a la Secretaría General del SICA (OCCJ, 55).

En ambos casos, en términos generales, se trata de consultas relacionadas con la interpretación y aplicación del Protocolo de Tegucigalpa y de los instrumentos complementarios y derivados.

Todas las consultas evacuadas por la Corte, debe responderse mediante resolución dictada en el pleno de la misma y obligatorias para los Estados que la integran (ECCJ, 24, OCCJ, 56).

### 9.3.3. La interpretación o consulta prejudicial

La interpretación o consulta prejudicial está regulada como competencia de la Corte en el artículo 22 literal k). Faculta a todo Juez o Tribunal nacional que estuviere conociendo de un caso pendiente de fallo, a requerir el criterio de la Corte. Con ello se busca garantizar la *aplicación o interpretación uniforme* de las normas del tratado constitutivo del SICA, sus instrumentos complementarios o actos derivados.

Debe entenderse que para los Tribunales de instancia la consulta puede ser facultativa, mas debería de ser obligatoria si en el asunto pendiente la decisión no es susceptible de ulterior recurso judicial de Derecho interno.

En términos generales, la consulta prejudicial, consiste en la posibilidad que tienen los jueces nacionales de formular preguntas a la Corte, sobre la interpretación que debe darse a una norma de derecho comunitario centroamericano o sobre la validez de la misma, para determinar si es o no contraria a los Tratados constitutivos (VILLAGÓMEZ, 2001).

Debe recordarse que todo juez nacional es juez comunitario, y por ende le corresponde aplicar la normativa regional, en casos relacionados con todas las materias y políticas de integración reguladas en el ordenamiento comunitario, entre ellas las civiles, mercantiles, administrativas, laborales, e incluso de carácter penal. En muchos de éstos casos el juez nacional debe aplicar resoluciones, reglamentos o acuerdos. Podría ocurrir que al aplicarlos al juez se le presenten dudas sobre la interpretación o la validez de dichas normas. En tal caso debe suspender el proceso, y preguntarle a la Corte el alcance interpretativo de la norma o sobre su validez al ordenamiento comunitario.

También se explica este tema porque el ordenamiento comunitario se integra al derecho interno de cada país, generando derechos y obligaciones en cabeza de los particulares, personas físicas o jurídicas, que pueden presentar sus reclamos ante el juez ordinario.

Al estar confiada la aplicación del Derecho comunitario a los jueces nacionales, se requiere que el organo judicial comunitario, principal y permanente, establezca criterios obligatorios y uniformes para el resto de los países, y de esa forma hacer prevalecer la primacía del Derecho comunitario sobre los ordenamientos internos. De lo contrario los riesgos de dispersión en la interpretación de la norma serían evidentes.

Debe entenderse que la norma del literal k) del artículo 22 del Estatuto contempla dos presupuestos de consulta prejudicial: a) el de la interpretación de la norma y b) el de la validez en la aplicación de la norma. Es decir se busca una garantía de uniformidad en la interpretación, pero también un control de legalidad del ordenamiento comunitario.

La solicitud de interpretación que los jueces o tribunales nacionales formulen a la Corte debe contener los siguientes requisitos: a) La designación del juez o tribunal nacional; b)

La relación de las normas del ordenamiento jurídico cuya interpretación se solicita; c) La identificación de la causa que origine la solicitud y una relación sucinta de los hechos que el solicitante considere fundamentales para la interpretación; y d) El lugar y dirección en que el Jueza o Tribunal recibirá toda comunicación de La Corte (OCCJ, 57).

Una vez recibida la solicitud por el Secretario, pasará la misma al Presidente de la Corte. Dentro de los treinta días posteriores a la solicitud el Pleno emitirá su interpretación, se enviará una certificación al solicitante (OCCJ, 59).

Una de las consultas más recientes, planeadas al órgano jurisdiccional comunitario es el Expediente No 1-27-05-2011, CCJ de las 11:40 horas del 25 de Julio del 2011, en la cual se evacúa una consulta de un Juez de Paz de El Salvador, donde la Corte reafirma los principios de Eficacia Directa y aplicación inmediata de las normas comunitarias provenientes del CAUCA, pero indicando que las sanciones penales en materia aduanera están previstas en la legislación nacional, por lo que debe existir una relación de complementariedad entre los dos ordenamientos.

#### **9.3.4. La demanda de nulidad e incumplimiento**

El literal b) del artículo 22 del Estatuto contempla como competencia de la corte las demandas por nulidad y por incumplimiento de los acuerdos de los organismos del SICA.

Se trata de dos acciones que deben distinguirse y cuyos presupuestos son diferentes, pero en ambos casos se busca un control de legalidad y cumplimiento de las normas comunitarias.

##### **9.3.4.1. La demanda de nulidad**

El objeto de la demanda de nulidad es controlar la legalidad comunitaria. Por un lado, se busca verificar la conformidad de los actos de las Instituciones comunitarias con las normas que les sirven de fundamento (legalidad strictu sensu), y por otro, revisar la actuación de los actos normativos de carácter general con respecto a los Tratados originarios o principales.

Están legitimados para demandar tanto los Estados como los particulares (OCCJ, 60).

Si la demanda es planteada por un Estado, debe presentar la certificación del organismo respectivo del SICA, que justifique la decisión que impugna no fue aprobada con su voto afirmativo.

Si la demanda la interpone un particular, persona natural o jurídica, debe ofrecer prueba que la decisión o la resolución impugnada le causa perjuicio.



En ambos casos, debe presentarse una copia de la decisión o resolución que se impugna.

