



Área de Gestión de  
Políticas y Negociaciones  
Internacionales

No. 12

# Cuadernos Centroamericanos del ICAP

Intergubernamentalismo o  
Supranacionalidad: Una perspectiva  
jurídica del SICA

*César Ernesto Salazar Grande*

Diciembre, 2014  
San José, Costa Rica



**Intergubernamentalismo o  
Supranacionalidad: Una perspectiva  
Jurídica del SICA**

*César Ernesto Salazar Grande\**

Diciembre, 2014  
San José, Costa Rica

\* Licenciado en Derecho. Asesor Legal de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA.

351.89

S161i Salazar Grande, César Ernesto

Intergubernamentalismo o Supranacionalidad: Una perspectiva jurídica del SICA / César Ernesto Salazar Grande – 1ª Ed.-- San José. C.R.: ICAP, 2014

32 p. ; 28X21 cm. (Cuadernos Centroamericanos del ICAP ; n. 12).

ISBN: 978-9977-20-103-0

1-ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 2- INTEGRACIÓN ECONÓMICA 3-POLÍTICA EXTERIOR 4- RELACIONES INTERNACIONALES 5-SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA 5- AMÉRICA CENTRAL I. INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA II. TITULO

## **CUADERNOS CENTROAMERICANOS DEL ICAP**

No. 12: octubre-diciembre, 2014

- ◆ Director  
Alexander López Ramírez  
Director del ICAP, Costarricense  
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Editora  
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
- ◆ Comité Editorial
  - ° Rethelny Figueroa de Jain, ICAP
  - ° Ludwig Guendel, Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Fremi Mejía Canelo, Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Ramón Rosales Posas, Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Daniel Matul Romero, Coordinador del Área de Gestión Pública, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - ° Vinicio Sandí Meza, Coordinador del Área de Investigación, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial  
Rethelny Figueroa de Jain, ICAP

\*\*\*\*\*

- ◆ Los Cuadernos Centroamericanos del ICAP están abiertos a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina de la Administración Pública y de la Integración Regional en Centroamérica.
- ◆ Esta publicación es editada cada tres meses, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental y de la Integración al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ Los Cuadernos permiten la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.
- ◆ Esta publicación ha sido impresa en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de diciembre del 2014, en San José, Costa Rica.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**

Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049

Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674. Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287

Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)

Web site: <http://www.icap.ac.cr>

*Esta es una nueva publicación del Instituto en el Marco de la Política Editorial del ICAP.*

*Puede ser accesada en nuestra página web: [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)*



---

## TABLA DE CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	LA INTERGUBERNAMENTALIDAD .....	2
III.	LA SUPRANACIONALIDAD .....	6
IV.	EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO.....	8
V.	LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL EN EL SICA.....	10
VI.	ASPECTOS COMUNITARIOS Y SUPRANACIONALES EN EL SICA .....	13
VII.-	LA COMUNIDAD DE DERECHO EN EL SICA.....	15
VIII.	CONCLUSIONES .....	21
IX.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	22

---





*La soberanía es para los Estados lo que la supranacionalidad es para los órganos de decisión en un proceso de integración.*

## I. INTRODUCCIÓN

Intergubernamentalismo y supranacionalidad, ¿son conceptos políticos contrarios? ¿Se trata de regímenes jurídicos complementarios? ya sea que se expliquen desde lo político o desde lo jurídico, en ocasiones, estos han sido utilizados simplemente para descalificar un modelo de integración o para definirlos comunitariamente puros, declarándolos, incluso, incompatibles.

En nuestro proceso de integración regional el tratamiento de estos conceptos por diversos actores políticos, académicos, comunitaristas o internacionalistas no ha sido muy esclarecedor, puesto que unos lo han calificado como intergubernamental presidencialista, negando cualquier forma de comunitarismo y la existencia de una organización autónoma con un ordenamiento jurídico propio, así como la primacía y la eficacia directa de sus normas (representado este grupo por algunos funcionarios de los países miembros, algunas corrientes políticas nacionalistas y algunos académicos de inclinación internacionalista y purista de los sistemas políticos) justificando su postura por los vacíos y contradicciones jurídicas de sus Tratados, así como por la no integración de algunos Estados a órganos de importancia comunitaria, como lo es la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ; y otros, en cambio, que podríamos calificar de comunitaristas (representado este grupo por algunos funcionarios de los países miembros, la CCJ, los Tribunales y salas constitucionales nacionales, y académicos especializados) que atienden a la aspiración constitucional de sus Estados, así como a la interpretación debida del Protocolo de Tegucigalpa y su Derecho derivado, bajo la perspectiva de constituir una verdadera comunidad económica y política, como reza el Artículo 1° del mismo Tratado Marco.

La respuesta sobre la verdad de estos conceptos no puede derivarse únicamente de la verdad política, sino de la aspiración jurídica de su ordenamiento jurídico, como se argumentará en el apartado VII *infra* de este artículo. La integración centroamericana sigue sufriendo de un alto nivel de inseguridad jurídica a causa del excesivo peso de las decisiones políticas que pueden llevar a la integración regional a no desarrollarse conforme a criterios o fundamentos propiamente comunitarios, sino exclusivamente intergubernamentales.

El ordenamiento jurídico comunitario centroamericano ofrece valiosos elementos que permiten sustentar ese derecho comunitario, la propia creación de la CCJ, dotada de auténticas competencias supranacionales; los Artículos 17 del Tratado de Integración Social y 55 del Protocolo de Guatemala al Tratado General de Integración Económica, equivalentes al Artículo 249 CE sobre el que el Tribunal de Luxemburgo perfiló el Derecho comunitario europeo, o la relevante posición atribuida a los ciudadanos como sujetos de derechos y obligaciones en la integración centroamericana,

en la que se incluye vías procesales directas de su acción ante la CCJ, es más que suficiente para defender la eficacia directa del derecho centroamericano en tanto que derecho de una comunidad ya no es solo de los Estados, sino también de los individuos.

Este aporte también tendrá por objeto poner de manifiesto la importantísima labor de los Estados en la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario centroamericano y su reconocimiento de eficacia directa como característica fundamental de las normas.

Los objetivos del proceso de integración son desarrollados de modo diverso por un aparato administrativo reducido distinto a la de los Estados, pero en estrecha cooperación con los interesados y no de forma inversa.