La pretensión debe fundarse en la ilegalidad del acto atacado (no la oportunidad). El recurso tiene por objeto la declaración de nulidad de un acto emanado de una Institución comunitaria por ser contrario al Derecho, siempre y cuando concurren determinados requisitos, los relativos a quienes pueden estar legitimados activos y bajo qué condiciones, cuáles actos impugnables y los motivos invocados para la nulidad (CASTILLEJO, 2001, p. 140).

El Estatuto, ni la Ordenanza contemplan los motivos por los cuales se puede reclamar la nulidad del acto. Sin embargo, de un estudio comparado, puede indicarse como motivos los siguientes: a) la incompetencia, b) los vicios substanciales de forma, c) la violación del Protocolo o sus instrumentos complementarios y, d) la desviación de poder.

Es decir, se pueden atacar los presupuestos procesales en la formación del acto, o bien, combatir propiamente la legalidad interna.

Los efectos de la nulidad, en los dos primeros casos, permiten al órgano volver a dictarlo subsanando el presupuesto procesal. En los dos casos por vicios de fondo (c y d), no puede adoptarse de nuevo, al declararse ilegal su contenido.

#### **9.3.4.2. La demanda de incumplimiento**

El incumplimiento de los acuerdos de los órganos del SICA, reviste un carácter de respeto a la legalidad comunitaria. Su finalidad fundamental es la salvaguardia del interés comunitario frente a las *desviaciones o actitudes obstruccionistas* de los Estados miembros, el esclarecimiento de las obligaciones de éstos en casos de *diferencias interpretativas*, y el establecimiento de las bases de la *responsabilidad* en que el Estado puede incurrir, como consecuencia del incumplimiento, en relación con otros Estados, con la Comunidad, o con los particulares.

Están legitimados para demandar el cumplimiento de las normas comunitarias, los mismos Estados miembros, así como los órganos del SICA, encargados de velar por el cumplimiento y ejecución efectiva de los actos normativos, a saber el Comité Ejecutivo y la Secretaría General.

Los Estados no pueden eludir su responsabilidad invocando a su favor principios admitidos en el derecho internacional.

Es un proceso contencioso que puede presentar cierta complejidad. La Corte controla la ejecución por los Estados miembros de las obligaciones comunitarias, y exige en caso de que se declare el incumplimiento, de la adopción de las medidas necesarias para hacerlo,

quedando vinculado por una obligación de hacer o no hacer que reitere la legalidad comunitaria (MOREIRO, 2001).

La demanda de incumplimiento debe llevar anexo (OCCJ, 61): a) La copia certificada de la decisión o resolución por cuyo incumplimiento, total o parcial, se reglama; y b) El ofrecimiento de la prueba de que el incumplimiento le causa perjuicio.

Debe de mantenerse un concepto amplio de incumplimiento, cuando se afectan obligaciones o conductas susceptibles de generarlo. Las obligaciones pueden derivarse tanto del derecho originario como derivado. También puede derivarse de las obligaciones derivadas de la actividad de los órganos, de los principios generales del derecho comunitario, y de las mismas sentencias, cuando se falla en su ejecución.

En la demanda por incumplimiento, el legitimado pasivamente son los Estados miembros, como sujetos del incumplimiento.

### **9.3.5. Las medidas cautelares**

El *proceso cautelar o medidas cautelares* “atípicas” dentro del contencioso comunitario está contemplado en el artículo 31 del Estatuto, que indica: “La Corte podrá dictar las medidas prejudiciales o cautelares que considere convenientes para resguardar los derechos de cada una de las partes, desde el momento en que se admita alguna reclamación contra uno o más Estados, Órganos u Organismos del Sistema de la Integración Centroamericana, hasta que se falle definitivamente. En ese sentido podrá fijar la situación en que deban permanecer las partes contendientes a solicitud de cualquiera de ellas, a fin de no agravar el mal y de que las cosas se conserven en el mismo estado mientras se pronuncia la resolución correspondiente”.

Las medidas que tome la Corte deben ser comunicadas en forma inmediata a las partes, por la vía más rápida, así como a los Estados miembros (ECCJ, 31, OCCJ, 17). La resolución o auto que la resuelva debe ser fundamentado con consideraciones de hecho y de derecho, lo cual producen efectos vinculantes obligatorios para los Estados, y se pueden ejecutar como si se tratara de una resolución de un tribunal nacional. Si se produce un incumplimiento, la Corte debe comunicarlo a los otros Estados para que aseguren su ejecución (ECCJ, 39).

### **9.3.6. El proceso arbitral**

Este proceso está contemplado como competencia del literal ch) del artículo 22 del Estatuto y el procedimiento se regula en el artículo 6 de la Ordenanza (modificado el 18 de marzo de 1999).

Cuando las partes hubieren convenido someter un conflicto a arbitraje de La Corte, formularán por escrito sus pretensiones, conjunta o separadamente. Se acompañará de

los documentos en que las sustentan y la escritura pública que contenga el Compromiso de Arbitraje ante La Corte. Si la cláusula pactada entre las partes sólo tuviere carácter compromisorio, éstas podrán completar y detallar su compromiso por comparecencia prejudicial ante La Corte.

Si las partes no hubieren convenido un procedimiento para el desarrollo del proceso, el asunto se tramitará por el procedimiento ordinario de la Ordenanza o se aplicarán sus disposiciones cuando aquel fuere insuficiente. Si el Tribunal considera insuficiente el procedimiento propuesto, lo indicará a las partes o se abstendrá de conocer del caso.