En definitiva, el propósito fundamental será introducir al lector en el manejo de conceptos esenciales que rigen las estructuras política-jurídicas en un proceso de integración, con el propósito de lograr una mejor comprensión del proceso y contar con una interpretación progresista de sus normas, instituciones, competencias y decisiones.

## II. LA INTERGUBERNAMENTALIDAD<sup>1</sup>

1. La administración de un Estado compuesta, bajo la dependencia del Gobierno; por los diversos Ministerios, Secretarías de Estado, Subsecretarías, Direcciones Generales, Subdirecciones, Secciones, Unidades, organismos especializados autónomos, no incluyendo aquí las administraciones de base territorial como los Municipios, son cuyos representantes participan en los distintos Consejos, Comités o Comisiones en las instancias de las organizaciones internacionales y también de integración.

Probablemente la mejor forma de explicar este concepto es refiriéndonos a los actos de organización y administración típicamente gubernamentales, que al ser ejercidos por los gobiernos de varios Estados de forma conjunta se les ha denominado intergubernamentales o intergubernativos (Chiti. M. 2002), es decir, “entre gobiernos”.

Emprender un análisis extenso sobre los aspectos orgánicos e institucionales de las organizaciones internacionales es un objetivo imposible de alcanzar en este trabajo; por consiguiente, sin caer en generalidades dañinas, se toma en consideración únicamente aquellos aspectos que son relevantes y que

---

1. Los apartados II y III de este artículo, contienen ideas y contenidos desarrollados por Salazar Grande, César, a partir del Capítulo “*El Poder de Decisión en el Sistema de la Integración Centroamericana*” originalmente publicado en el libro: *Los Caminos para la Integración de América Latina*, editado por Leiva Lavalle, Patricio. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, de la Universidad Miguel de Cervantes. Santiago, Chile. 2009.

generalmente caracterizan a las organizaciones internacionales, como lo son: la forma de participación soberana de los Estados; la integración por representantes de los gobiernos; la tutela del interés de sus Estados en la organización; la forma de adopción de decisiones como expresión de igualdad soberana; la no penetración directa de sus decisiones al interior de los Estados; la no vinculación de sus decisiones a personas naturales o jurídicas de sus Estados miembros; su ámbito competencial de cooperación; la menor autonomía de sus órganos con respecto a los Estados parte; el no establecimiento de acciones procesales directas al individuo en el sistema jurisdiccional; y, la inexistencia de relaciones de cooperación jurisdiccional en la interpretación del Derecho, entre el Tribunal de la organización internacional y los tribunales nacionales.

2. En el sistema internacional convencional, la actividad materialmente administrativa es desarrollada por los Estados con una vocación de representación soberana, en cambio, en un proceso de integración, la actividad administrativa se desarrolla en relaciones de confianza y en cumplimiento de los objetivos y principios del Tratado constitutivo de la comunidad, en la que la representatividad más que un derecho soberano se convierte en igual responsabilidad de alcanzar el bien común.
3. En el ámbito internacional las organizaciones internacionales también actúan por medio de sus órganos. Por ello, toda organización internacional tiene un sistema permanente de órganos que aseguran su continuidad e independencia frente a los Estados miembros; así como la manifestación de voluntad distinta a la de los Estados miembros, a través de procesos distintos de adopción de decisiones; sin embargo, estas decisiones no tienen penetración directa al interior de los Estados ni vinculan directamente a las personas naturales y jurídicas.
4. Las obligaciones internacionales que vinculan a la Unión Europea, UE, y al Sistema de la Integración Centroamericana, 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. 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 Organización de Naciones Unidas, ONU; y, cumplen con su registro en la Secretaría General de dicho órgano universal internacional; sin embargo, sus objetivos y propósitos son de integración y no se reducen únicamente a temas de cooperación.

En una organización internacional los órganos de naturaleza intergubernamental son los más importantes desde el punto de vista jurídico

político, ya que los Estados nacionales establecen una orientación determinada en el ámbito de relaciones 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 a diferencia de los órganos comunitarios, estos están supeditados a una competencia institucionalizada de cooperación.

5. El carácter intergubernamental (interestatal) de las organizaciones internacionales, 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, dichas personas, en el desempeño de su cometido, siguen instrucciones de sus gobiernos, aspecto que en el órgano de vocación comunitaria estaría prohibido. Aunque debe aceptarse que aún en estas organizaciones, también figuran órganos no intergubernamentales, como la Secretaría General de la ONU o los miembros del Tribunal Internacional de Justicia, cuyas personas no representan al gobierno y sus funciones son independientes de su Estado.
6. 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 esté de acuerdo o que veto la decisión, lo cual implicaría una afectación al interés común de la mayoría de los Estados miembros.

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

De acuerdo a Ridruejo (1991): *“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.*

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 con la

finalidad de formar la mayoría requerida. Además, dentro de esta variante se incorpora 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.

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

En cuanto al consenso, este es un sistema del no voto, por medio del cual se da por consensuada la decisión, sea porque existe una opinión afirmativa de todos, sea porque nadie manifestó estar en contra, pero asumieron positivamente la decisión. Aunque este consenso es similar al sistema de la unanimidad, no es comúnmente adoptado por el sistema internacional de relaciones soberanas, sino es más frecuente verlo en organizaciones con un mayor grado de confianza en las relaciones entre los Estados, pues permite el diálogo y el intercambio de opiniones, se aclaren aspectos de la misma decisión y que esta aclaración permita un estadio democrático en la toma de decisiones, pues no son impuestas por mayoría sino consensuadas por todos.

El sistema del consenso puede resultar más cómodo para una comunidad de Estados, pues basta con una actitud de no objeción (silencio) que un pronunciamiento expreso positivo que quiere guardar, es decir, permite llegar a fórmulas susceptibles de aceptación general, que es mucho más aceptable que el de la unanimidad.

8. Otra de las características fundamentales de los organismos internacionales es que sus decisiones no tiene penetración directa al interior de los Estados y no vincula a personas naturales o jurídicas de sus Estados miembros, que es característica consustancial de los sistemas de integración comunitaria.
9. Por último, el sistema internacional también ha creado Tribunales Internacionales en los que si bien tienen características de autonomía e independencia frente a los Estados, por lo general solo participan Estados y Organizaciones Internacionales, como sujetos de Derecho Internacional, por excepción participan las personas, como en los casos de Tribunales de Derechos Humanos y Tribunales penales especiales. En el sistema internacional convencional no existen acciones procesales directas del individuo.