A petición de parte, o cuando el Tribunal lo estime necesario, se abrirá el asunto a prueba. Si no se abriese a prueba o evacuada ésta, se convocará a audiencia pública, en la que las partes presentarán sus alegatos verbales o por escrito, con réplica de ambas partes. Presentarán sus conclusiones dentro de los tres días siguientes al cierre de la audiencia, y vencido este término, se pronunciará sentencia dentro de los diez días siguientes, la que será inapelable. Contra la misma, solamente se admitirán, dentro de los tres días siguientes a la respectiva notificación, escritos de aclaración o para suplir omisiones. El Tribunal se pronunciará en un término de diez días sobre la aclaración u omisiones alegadas.

La cláusula de compromiso arbitral deberá contener:

- a) Nombre de los compromitentes, su personalidad y datos de identificación;
- b) Mención del asunto a someterse al arbitraje y hechos en que se basa la demanda;
- c) Los puntos en controversia entre las partes;
- d) Calidad de árbitro o de arbitrador con que actuará el Tribunal;
- e) Procedimiento que se propone;
- f) Forma de cubrir los gastos del juicio;
- g) Medidas precautorias que se piden.

Queda a criterio del Tribunal, al momento de resolver sobre la aceptación del juicio arbitral, pronunciarse sobre su competencia por razón de la materia.

El proceso arbitral ante La Corte, como todas sus actividades jurisdiccionales, se rige por el principio de la gratuidad.



## CAPÍTULO X

# EL MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS COMERCIALES

Como se ha explicado en la primera parte del Manual, este mecanismo de solución de controversias, nace como producto de la enmienda al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, al cual se agrega un tercer párrafo que indica:

*“Las diferencias surgidas en el Subsistema de la Integración Económica como consecuencia de las relaciones comerciales intrarregionales, se someterán al mecanismo de solución de controversias que establezca el Consejo de Ministros de Integración Económica que contendrá un método de solución alternativo de controversias comerciales incluido el arbitraje, cuyas decisiones serán vinculantes para los Estados Miembros que intervengan en la respectiva diferencia. El incumplimiento de un laudo arbitral dará lugar a la suspensión de beneficios de efecto equivalente a los dejados de percibir, según se decida en el respectivo laudo.”* (PT, art. 35).

El Consejo de Ministros de Integración Económica y de Comercio (COMIECO), aprobó mediante resolución No. 106-2003, del 17 de febrero del 2003, el Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica, las Reglas Modelo, y el Código de Conducta, que aparecen agregados como anexos a dicha resolución. Posteriormente se adoptó la Resolución de COMIECO 170-2006 y la Regulación de Honorarios de Árbitros, Mediadores o conciliadores (Resolución No. 205-2007).

Este mecanismo de solución de controversias, está inspirado en el Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD) de la Organización Mundial de Comercio y sigue la misma línea de los mecanismos de solución de controversias contenidos en otros tratados de libre comercio que ha suscrito nuestro país. En él se establecen tres etapas: la primera técnica de consultas, la segunda más política ante el Consejo de Ministros de Economía y Comercio y, la tercera, de arbitraje que se desarrolla ante un Tribunal Arbitral imparcial

integrado según las disposiciones del propio mecanismo, el cual emite una resolución final obligatoria para los Estados Partes y cuyo incumplimiento puede conllevar la suspensión de beneficios a la parte demandada.

### **10.1. Naturaleza Jurídica de este mecanismo**

Se trata de un mecanismo de solución alterna de controversias. Es decir es un mecanismo no judicial, pero sí de carácter jurisdiccional, porque contiene o incluye el Arbitraje como uno de los medios de solución al cual pueden recurrir los Estados Partes. El mecanismo establece tres opciones mediante las cuales los Estados Partes pueden solucionar una controversia de naturaleza controversial. Pero no establece un Órgano de carácter permanente, como por ejemplo el Tribunal de Revisión de MERCOSUR, o el Órgano de Apelación del ESD (de la Organización Mundial de Comercio), o a nivel regional la Corte Centroamericana de Justicia.

### **10.2. Ámbito de aplicación, competencia**

El Mecanismo se aplica a la prevención o a la solución de las controversias entre los Estados Parte del SICA, que ha su vez han ratificado los instrumentos de la integración económica, específicamente del Subsistema económico y en particular el Protocolo de Guatemala, con respecto a la aplicación o interpretación de los Instrumentos de la Integración Económica en lo que se refiere a sus relaciones comerciales intrarregionales. También resulta aplicable, cuando un Estado Parte considere que una medida vigente o proyecto de otro Estado Parte es incompatible con dichos instrumentos o que, aún cuando no es incompatible, causa anulación o menoscabo del intercambio comercial que razonablemente se pudo haber esperado (artículo 3 del Mecanismo).

¿Que se debe entender por causa de anulación o menoscabo patrimonial? Estos términos se consignan en los artículos 2 y 3 del mecanismo de solución de controversias. Inclusive el inciso c) del artículo 3 ibídem, señala: “*Para estos efectos, el término anulación y menoscabo podrá interpretarse conforme a la jurisprudencia sobre el párrafo 1 b) del artículo XXXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT) en los casos que existe infracción*”.

Debe recordarse que el mecanismo sigue los lineamientos generales del Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC (ESD). Sobre estos términos la doctrina señala que responden más a una noción económica, que jurídica. “Esta noción económica de diferencia comercial basada en el concepto de “equilibrio” informa toda la estructura y carácter del ESD, y se manifiesta de una u otra forma a todo nivel, y principalmente en el carácter declarativo de los procedimientos y en la ausencia de medidas de coerción y de sanción. Esto es así pues lo que se busca es el simple restablecimiento de un equilibrio

alterado (noción económica) y no la exigencia de responsabilidad por violación de los Acuerdos (noción jurídica)”.