Tampoco es característico de los tribunales internacionales el establecimiento de la interpretación pre judicial como expresión de cooperación jurisdiccional de interpretación del Derecho entre el Tribunal comunitario y los tribunales nacionales, también muy característico de los sistemas de integración comunitaria.

### III. LA SUPRANACIONALIDAD

1. La soberanía es para los Estados lo que la supranacionalidad es para los órganos de decisión en un proceso de integración. La construcción de esta afirmación tiene por objeto entender la naturaleza jurídica de tan desconocido y mal interpretado concepto, pues de esta se desprenden los elementos fundamentales para su utilización en su verdadero sentido o razón de ser.

El poder es el elemento fundamental de la supranacionalidad. Así como el Estado está formado por órganos fundamentales a los cuales se les ha delegado una función legislativa, ejecutiva y judicial, y se les ha revestido de un poder legislativo, ejecutivo y judicial para hacer efectivas sus competencias, también a los órganos en un proceso de integración se les otorgan funciones y se les reviste de poder para hacerlas cumplir. Ese poder mediante el cual un órgano de integración hace efectiva su competencia es el supranacional.

Para Pescatore (1967) la supranacionalidad es un “*poder real y autónomo puesto al servicio de los objetivos comunes a varios Estados*”. Precisamente, es un poder porque sus decisiones son vinculantes para los Estados, administraciones de los Estados, personas naturales y jurídicas.

La supranacionalidad sugiere un poder autónomo de los Estados que la constituyen dentro del proceso comunitario o de integración regional. La autonomía está referida a la capacidad que tiene el órgano de adoptar decisiones en su ámbito jurisdiccional sin la autorización de otro para realizar su función (Constantinesco. L. 1963).

Por supuesto, la facultad de decidir de un órgano supranacional en un ámbito material está sometida al derecho, a la norma creadora del órgano y de sus competencias, es decir a su Tratado constitutivo.

2. El poder es para los órganos. Este es otro elemento fundamental para su comprensión, pues para ejercer el poder supranacional hace falta la creación de un órgano mediante el tratado constitutivo de la comunidad, al cual se le estableció una competencia de decisión (Lagrange M. 1967). La potestad de acción de que dispone no es arbitraria, se debe a la comunidad de derecho creada por los Estados miembros.

La autonomía, implica necesariamente una diferenciación entre el poder supranacional y el soberano del que disponen los Estados, aun cuando exista una interrelación funcional de los órganos supranacionales y estatales, debido, a los fines perseguidos por ambos; sin embargo, la supranacionalidad atribuye a quien la ejerce, capacidad de ejercerla en su ámbito jurisdiccional sin intervención de un órgano estatal.

Este elemento elimina la muletilla política o falacia que se comete cuando se afirma la existencia de normas supranacionales, ya que las normas no son supranacionales sino tienen la característica de primacía sobre el derecho interno al ser vinculantes para los Estados. La supranacionalidad es un concepto para expresar el poder con que cuenta un órgano en un proceso de integración de Estados y no la característica de una norma.

3. Los órganos supranacionales son los que tienen una competencia normativa o de decisión vinculante al interior de los Estados. Es importante denunciar que continuamente se comete el error de afirmar que las secretarías, instituciones y otro tipo de instancias permanentes, en un proceso de integración tienen la posibilidad de ser supranacionales de acuerdo a la evolución de un proceso intergubernamental a uno más comunitario, nada más equivocado que eso, ya que las secretarías u otros órganos cuyas competencias no tienen por objeto tomar decisiones que sean vinculantes al interior de los Estados, a sus administraciones nacionales, así como, a las personas naturales y jurídicas, no tienen naturaleza supranacional sino comunitaria, pues toman decisiones aplicables a los órganos e instituciones por ser órganos comunes que responden a intereses comunes en un proceso de integración regional.
4. Otra característica fundamental que debe tener un órgano supranacional es que debe estar institucionalizado como tal en virtud de un Tratado, aprobado por medio de los procedimientos constitucionales internos de cada uno de los Estados miembros, que consienten en obligarse a este tipo de órganos en materias o competencias así definidas, en un proceso de integración.

El órgano debe ser creado con capacidad de representar al conjunto de Estados partícipes de una comunidad y contar con el consentimiento para que sus decisiones comprometa a los Estados, así como a las personas naturales o jurídicas.

El establecimiento de las competencias regionales sobre las cuales realizará su función normativa o de decisión, tendrá como propósito desligarlas de las competencias de los órganos de los Estados para poder reclamar su cumplimiento a dicho órgano supranacional y ya no a los Estados.

La posibilidad de que estos órganos cuenten con funcionarios comprometidos con los intereses comunitarios, así como la capacidad administrativa, de infraestructura, de elección de su personal, de contrataciones de bienes y servicios, sin intervención de los Estados, es lo que garantiza su independencia.

Por último, el órgano deberá perseguir siempre el bien común, principio fundamental que justifica el otorgamiento de un poder supranacional. La integración de Estados tiene que ver con una finalidad humana “*el bien común*” de las personas, existencia y la razón de ser del Estado mismo (Ayuso, M. 2013).

El bien de las personas conseguido en comunidad es una finalidad de nuestras sociedades (Lehuede, H. 1965). América Latina solidaria representa al mismo tiempo, una convicción y un camino. La convicción de que la región, dentro de la natural diversidad, posee una identidad que la distingue y le permite perseguir un destino común, de principios y valores compartidos, de visiones comunes del hombre y la sociedad, de desafíos internos y externos similares. Un camino que las realidades nacionales, regionales e internacionales lo exigen, un camino que debe y puede ser común, que no puede ser otro que la solidaridad entre sus pueblos y sus países, un camino de integración que resulta indispensable (Leiva, P. 2006).

#### IV. EL ÁMBITO COMUNITARIO EUROPEO

1. El proceso de toma de decisiones de la UE, por regla general, está basado en la participación pluri-orgánica y el sistema del voto (Diez Moreno, F. 2009). 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.

El Consejo por regla general adopta sus decisiones por medio del sistema del voto por mayoría simple, cualificada o cualificada ponderada, de acuerdo a una distribución determinada en el Tratado 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 la base de la decisión se encuentra una propuesta de la Comisión, basta con que se cumpla 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 (1995), 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 cinco 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 Molina del Pozo, C (2003); 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, entre otros.

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 co-decisión aplicado a casos relativos al ejercicio de las libertades fundamentales, armonización de mercados, temas relativos al medio ambiente, entre otros definidos por los Tratados. Guy I. (2000).

2. Como se describió, en la UE 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.

En la UE hay una coexistencia de órganos aún intergubernamentales y órganos supranacionales, los primeros (el Consejo de Ministros) toman decisiones y están integrados por representantes de los Estados miembros, pero sus decisiones están fincadas sobre la base de procedimientos comunitarios que contienen sistemas de conformación de voluntad democráticos y efectivos, así como actúan bajo el apego estricto de sus Tratados constitutivos, y, de forma paralela, bajo el control, en todo momento, de los órganos comunitarios (Comisión, Parlamento Europeo y Tribunal Europeo), que hacen del órgano intergubernamental de decisión en uno comunitario.

Es importante entonces advertir, que en un sistema comunitario supranacional como el de la UE no se eliminan totalmente los órganos y sus relaciones intergubernamentales porque, la obligación originaria del Estado no desaparece y estará presente hasta que no exista una constitución común que la admiten de

la misma forma que la asumen las constituciones nacionales. Claro está que las estructuras supranacionales, en tanto en cuanto cumplan con el bien común en las materias de su competencia, se justifican, pues de lo contrario los Estados nacionales podrán subrogar dicha falta e incluso quitársela a la organización política creada, por supuesto mediante los procedimientos establecidos en los tratados constitutivos de la organización.

## V. LA PRÁCTICA INTERGUBERNAMENTAL EN EL SICA

1. En el proceso de integración regional 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, órganos de Estados y personas naturales y jurídicas.

En este marco de relaciones jurídicas y políticas, los gobiernos centroamericanos siguen considerando prudente conservar órganos intergubernamentales, tanto de decisión (Reunión de Presidentes, Consejo de Ministros, Comité Ejecutivo) como de ejecución (Comités y Administraciones nacionales) en donde aún existe un obvio control de las decisiones de los órganos a través de sus representantes oficiales. 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 de cada Estado nacional dentro de los órganos de integración, revelan el carácter intergubernamental de estos órganos.

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, los que acuerdan, adoptan o aprueban sus decisiones o actos por consenso.

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.

2. En el proceso de integración normalmente se acude a la firma de más Tratados por sus Presidentes, aun cuando los Consejos de Ministros tienen potestades legislativas dentro del ámbito de competencias establecidos en los Tratados ya suscritos y ratificados por los mecanismos constitucionales internos, lo cual se explica por la existencia de regímenes presidencialistas en la mayor parte de los Estados parte y por ser un proceso surgido y tutelado por estos funcionarios.

Es 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,

y la Reunión de Presidentes como órgano principal y superior dentro de la estructura jurídica institucional del SICA, ya que 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 cambio la Reunión de Presidentes adopta mandatos y decisiones obligatorias por su firma, 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 en general asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa.

El elevado presidencialismo que prevalece en los países centroamericanos 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 las decisiones que están previstas para los Consejos de Ministros mediante la generación de derecho derivado y adoptarlo en un tratado, lo que se hace es someterlo al control del órgano ejecutivo y legislativo al interior de cada Estado, ignorando que ya está conferida dicha competencia a órganos del SICA, y desconociendo, a veces, los efectos jurídicos de dichas normas, como los son el de obligatoriedad, aplicabilidad inmediata y efecto directo.

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, pueden adoptarse 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.

3. EL diseño jurídico-institucional del Protocolo de Tegucigalpa parte de que cada sector goza 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 cuál es su ámbito de decisión.

En la práctica se han dado conflictos entre Consejos de Ministros sectoriales, sobre todo por invasión de competencias y porque según el diseño jurídico vigente establece al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores como un Consejo coordinador de 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.

4. Una de las competencias principales de las Secretarías es la de ser Secretaría 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.

5. Aunque escapa del objeto de este trabajo, no está demás establecer que mientras todos los Estados no formen parte de todos los Tratados originarios y complementarios del SICA y/o de sus órganos e instituciones, no es posible hablar de una verdadera comunidad, ni mucho menos de poder real y efectivo de sus órganos.

La falta de vigencia y eficacia del SICA por falta de la suscripción de todos los tratados y órganos e instituciones del SICA debería ser motivo de acciones judiciales por cada uno de los Estados que si son parte del Protocolo de Tegucigalpa, pues es allí que se crea todo el Sistema.

Jurídicamente está establecido que el Protocolo de Tegucigalpa es el tratado marco del SICA y que este prevalece ante todos los tratados anteriores o posteriores, sean normas complementarias o derivadas. En consecuencia, todos los Estados que forman parte del Protocolo de Tegucigalpa tienen la obligación de ser parte de todos los tratados que instituyen el SICA, so-pena de ser demandados por inacción o incumplimiento de dicho Tratado marco ante la CCJ.

Como se expuso con anterioridad, el relativismo jurídico con que adolece el sistema de integración centroamericana, afecta gravemente el sistema jurídico institucional haciéndolo más intergubernamental. De nada sirve tener órganos de decisión, sistemas de conformación de voluntad y actos normativos, si al fin y al cabo para unos no es vinculante la participación de la CCJ y para otros no lo son las competencias materiales establecidas en los Tratados que no son parte, entre otros aspectos, objetivos y comprobables en la práctica intergubernamental del SICA.

## VI. ASPECTOS COMUNITARIOS Y SUPRANACIONALES EN EL SICA<sup>2</sup>

En los órganos administrativos de carácter vertical del SICA se pueden determinar varias características de supranacionalidad. Sin embargo, la falta de otras anula las primeras, tomando en cuenta que para que un órgano sea supranacional su poder debe ser real y efectivo, y sus fines deben apuntar al bien común.

1. 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, tanto 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. 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.

La capacidad decisoria de un Tribunal de Justicia en este Sistema, también es parte, tanto de un sistema internacional como de uno 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.