### **10.3. Legitimación**

Sólo están legitimados los Estados miembros del Subsistema de Integración Económica, a saber, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Lo anterior se infiere del artículo 1 del citado Mecanismo de solución de controversias, que enuncia entre otras las siguientes definiciones: inciso k) *Parte reclamante*: el Estado Parte o los Estados partes que formulan la reclamación; en el inciso j) señala *Parte demandada*: el Estado Parte o los Estados Parte contra quienes se formula la reclamación.

De lo expuesto se puede concluir que las personas físicas o jurídicas, dedicadas a las actividades comerciales, las cámaras u otras agrupaciones similares y los organismos no gubernamentales, no tendrían legitimación directa para acudir a este mecanismo de solución. Lo cual constituye una restricción importante al libre comercio, porque por lo general éste es desarrollado por empresas o comerciantes privados, y no por los Estados Partes. De ahí que siga siendo relevante la intervención de la Corte Centroamericana de Justicia, en el ámbito de sus competencias.

### **10.4. Elección de foros**

El Mecanismo será utilizado para resolver las controversias comerciales en relación con los instrumentos de Integración Económica, pero también es posible para resolver las controversias comerciales que surjan en relación a los acuerdos de la OMC, o a otros tratados negociados de conformidad con el acuerdo OMC. Una vez seleccionado un Foro, el mismo será excluyente de los demás. (Artículo 4 del Mecanismo).

### **10.5. Procedimiento**

El Mecanismo comprende los siguientes procesos o fases:

#### **10.5.1. Consultas**

Como primer paso, se debe recurrir obligatoriamente a la fase de consultas con el propósito de que los Estados puedan resolver sus conflictos a través de una negociación directa entre ellos, en forma amigable, buscando un entendimiento mutuo y sin la intervención de terceros.

La solicitud de Consulta debe indicar las razones para esa solicitud, la identificación de la medida vigente, o en proyecto, y la indicación de los fundamentos jurídicos de la reclamación. Se presenta ante la SIECA, para que de traslado al Estado consultado.

El Estado consultado estudiará la solicitud y aportará toda la información que estime pertinente, para tratar de solucionar la controversia por medio de la consulta directa entre

Estados (art. 9 y 12 del Mecanismo). Si el Estado consultado no contesta la solicitud proponiendo una fecha para la celebración de una reunión, dentro del plazo de 10 días siguientes a la notificación de la solicitud, el Estado consultante, podría acudir al Consejo de Ministros de Integración Económica, o al Procedimiento Arbitral, sin necesidad de esperar a que transcurra el plazo de treinta días hábiles a que hace referencia el artículo 13 (intervención del Consejo).

### **10.5.2. Intervención del Consejo de Ministros**

Se recurre ante el Consejo de Ministros de la Integración Económica cuando no se ha obtenido una solución de la diferencia en la fase de consultas.

El Estado que solicita la intervención del Consejo presentará dicha solicitud ante la Secretaría (SIECA), explicando las razones para la solicitud e identificando la medida vigente o en proyecto, con los fundamentos jurídicos de su reclamación. El Consejo de Ministros se reunirá en un plazo de 10 días siguientes a la notificación de la solicitud y buscará solucionar la controversia, o un plazo mayor si así lo solicita la parte interviniente.

Se le otorga la potestad al Consejo de ordenar la acumulación de dos o más asuntos o procedimientos, cuando considere conveniente examinarlos en forma conjunta. Ante esta instancia, la solución de la controversia también debe ser negociada por los Estados afectados, quienes a través del Consejo, pueden contar con el apoyo y colaboración de un tercero imparcial. Para ejercer su función, el Consejo puede elegir entre las siguientes opciones: a) Nombrar asesores técnicos o grupos de trabajo; b) Recurrir a los buenos oficios, la conciliación, la mediación u otros procedimientos de solución; c) Formular sus propias recomendaciones; o, d) Resolver la controversia, pero sólo en aquellos casos en que los Estados Parte consultantes deciden someterse a su decisión. Si el Consejo decide convocar o utilizar asesores técnicos, o recurrir a los buenos oficios, mediación o conciliación (en el cual un tercero ayuda a las partes a solucionar el conflicto) los gastos o costos en que se incurran serán sufragados por partes iguales.

Todos los acuerdos alcanzados en la fase de intervención del Consejo son obligatorios (art. 14), y deberán cumplirse en los plazos estipulados, que no podrán ser mayores a tres meses, o según sea el caso, en el plazo prudencial estipulado en el acuerdo. Con el fin de verificar dicho cumplimiento, el Estado contra el cual se solicitó la intervención del Consejo presentará ante la Secretaría un informe mensual de avance de cumplimiento.

### **10.5.3. Arbitraje**

Se recurre al arbitraje únicamente cuando los Estados no han podido solucionar sus diferencias a través de un acuerdo en alguna de las fases anteriores. (Art. 16 del Mecanismo).



La parte reclamante entregará la solicitud en la Secretaría ( SIECA) indicando las razones de su solicitud, la identificación de la medida, y los fundamentos jurídicos de la reclamación. En este procedimiento al igual que en las consultas, puede intervenir otro Estado en su condición de tercero, para lo cual deberá comunicarlo a la Secretaría, dentro de los diez días siguientes a la notificación de la solicitud del establecimiento del tribunal arbitral. El tercero tiene derecho a asistir a las audiencias, a presentar y recibir comunicaciones.

El Tribunal se integrará por tres miembros, de la lista de árbitros previamente constituida o conformada que administra la SIECA. Los árbitros tendrán conocimientos especializados en Derecho, Comercio Internacional, y otros asuntos relacionados con la integración económica, serán independientes, imparciales, y deberán cumplir con el Código de Conducta del mecanismo.