2. El poder normativo también está conferido a los órganos decisorios del SICA, tanto en el Protocolo de Tegucigalpa como en los Tratados complementarios que crean los Subsistemas de la Integración.<sup>3</sup> Los Consejos de Ministros pueden tomar decisiones a través de acuerdos, reglamentos, decisiones particulares o

---

2. El apartado IV contiene ideas y contenidos desarrollados por Salazar-Ulate publicados originalmente en *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. Orbi Iure. San Salvador, El Salvador, 2013.

3. Cuando se habla de Tratados Complementarios nos referimos a los Tratados que crean los Subsistemas de la Integración. Dichos Tratados fueron adoptados por facultades igualmente soberanas de los Estados, es decir mediante Tratados internacionales, como lo son el Protocolo de Guatemala, el Tratado de Integración Social, el Tratado Marco de Seguridad Democrática, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, entre otros.

recomendaciones, lo cual es una de las características más relevantes en un sistema comunitario, siempre y cuando las particularidades de ese derecho impliquen la obligatoriedad y el efectivo cumplimiento para los sujetos a quien van dirigidas.

La capacidad de emitir resoluciones vinculantes por parte de la CCJ al momento de interpretar o fallar en los casos que se someten a su jurisdicción constituye el poder jurisdiccional de la comunidad. Sin un poder de creación de normas y otro que controle la legalidad de las mismas, no se tendría un sistema de poderes y, por lo tanto, un sistema político comunitario. En el SICA existen los dos dirigidos a crear normas vinculantes y a controlarlas en una esfera de competencias transferidas al SICA; sin embargo, es importante que esta construcción jurídica-política-institucional tenga una vigencia real y efectiva.

3. En el Protocolo de Tegucigalpa, como en sus Tratados complementarios, están establecidas las competencias materiales y funcionales del SICA, las que en su mayoría están reservadas al Estado para su cumplimiento. Esto es más usual en el derecho internacional que en un sistema comunitario, pues en este último sistema los Estados han decidido que dichas competencias residan temporalmente en la comunidad para su efectivo cumplimiento.
4. En el gobierno del SICA, solamente en la Secretaría General y en las Secretarías Técnicas es posible 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. No obstante, las capacidades de decisión de la Secretaría son mínimas, ya que, aunque el (la) Secretario (a) General celebra Acuerdos, estos son de cooperación con otros Estados, órganos de Estado y organizaciones internacionales.

5. De conformidad a su estatuto de creación la CCJ es un órgano supranacional, con suficiente autonomía y con poder de decisión. Sus decisiones son obligatorias para los Estados miembros. Dicho Tribunal, está integrado por un cuerpo colegiado de Magistrados, que persiguen fines comunitarios, específicamente, el control de la legalidad del sistema y la solución de los conflictos. No obstante, la falta de pertenencia de la integridad de los países del SICA y de competencia oficiosa para el control de la legalidad, contribuye a dejar sin efecto las características supranacionales antes relacionadas, pues carece de un poder real y efectivo frente a la totalidad de las relaciones creadas entre todos los Estados, por los Tratados originarios y complementarios; así como de su normativa derivada.

## VII.- LA COMUNIDAD DE DERECHO EN EL SICA<sup>4</sup>

1. La naturaleza jurídica de nuestro proceso de integración regional es comunitaria no intergubernamental y cuando se dice que el proceso aspira ir de lo intergubernamental a lo comunitario también se está cometiendo un error al interpretar su naturaleza en base a la práctica política y no en base a su naturaleza jurídica, ya que como concluiremos en esta última etapa del trabajo, nuestro proceso de integración tiene todos los elementos para ser considerado uno de naturaleza comunitaria con la aspiración de que llegue a ser supranacional.

De conformidad al Artículo 1° del Protocolo de Tegucigalpa somos una comunidad económica y política, como se intentará comprobar a continuación esta denominación no debe ser interpretada como una simple redacción laudatoria de nuestro proceso de integración, sino bajo la aspiración constitucional de nuestros países.

El Artículo 171 numeral 2 de la Constitución de la República de Guatemala establece que corresponde también al Congreso: "*Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando: 2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un **ordenamiento jurídico comunitario** concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.*"

En la Constitución de la República de Costa Rica, el Capítulo II de las atribuciones de la Asamblea, en el Artículo 121 establece: "*Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: 4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. **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 dos tercios de la totalidad de sus miembros***".

Por su parte, el Artículo 89 párrafo segundo de la Constitución de la República de El Salvador establece que "*El Salvador alentará y promoverá la integración humana, económica, social y cultural con las repúblicas americanas y especialmente con las del Istmo centroamericano. La integración podrá efectuarse*

---

4. El apartado VII de este artículo, contiene ideas y contenidos desarrollados por Salazar Grande, César, a partir del Capítulo 3 "*El Derecho Comunitario y la construcción institucional del SICA. Razones para una reforma*" originalmente publicado en el libro: El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina. Editado por Fundación ETEA para el desarrollo y la Cooperación. El Salvador. 2013.

*mediante tratados o convenios con las repúblicas interesadas, **los cuales podrán contemplar la creación de organismos con funciones supranacionales***”.

República Dominicana incluye en la Constitución del 2010 el Artículo 26 numeral 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***”.

La Constitución de la República de Nicaragua 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. Nicaragua no se **ajusta a un sistema comunitario, pero se adapta a cualquier sistema que sea necesario para conseguir el bien común de los nicaragüenses en el estadio internacional**; la disposición es abierta a tener un sistema que permita la construcción comunitaria y la creación de órganos supranacionales.

La Constitución de la República de Panamá y Belice no tienen una norma expresa sobre la posibilidad de suscribir tratados que creen un ordenamiento jurídico comunitario ni mucho menos supranacional, pero hay disposiciones en el preámbulo de la Constitución de Panamá, que prevé la integración regional. En relación a la pertinencia de vincularse a un ordenamiento jurídico del Sistema, Belice y Panamá han sido muy claros y rigurosos de respetar el Derecho Internacional Público y ellos cumplen con el principio universalmente reconocido en el campo internacional *pacta sun servanda* y pueden obligarse a una construcción comunitaria y cumplir **de buena fe**, Panamá y Belice están comprometidos a reconocerla, aplicarla y defenderla con fines del bien común de todos los centroamericanos, y en ese sentido, ellos están cumpliendo sus compromisos ante su Constitución de la forma en que lo deban hacer, hoy el de una comunidad económica y política, en el futuro en un sistema que conlleve el funcionamiento de organismos supranacionales.

En definitiva este análisis de las constituciones, en lo que se refiere a las disposiciones que permiten la construcción de un ordenamiento jurídico comunitario, demuestran que las constituciones de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Honduras y Nicaragua preceptúan de forma expresa que pueden suscribirse y ratificarse tratados que permitan la construcción de un ordenamiento jurídico comunitario. Panamá y Belice se vinculan de buena fe. Por lo que hablar de dicho ordenamiento, de dichos conceptos, es constitucional y el Estado en su conjunto (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) están obligados a cumplir la Constitución mediante la creación, aplicación y defensa de ese ordenamiento jurídico.



2. La interpretación debida del Protocolo de Tegucigalpa lleva a asegurar que en él existen suficientes disposiciones mediante las cuales el SICA nace como una persona jurídica distinta a la de los Estados miembros.

Como característica de su existencia propia se le otorgan objetivos fundamentales (Artículo 3 del Protocolo), propósitos y principios (Artículos 3 y 4 del Protocolo) se crean órganos de decisión y de ejecución (Artículos 12 y siguientes del Protocolo) se establece una clara correspondencia de los órganos e instituciones de integración creados a partir de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, con una acertada autonomía funcional respecto de los órganos creados en el Protocolo, y se condiciona, a todos por igual, al mismo fin: el de garantizar el desarrollo equilibrado y armónico de los sectores económico, social, cultural y político, así como guiarse por los principios y propósitos del Protocolo (Artículos 8, 9, 10 y 11 del Protocolo).

Como característica de su personalidad se establece el representante legal que es la persona natural que representa a la persona jurídica (Artículo 25 del Protocolo) se le otorga un domicilio (Artículo 29 del Protocolo), capacidad jurídica para el ejercicio de sus funciones en todos los Estados parte (Artículo 30 del Protocolo) y en el marco de sus competencias, se le otorga capacidad para celebrar con terceros Estados u organismos, tratados o acuerdos, así como concluir acuerdos de asociación (Artículo 31 del Protocolo) reafirmando su capacidad jurídica de Derecho Internacional.

Como queda demostrado, el SICA es una organización internacional, una persona jurídica ficta que nace, sí y solo sí, es independiente de los Estados que la constituyeron, que emerge para ser un sujeto de derechos y obligaciones, para tener metas y como una ampliación a las obligaciones constitucionales de cada uno de los Estados que la constituyeron, para conseguir fines, y para lograr lo que uno o varios Estados no pueden imponer a otros.

La persona jurídica cuyo nombre propio es Sistema de la Integración Centroamericana se origina con fines propios y con aspiraciones comunes: cuidar nuestra salud, nuestro medio ambiente, nuestros recursos finitos y de hacerlo con seguridad jurídica y mediante un engranaje político institucional que funcione.

Los Estados deben reconocer al SICA, la calidad de sus funcionarios en su función comunitaria, facilitar el desempeño en su territorio, a considerar que esa persona jurídica ficta es una ampliación a sus propias competencias constitucionales y que cada uno de los Tratados suscritos y ratificados se convierte en derecho interno en cada uno de los Estados.

En un proceso de integración de carácter comunitario debe entenderse que las instancias de carácter intergubernamental, integradas por Directores Generales o Directores de primer rango o equivalentes en la estructura vertical de los Ministerios o Secretarías de Estado o por Directores o Presidentes de Instancias

autónomas de los Estados, llámense Comisiones o Comités, están constituidos por la conjunción de los entes públicos nacionales y entes autónomos nacionales de los Estados miembros, formados en lo posible bajo un eje de instituciones o administraciones nacionales similares. Su función es de propuesta técnica y de vital importancia para el desarrollo del proceso de integración regional. La existencia de estas instancias nacionales deben ser vistas bajo la figura de cooperación necesaria de las administraciones de los Estados para el cumplimiento de los fines y propósitos de un proceso de integración y no al revés.

La persona jurídica tiene que ser distinta a la de los Estados porque estos tienen sus propias preocupaciones, porque debido al principio de territorialidad no habría forma de formular una política para todos los Estados desde Costa Rica o desde El Salvador, porque no se puede obligar a hacer o no hacer algo a los Estados centroamericanos, porque tiene que venir de una persona jurídicamente distinta para poder realizar acciones iguales y en el mismo tiempo en cada uno de los Estados.

Los Estados ejercieron su libertad soberana de elegir el modelo de persona jurídica que querían y lo decidieron con igualdad soberana, pero una vez que es creada dicha organización, se debe respetar su existencia.

3. El Protocolo de Tegucigalpa constituye fuente de Derecho en sí misma y las decisiones de los órganos creados son fuente de Derecho derivado (Salazar-Ulate 2013).

El Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa puede desglosarse e interpretarse de la siguiente forma: “*Este protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados...*” es decir, el Protocolo es fuente de derecho en sí mismo y existen fuentes derivadas y complementarias, y si se sigue leyendo “*...prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o protocolo suscrito entre los Estados miembros bilateral o multilateralmente, sobre materias relacionadas con la integración regional...*” indica que este Protocolo, junto con sus normas derivadas y complementarias, es superior a todos los Tratados anteriores o posteriores en materia de integración regional.

El Artículo 2 del Protocolo de Tegucigalpa establece que: “*El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional de la integración regional de Centroamérica*” lo que nos define al Tratado como el Tratado constitutivo del SICA y que constituye el origen de su ordenamiento jurídico actual.

El Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa establece que corresponde particularmente a la Reunión de Presidentes: letra e “*asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios, Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana*” como se lee, aquí se reconoce la existencia de un ordenamiento jurídico del SICA, estableciendo

una competencia de resguardo de ese ordenamiento a nivel del órgano supremo del Sistema.

No hay que dudar, el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados constituyen el ordenamiento jurídico del SICA. Un ordenamiento jurídico implica que hay principios y propósitos propios; que dichas normas determinan la organización, las competencias y el funcionamiento de una comunidad de Estados; que constituyen un ordenamiento jurídico autónomo consentido por los Estados miembros; que las mismas se imponen a los Estados, órganos de Estado, administraciones nacionales, personas naturales y jurídicas; que tienen características distintas a las normas del ordenamiento jurídico internacional y al derecho convencional de los Estados y que tienen como fin el bien común de todos los habitantes de los países parte y ya no el de un solo Estado.