Cada Estado Parte propondrá un árbitro pero no podrá tener la nacionalidad del Estado que lo propone, y en el marco de la reunión de integración del tribunal arbitral, las partes tratarán de ponerse de acuerdo para la designación del Presidente del Tribunal Arbitral, de no lograrse un acuerdo, lo designará la Secretaría mediante sorteo entre los miembros de la lista de árbitros. Designado el Tribunal, la Secretaría informará a los árbitros de su designación, para que acepten el nombramiento por escrito dentro de los 5 días siguientes a la notificación de su designación. Si no acepta, se procede a otra designación. Una vez aceptado el cargo por parte de todos los árbitros nombrados la Secretaría comunicará a los miembros del tribunal y a las partes involucradas dicho hecho (o sea la aceptación).

El acta de misión es el mandato que una vez emitido por las Partes, deberá cumplir el Tribunal Arbitral.

A más tardar 10 días después de la notificación de la constitución del tribunal arbitral, la parte reclamante entregará a la Secretaría su escrito inicial. Este escrito se le notifica a la parte contraria, la cual dentro de los 20 días siguientes entregará a la Secretaría el escrito de contestación. Con el escrito inicial y con el escrito de contestación, cada parte deberá ofrecer la prueba que estime pertinente, y en forma excepcional podrá presentar pruebas adicionales en la audiencia oral. Si la parte demandada no presenta el escrito de contestación en el plazo conferido, sin causa justificada para esa omisión, se declarará rebelde e iniciará el arbitraje con la información presentada por el reclamante.

El Tribunal arbitral fijará su calendario de trabajo a más tardar en la fecha en que debe presentar la contestación del escrito inicial. En el calendario se otorgará el tiempo suficiente a las partes involucradas para sus diversas actuaciones. En este calendario se deberán fijar plazos precisos para la presentación de las comunicaciones escritas y para la celebración de audiencias o de la audiencia.

La audiencia se celebrará en la capital de la parte demandada, y el presidente fijará la fecha, lugar y hora de la audiencia, previa consulta con las partes contendientes y los demás miembros del Tribunal. En la celebración de la audiencia se le otorga el mismo plazo al Estado reclamante y a la parte demandada, para que expongan los alegatos orales, las réplicas y las contrarréplicas.

En cualquier momento de la audiencia, el tribunal arbitral podrá formular preguntas a las partes involucradas, quienes responderán por escrito. Dentro de los 5 días siguientes a la fecha de la realización de la audiencia, las partes podrán entregar escrito complementario de alegatos sobre asuntos que hayan surgido durante la audiencia o prueba adicional.

#### **10.5.4. Obligatoriedad del laudo arbitral y suspensión de beneficios**

El Tribunal Arbitral basará su laudo en las disposiciones aplicables en los instrumentos de la integración económica, los alegatos y argumentos presentados por las partes contendientes y cualquier información adicional que haya recibido. El laudo será obligatorio para las partes contendientes en los términos y dentro de los plazos que éste ordene, que no excederán de 6 meses a partir de su notificación.

El laudo no admite recurso alguno, deberá ser publicado sin demora y será obligatorio en los términos y dentro de los plazos que ordene. El incumplimiento del laudo da derecho al Estado afectado a suspender beneficios equivalentes al daño sufrido. La parte que obtenga un resultado favorable en el laudo arbitral, y transcurrido el plazo para su cumplimiento, podrá aplicar de manera inmediata la suspensión de beneficios, lo cual se notificará a la parte demandada y el nivel de dicha suspensión.

#### **10.6. Breve descripción de los casos y utilización del mecanismo de solución de controversias de la SIECA**

Desde su creación en el año 2003, el mecanismo antes reseñado ha sido útil para el proceso de conformación de la integración económica regional, especialmente en miras a la consolidación de la Unión Aduanera y el mejoramiento del comercio regional.

Hasta diciembre del 2011 se habían presentado un total de 20 casos entre Estados que lo adoptaron. Solamente en uno de ellos se emitió la resolución final por el Tribunal Arbitral. En otro caso se ordenó el levantamiento de la medida. Catorce casos terminaron mediante acuerdo entre los Estados. En tres asuntos llegaron a fase de consultas, y hay aún pendiente asuntos en fase arbitral.

La solicitud de consultas, por parte de los Estados, tienen que ver con variados temas que afectan el intercambio de mercancías a nivel regional, y por tanto se alega

la aplicación de medidas restrictivas tales como la importación de bebidas alcohólicas destiladas, retardo injustificado en la certificación de mataderos, impiden y/o restringen la importación de queso, afectan la realización de procedimientos de verificación de origen de lácteos, afectan a productos lácteos, o el tránsito de productos avícolas, la restricción al acceso de la carne de pollo y sus derivados y huevos de plato para el consumo alimentario, violación al debido proceso en la investigación por dumping contra importaciones de atún enlatado, entre otros.

En otros casos se ha reclamado contra medidas que afectan las exportaciones de lámina galvanizada y tubería de acero, imposibilitan la carga y descarga de mercancías a transportistas en almacenes fiscales, zonas francas y depósitos temporales aduaneros. En fin se atacan medidas que anulan o menoscaban beneficios de los instrumentos jurídicos de la Integración Económica Centroamericana y Acuerdos de la OMC.