Un ordenamiento jurídico también implica la existencia de órganos políticos de decisión y ejecución, así como de control e interpretación uniforme del Derecho.

Como se comprobó, el Artículo 35 establece que el Protocolo de Tegucigalpa, además de constituir una fuente de Derecho en sí mismo, tiene una jerarquía superior a su derecho complementario y derivado, y este junto con los otros (CCJ 1995), una jerarquía superior a cualquier otro tratado bilateral o multilateral anterior o posterior al SICA en materia de integración regional. El SICA se constituye así en una institución independiente y autónoma que nació para ser una persona distinta a la de los Estados asociados, para cumplir objetivos y fines.

Al leer los primeros artículos del Protocolo de Tegucigalpa se puede comprobar que este crea una organización internacional de integración y que cuando lo hace se estaba pensando en la construcción de una comunidad económica y política como una organización jurídica institucional, buscando la correspondencia de aquellas instituciones creadas con anterioridad a dicho Protocolo.

4. Cuando los Estados centroamericanos construyeron una organización política-jurídica es para buscar el bien común de los centroamericanos, se edificó para y por la consecución de fines que individualmente no se pueden conseguir, eso delimita qué es lo que puede hacer y qué es lo que no puede hacer la persona jurídica creada, porque aquí en este ámbito el interés nacional prevalece sobre el regional, en el sentido que la obligación originaria es de los Estados. Como se afirmó, esa es la razón de que en la estructura institucional europea todavía existen órganos de carácter intergubernamental, mediante las cuales los Estados se reservan la facultad de vigilar el interés nacional dentro del sistema político regional.

Bajo estas perspectivas, es importantísimo definir las competencias que tiene el SICA sobre las competencias nacionales de los Estados. Aquí la importancia del Principio de Atribución Expresa de Competencias (G. Isaac 2000; J.V. Louis 1995; M. López Escudero et al. 2000; C. Molina Del Pozo 2004).

En el SICA es importante preguntarse ¿Qué competencias se le otorgarían a la institucionalidad en una construcción jurídica comunitaria? La respuesta conforme a la aspiración constitucional debería ser: de competencias funcionales y materiales (Diez Moreno 2009) donde la acción regional se le otorgue a la organización para que pueda cumplirlas con seguridad y eficacia, así como reclamarse su cumplimiento.

Los Tratados complementarios de la integración centroamericana han establecido el marco competencial material de los distintos sectores de la integración. Con excepción del sector económico, en los demás sectores, las competencias se han establecido por objetivos, lo cual es sumamente difícil cumplir, ya que es difícil diferenciar entre la competencia regional y las nacionales.

Si un órgano no tiene bien definidas sus competencias materiales será difícil la toma de decisiones, pues las competencias materiales delimitan el área o materia sobre la cual recaerá la acción comunitaria (De la Quadra Salcedo 2006). Si no están definidas, no se sabrá específicamente sobre qué ámbito se quiere actuar. En el SICA, 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.

5. Para cumplir las competencias se debe conceder un poder a los órganos con el propósito de dar eficacia real a las decisiones que se adopten. Ese poder -que algunos le llaman poder supranacional (Pescatore 1967)- no es nada sobrenatural, como se afirmó en el apartado III supra, el poder supranacional es lo que la soberanía es para los Estados.

De acuerdo al Artículo 22 del Protocolo de Tegucigalpa, aún y cuando la adopción de las decisiones es por consenso y que estas vincula únicamente a quienes la hayan acogido, una vez adoptadas son obligatorias para los Estados, para las administraciones nacionales, para los órganos comunitarios, y para las personas naturales y jurídicas de todos los Estados. Las normas así instituidas se vuelven parte del régimen jurídico interno con las mismas consecuencias de eficacia que la ley nacional, las cuales se insertan de manera directa a su ordenamiento jurídico, sin ratificación del legislativo, sin necesidad de que se adopten normas que las desarrollen y cuando estas se cumplan, con responsabilidad igual en cada uno de los Estados y que de ser necesario, sean coercibles.

6. El SICA crea un sistema político formado por órganos políticos y técnicos que deben ser capaces de tomar decisiones por interés común. Este debe ser creado con capacidad de representar al conjunto de Estados partícipes de una comunidad, pues de lo contrario existiría una inseguridad jurídica en cuanto a ese consentimiento necesario de la voluntad soberana de crearlo y de otorgarle facultades.

Los órganos de decisión del ordenamiento jurídico del SICA están contemplados en el Protocolo de Tegucigalpa. En un eje horizontal se tiene dos poderes

fundamentales, el Legislativo en manos de los Consejos de Ministros, y el Judicial de la CCJ. En el eje vertical se puede advertir la participación pluri-orgánica de los Consejos de Ministros y del Comité Ejecutivo, en algunas de las funciones legislativas.

Un sistema será efectivo cuando se puedan adoptar decisiones aún en contra del interés particular de un Estado y que se puedan hacer cumplir. Hasta entonces se complementaría una organización comunitaria de carácter supranacional, en tanto esto no suceda la organización puede ser comunitaria pero le faltará el elemento supranacional, el cual en el SICA aún está ausente.

## VIII. CONCLUSIONES

En nuestro sistema preexisten formas intergubernamentales y comunitarias, incluso, supranacionales. El Protocolo de Tegucigalpa crea un ordenamiento jurídico que regula una comunidad de Estados caracterizada por constituir un nuevo orden en la relación entre Estados, en el cual son sujetos de derecho: la organización misma como persona jurídica de derecho internacional público; los Estados miembros; los entes, órganos e instituciones comunitarias creadas con personería jurídica propia; y, las personas naturales y jurídicas.

Se puede confirmar, además, que en el SICA existen órganos con capacidad de producir normas de derecho derivado a través de acuerdos, reglamentos, resoluciones y recomendaciones; así como la existencia de un órgano supranacional con capacidad de interpretar de manera uniforme el Derecho.