### CASOS PRESENTADOS AL 1 DE DICIEMBRE DE 2011

Exp.	Partes:	Descripción y Temática:	Resultado:
MSC 01 03	Solicitud de celebración de consultas presentada por Guatemala a El Salvador.	Se alega la aplicación de una medida que afecta la importación de bebidas alcohólicas destiladas procedentes de Guatemala.	Medida levantada
MSC 02 03	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a Honduras.	Se alega la aplicación de medidas que demoran la certificación de mataderos.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC 01 04	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a El Salvador.	Se alega la aplicación de medidas que impiden y/o restringen la importación de queso procedente de Nicaragua.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC 02 04	Solicitud de celebración de consultas presentada por El Salvador a Guatemala.	Se alega la aplicación de medidas que afectan la importación de bebidas alcohólicas procedentes de El Salvador.	Se realizó la reunión de consultas.
MSC 03 04	Solicitud de celebración de consultas presentada por Costa Rica a Guatemala.	Se alega la aplicación de medidas que afectan la realización de dos procedimientos de verificación de origen de lácteos costarricenses.	Acuerdos suscritos por las Partes.

MSC 04 04	Solicitud de celebración de consultas presentada por Guatemala a Costa Rica.	Se alega la aplicación de medidas que afectan a productos lácteos guatemaltecos.	Resolución Final emitida por el Tribunal Arbitral.
MSC 01 05	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a El Salvador.	Se alega la aplicación de medidas que afectan el tránsito por territorio salvadoreño de productos avícolas nicaragüenses, con destino hacia Guatemala, la falta de certificación de empresas nicaragüenses y negativa de realizar la inspección de origen a empresas nicaragüenses.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC 02 05	Solicitud de celebración de consultas presentadas por El Salvador a Nicaragua.	Se alega la aplicación de medidas sanitarias que restringen el ingreso de productos avícolas salvadoreños al mercado nicaragüense.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC 01 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a El Salvador.	Se alega la aplicación de normas que afectan las exportaciones de Nicaragua a El Salvador y la falta de certificación de empresas lácteas nicaragüenses.	Acuerdos suscritos por las Partes. Se solicitó la Intervención del Consejo de Ministros y se alcanzó una solución mutuamente satisfactoria.
MSC 02 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Guatemala a El Salvador.	Se alega la adopción de medidas que afectan las exportaciones guatemaltecas de lámina galvanizada y tubería de acero.	Se realizó la reunión de consultas. Se solicitó la Intervención del Consejo de Ministros.
MSC 03 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Guatemala a Honduras.	Se alega la falta de realización de una inspección de origen a una planta guatemalteca.	Acuerdos suscritos por las Partes
MSC 04 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Costa Rica a Honduras.	Se alega la aplicación de medidas que establecen una restricción al acceso de la carne de pollo y sus derivados y huevos de plato para el consumo humano.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC 05 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a Honduras.	Se alega la falta de certificación de empresas lácteas, cárnicas y una embutidora nicaragüense.	Acuerdos suscritos por las Partes.

MSC06 06	Solicitud de Celebración de Consultas presentada por Nicaragua a El Salvador.	Se alega la aplicación de medidas que afectan a plantas lácteas nicaragüenses.	Acuerdos suscritos por las Partes
MSC07 06	Solicitud de celebración de consultas presentada por Costa Rica a Guatemala.	Se alega la adopción de medidas que imposibilitan la carga y descarga de mercancías a transportistas costarricenses en almacenes fiscales, zonas francas y depósitos temporales aduaneros.	Acuerdos suscritos por las Partes
MSC01 09	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a Honduras.	Se alega la aplicación de medidas que restringen el acceso de carne procedente de Nicaragua a territorio hondureño.	Acuerdos suscritos por las Partes.
MSC02 09	Solicitud de celebración de consultas presentada por El Salvador a Costa Rica	Medidas aplicadas por Costa Rica, que se estima anulan o menoscaban beneficios de los instrumentos jurídicos de la Integración Económica Centroamericana y Acuerdos de la OMC, además se alega violación al debido proceso en la investigación por Dumping contra importaciones de atún enlatado originarios de El Salvador	Se realizó la reunión de consultas.
MSC01 10	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a Guatemala	Se alega que medidas de autoridades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y de Salud Pública y Asistencia Social de Guatemala, a empresas nicaragüenses, afectan desfavorablemente la importación de carne de bovino y productos lácteos originarios procedentes de Nicaragua.	Acuerdos suscritos entre las partes.
MSC02 10	Solicitud de celebración de consultas presentada por Guatemala a El Salvador	Se alega que el Gobierno de El Salvador por Decreto No. 902 de la Asamblea Legislativa, aprobado el 14 de diciembre de 2005 modificó al Arancel Centroamericano de Importación, sin contar con la debida aprobación del COMIECO.	En proceso de arbitraje.

MSC01 11	Solicitud de celebración de consultas presentada por Nicaragua a Guatemala	Se alega que medidas que aplican las autoridades del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala, a través de la Dirección de Inocuidad, respecto a cuatro empresas nicaragüenses, afectan desfavorablemente la importación de carne bovina originaria y procedente de Nicaragua.	Acuerdos suscritos entre las partes
----------	--	--	-------------------------------------

Fuente: Página webb: [www.sieca.int](http://www.sieca.int).