Aunque la práctica política aún no coincida con lo escrito en el ordenamiento jurídico comunitario, posiblemente por los vacíos de ley que lo permiten, se puede estar seguro que todas estas concesiones de los Estados constituyen actos de confianza mutua y lo que realmente hace falta es darle al SICA una armazón institucional y jurídica capaz de permitir la materialización de los fines de la integración.

La comunidad económica y política creada por el Protocolo de Tegucigalpa y sus Instrumentos complementarios y derivados son de naturaleza comunitaria por contar con un ordenamiento jurídico como medio para llevar acabo los fines y propósitos del Sistema, para darle el carácter obligatorio y uniforme en todos los Estados miembros. Por ello es consustancial de la vida de esta Comunidad, que a su ordenamiento jurídico se le reconozca primacía sobre los ordenamientos jurídicos nacionales.

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 la Comunidad

de Derecho, pues no se puede concebir que en el SICA hallan siete relaciones bilaterales separadas unas de otras, sino que existen 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 cumplimiento (Salazar Ulate 2013).

La búsqueda del bien común de las personas en esta Comunidad de Derecho no atañe solamente a los gobiernos sino también a las personas naturales y jurídicas. La actividad jurídica no se detiene con el simple hecho de aprobar una reglamentación comunitaria, ya que como consecuencia de su vigencia surgen necesidades jurídicas reglamentadas en el derecho privado: contratos, constituciones de empresas mercantiles, rendimiento de fianzas y garantías, etc. Por ello el ordenamiento jurídico comunitario es autónomo porque tiene relaciones jurídicas propias que no nacen de decisiones nacionales sino de decisiones regionales, lo que comprueba que las relaciones jurídicas no solo son intergubernamentales sino comunitarias.

Si bien el SICA no tiene poder directo de coerción y dispone de una estructura jurisdiccional limitada, es de asegurar que, por las misma naturaleza de las normas comunitarias, estas deberían poder ser coercibles como una expresión de la voluntad delegada de los Estados, legítimamente ejercitada y manifestada en Tratados fundamentales, complementarios y derivados.

## IX. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ayuso. M. (2012) *El Bien Común. Cuestiones actuales e implicaciones político jurídica*. Itinerario. Madrid.
- Caldentey del Pozo, P. y Romero, J. J. (2010) *El SICA y la UE: la integración regional en una perspectiva comparada*. Fundación ETEA, Colección Estudios Centroamericanos, Volumen 1. San Salvador.
- Chiti. M.P. (2002): *Derecho Administrativo Europeo*, Primera Edición, editorial Civitas. Madrid.
- 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 la Quadra-Salcedo. T. (2006) *El Sistema Europeo de Distribución de Competencias*. Thomson Civitas. Navarra.
- Diez Moreno, F. (2009) *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Navarra.
- Guy I. (2000) *Manual de Derecho Comunitario General*. Editorial Ariel Barcelona.

- Lagrange, 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.
- Lehuede Chaparro, Héctor (1966) *La Supranacionalidad*, Editorial Jurídica de Chile, Chile.
- Leiva Lavalle, Patricio (2009) *Los Caminos para la Integración de América Latina*, Santiago de Chile. Ed. Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales, de la Universidad Miguel de Cervantes.
- López Escudero, Manuel y otros (2000) *Derecho Comunitario Material*, McGraw-Hill Interamericana, Madrid, España.
- Louis, Jean-Víctor (1995) *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Comisión Europea, Luxemburgo.
- Molina del Pozo, Carlos Francisco (2003) *Manual Básico de Derecho Comunitario Europea*, Editorial Cálamo. Barcelona.
- Moreno Molina, J. A. (1999) El Derecho Comunitario como impulsor de la formación de un Derecho Administrativo Común Europeo. La Noción Comunitaria de Administración Pública, *Noticias de la Unión Europea*, n° 169.
- Pastor Ridruejo, José Antonio (1991) *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 3ª. Edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid.
- Pescatore, Pierre (1967) “Distribución de Competencias y de Poderes entre los Estados Miembros y las Comunidades Europeas en la Dimensión Jurídica de la Integración”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1973) “Derecho de la Integración: nuevo fenómeno de las relaciones internacionales”. *Publicación del Instituto para la Integración de América Latina, BID/INTAL*, Buenos Aires.
- Salazar Grande, César, & Ulate, E. (2013) *Manual de Derecho Comunitario Centroamericano*. Orbi Iure. San Salvador.
- Salazar Grande, César. (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*, Editado por Caldentey, P.; Romero, J. J.
- \_\_\_\_\_ (2013) “El Derecho Comunitario y la construcción institucional del SICA. Razones para una reforma” *El SICA: diálogos sobre una integración dinámica y singular en América Latina*. Editado por Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. El Salvador.







# ¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), es un organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, al servicio de la región centroamericana, creado en 1954 bajo el nombre de Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, por los gobiernos de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Panamá se incorporaría como miembro pleno en 1961.

Para 1967, como resultado de un Plan de Operaciones suscrito entre los gobiernos de Centroamérica con la Organización de las Naciones Unidas, dicha Escuela se transformó en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Su propósito ha sido desarrollar y formar al personal del sector gubernamental, asesorar a los gobiernos miembros, y apoyar la integración centroamericana, en el estudio e implantación de reformas tendentes a modernizar y sistematizar las administraciones públicas de sus respectivos países.

Por más de cinco décadas, la Institución ha logrado desarrollar y consolidar sus destrezas y ofertas académicas, mediante la ejecución de programas de formación, capacitación, investigación, consultoría, asistencia técnica e información y difusión.

En la actualidad, el ICAP ofrece diversos programas de formación académica a nivel de doctorado, maestría y especialidades, en temas como Administración Pública, Gestión de Compras Públicas, Gestión Ambiental Local, Gerencia de la Calidad, Gerencia de Proyectos, Gerencia de la Salud, Gerencia Social, Gestión Pública y Ciencias Empresariales, las cuales han contribuido en el mejoramiento del perfil intelectual y el incremento de la productividad de los profesionales en sus diversas disciplinas, requeridos por organizaciones tanto públicas como privadas en un contexto social, altamente



Instituto Centroamericano  
de Administración Pública

**Teléfono**

(506) 2234-1011

(506) 2253-4059

(506) 2253-2287

**Fax**

(506) 2225-2049

**Sitio web**

[www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