## BIBLIOGRAFÍA GENERAL

- ALARCÓN, Maynor Ottoniel (2005). Repertorio de Interpretación del Derecho de Integración Económica Centroamericana. Guatemala.
- BALDASSARRE, Antonio (1997). “El Derecho Comunitario Europeo y el Centroamericano”. Ponencia recopilada en la *Memoria del Seminario de Derecho Comunitario* realizado en Managua, Nicaragua.
- BEUTLER-BIEBER y otros (1998). *L'Unione Europea. Istituzioni, ordinamento, e politiche*. Bologna, Il Mulino.
- BIAVATI, Paolo, CARPI, Federico (2000). *Diritto Processuale Comunitario*, Milano, Guiffrè.
- CCJ. *El Tribunal Centroamericano* (1995) Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia.
- CHAMORO MORA, Rafael (1995). *El Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia*. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia), Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras.
- CHAMORRO MORA, Rafael y otros (2003). *Derecho Comunitario Comparado*. Unión Europea-Centroamérica. Managua. Nicaragua.
- CHAMORRO MORA, Rafael (2000). *La Corte de Justicia de la Comunidad Centroamericana*, Managua;
- CHAMORRO MORA, Rafael (1997). *La Corte de Managua: defensa de su Institucionalidad*, Managua, Publicaciones de la Corte Centroamericana de Justicia.
- CONCILIO VATICANO II (1966). Gaudium Spes.
- CONSTANTINESCO, Leontín (1973) “*Las Relaciones del Derecho Comunitario con el Derecho de los Estados Miembros: Derecho de Integración*”. Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL, Buenos Aires.
- DE GUTTRY, Andrea (1992). “*Hacia la integración política de Centroamérica: perfiles institucionales y problemas jurídicos*”. El proceso de Integración Centroamericana. Recopilación de Documentos Básicos con Estudio Introductoria, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, pág. Liii.

- DE OTTO, Ignacio. *Derecho Constitucional* (1988). Sistema de Fuentes. Editorial Ariel. Barcelona, España.
- DIAZ JIMENEZ, Maria del Carmen (1996). *Principios de Derecho Procesal Comunitario*. Madrid, Ed. Areces S.A..
- DIEZ DE VELAZCO, Manuel (1995). *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos.
- DIEZ DE VELAZCO, Manuel. *Las organizaciones internacionales*. Madrid, Tecnos, 2002.
- DIEZ, Manuel María (1979). *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, Argentina.
- DIEZ MORENO, Fernando (2009). Manual de Derecho de la Unión Europea, Civitas, 5ª Edición.
- DÍEZ-PICAZO, Luis (1999). Experiencias jurídicas y teoría del derecho Barcelona, España.
- DORMOY, Daniel (1995). *Droit des organisations internationales*, Paris, Dalloz.
- DRAETTA, Ugo (1997). *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè.
- FERRER LLORET, Jaume (2006). *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el Derecho internacional*, Barcelona, Atelier.
- GIAMMATTEI Avilés, Jorge Antonio (1977). “Derecho Comunitario Centroamericano”. Ponencia recopilada en la *Memoria del Seminario de Derecho Comunitario* realizado en Managua, Nicaragua.
- GIAMMATTEI AVILES, Jorge A (1999). *Guía Concentrada de la Integración Centroamericana*.
- GIAMMATTEI AVILES, Jorge A (2002). *La Corte Centroamericana de Justicia como Tribunal Constitucional de la Comunidad Centroamericana*, Conferencia dictada en Florianópolis, Brasil, junio.
- GIAMMATTEI AVILÉS, Jorge A. (2000), *Conciencia Centroamericana*, Managua, 1996, y *Conciencia Centroamericana II*, Managua.
- GIAMMATTEI, J. *Fundamentos Constitucionales e Internacionales del Derecho de familia en Centroamérica* (1996) Managua, Corte Centroamericana de Justicia, septiembre.
- GIAMMATTEI, J. y GUERRERO, Mireya (1995). *Fundamentos Constitucionales Centroamericanos del Derecho Ambiental y Agrario*, Managua, Corte Centroamericana de Justicia.
- GRINSPUN, Ricardo, ALVARENGA, Carlos y SHAMSIE, Yasmine (1998) *Hacia una Integración desde Abajo: participación, sociedad civil e integración centroamericana*.
- GUERRERO MAYORGA, Orlando (1999). *Recopilación de Textos Básicos de Derecho Internacional Público*, Managua, Ed. Somarriba.



- GUTIÉRREZ, Carlos José (1957). *La Corte de Justicia Centroamericana*. Tesis de Grado, Publicada por la ODECA.
- GUY, Isaac (2000). *Manual de Derecho comunitario general*, Barcelona, Ariel.
- HÉRCULES PINEDA, Fabio (1995). *Antecedentes del Tribunal de Justicia Centroamericano*. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia), Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras.
- HERDOCIA SACASA, Mauricio (2005). *Soberanía Clásica, un principio desafiado... ¿Hasta dónde?* Managua.
- HERRERA CÁCERES, Roberto (2007) *Integridad y transparencia en Centroamérica y en sus relaciones internacionales: Hacia un acuerdo de Asociación con la Unión Europea*, Comisión Nacional Anticorrupción (CNA), Tegucigalpa, Honduras.
- HERRERA CÁCERES, Roberto (2003). *El imperio del derecho y desarrollo de los pueblos. Tegucigalpa*, Honduras.
- HERRERA CÁCERES, ROBERTO (1968). *La Corte Centroamericana de Justicia*, Tesis de Grado, Universidad Nacional de Honduras.
- LAGRANCE, Maurice (1973). “*El Poder de Decisión en las Comunidades Europeas, Teoría y Realidad, Derecho de la Integración*”. Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL, Buenos Aires.
- LANGLOIS, René (2007). *La consulta prejudicial*. En: [www.ccej.org.ni](http://www.ccej.org.ni).
- LASTRA LASTRA, José Manuel (1994). *Fundamentos de Derecho*. Editorial McGraw-Hill, México.
- LEHUEDE CHAPARRO, Héctor (1966). *La Supranacionalidad*, Editorial Jurídica de Chile, Chile.
- LEON GOMEZ, Adolfo (2002). *Cuestiones sobre la «Enmienda al Protocolo de Tegucigalpa» suscrita el 27 de febrero del 2002*. Trabajo inédito.
- LEON GOMEZ, Adolfo (2007). *La Corte de Managua: defensa de su Institucionalidad*. Managua, Publicación de la Corte Centroamericana de Rustica, 1°. Ed.
- LEÓN GÓMEZ, Adolfo (1995). *Ordenanza de Procedimientos de la Corte Centroamericana de Justicia*. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia), Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras.
- LOPEZ ESCUDERO, Manuel y otro (2000). *Derecho Comunitario Material*. Editorial Mc Graw Hill. Madrid. España.

- LOUIS, Jean-Victor (1995). *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- MANGAS MARTIN, Aracely y otro (1999). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid. Ed. Ciencias Jurídicas.
- MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego (2011). *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 6ª. Edición.
- MARIÑO, Fernando y otros (2001). *Derecho procesal comunitario*, Valencia, Tirant lo blanch.
- MEJIA HERRERA, Orlando José (2008). *La Unión Europea como Modelo de Integración. Análisis comparativo del Sistema de la Integración Centroamericana*. Editorial Universitaria UNAN-León, Nicaragua, Centroamérica.
- MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco (2004). *Manual Básico de Derecho Comunitario*, Barcelona, España.
- ORDOÑEZ SOLIS, David (1996). *Administraciones Nacionales e Integración Europea*. Editorial CISS, S.A. Valencia España.
- PAEZ R., Silvio (2001). *El caso Nicaragua-Honduras ante la Corte Centroamericana de Justicia en el Marco del Derecho de Integración Regional*. Tesis de grado para optar al Título de Licenciado en Derecho, Universidad Centroamericana, Managua, Nicaragua.
- PARADA VÁSQUEZ, José Ramón (1989). *Derecho Administrativo*, Parte General, Madrid.
- PASTOR RIDRUEJO, José Antonio (1991). *Curso de Derecho Internacional Público Organizaciones Internacionales*, 3ª. Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid.
- PEREZ GONZÁLEZ, Carmen (2001). *Responsabilidad del Estado frente a particulares por incumplimiento del derecho Comunitario*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- PEROTTI, Daniel. *Tribunales Supranacionales. La Corte Centroamericana de Justicia* (1999). En: Revista Derecho del Mercosur, Buenos Aires, Edit. La Ley, Año 3, No. 6, diciembre, 1999, p. 169-189 (Primera parte) y Año 4, No. 1, febrero, 2000, p. 125-154 (segunda parte).
- PESCATORE, Pierre (1973). “*Derecho de la Integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales*”. Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL, Buenos Aires.
- PESCATORE, Pierre (1973). “*Distribución de Competencias y de Poderes entre los Estados Miembros las Comunidades Europeas en La Dimensión Jurídica de la Integración*”. Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL, Buenos Aires.
- POCAR, Fausto (2000). *Diritto dell’Unione e delle Comunità Europee*, Giuffrè.
- RECASENS SICHES, Luis (1977). *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa, México.

- RETORTILLO BAQUER Lorenzo Martín (2004). *La Interconexión de los Ordenamientos Jurídicos y el Sistema de Fuentes del Derecho*. Thomson Civitas. Madrid, España.
- SALAZAR, César (Compilador) 2008. *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador, 2008.
- SALAZAR, César (Compilador) 2011. *Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana*, San Salvador.
- SALAZAR, C. (2007), “*El poder de decisión en el SICA y la necesidad de una reingeniería de su sistema político*”. En Colección de estudios centroamericanos N° 1 (2010) *El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada*, Caldentey, P.; Romero, J, ed
- SICA (1999). “El poderío de los pueblos Centroamericanos”. En: *El libro de Centroamérica (un instrumento cívico de los pueblos)*, CSUCA, Secretaría General del SICA, San José, Costa Rica.
- STROZZI, Girolamo (1999). *Il Diritto dei Trattati*, Torino, Giappichelli Editore.
- ULATE CHACÓN, Enrique (2007). *Integración Regional y Derecho Comunitario Europeo y Centroamericano*. Parte General. Tomo I. San José Costa Rica.
- VALLE GONZÁLEZ, Alfonso (1997). *Derecho comunitario*. Managua.
- VALLE LOPEZ, Leonte (1995). *Organización de la Corte Centroamericana de Justicia*. En: El Tribunal Centroamericano (la Corte Centroamericana de Justicia), Managua, Nicaragua, Editorial UNAH, Honduras.
- VERDROSS, Alfred (1972). *Derecho Internacional Público*, Edición Española, Editorial Aguilar, Madrid.
- VILLAGOMEZ, Marco (2001). *La cuestión prejudicial*. En: Derecho procesal comunitario, Tirant lo Blanch.
- VILLAGRAN KRAMER, Francisco (1993). “La Integración Económica y La Justicia: Un nuevo reto para los abogados”. *Revista del Colegio de Abogados de Guatemala*, No. 37.
- VILLAGRAN KRAMER, Francisco (1967). *Teoría General del Derecho de Integración Económica; Ensayo de Sistematización*, Dirección General de Cultura, San Salvador.









Final Boulevard Cancillería, Distrito El Espino,  
Ciudad Merliot, Antigua Cuscatlán, La Libertad, El Salvador, Centroamerica.

Teléfono: (503) 2248-8800; Fax: (503) 2248-8899

[info.sgsica.sica.int](mailto:info.sgsica.sica.int)  
[www.sica.int/sgsica](http://www.sica.int/sgsica)



Este libro informativo se realiza gracias a la cooperación de la República de China (Taiwán), a través del Convenio de Cooperación SG-SICA: "Apoyo al Proceso de Integración Centroamericana: Hacia una Conciencia Regional"

