

# La Solución de Controversias en la Comunidad Andina

NICOLÁS LLOREDA RICAURTE

Director General de la Comunidad Andina

## I. Introducción

El Acuerdo de Cartagena, conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, tiene por objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; y facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano<sup>1</sup>.

También son objetivos del Acuerdo de Cartagena propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. A su vez, los objetivos mencionados tienen como fin primordial procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

Para lograr los objetivos de la Comunidad Andina, el artículo 3° del propio Acuerdo de Cartagena establece diversos mecanismos y medidas, tales como la ar-

monización gradual de políticas económicas y sociales, la integración industrial, la liberación del intercambio comercial, la adopción de un arancel externo común, la adopción de programas de desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial, la promoción de inversiones, la integración física, y un régimen de tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y Ecuador. De manera complementaria, se adelantan programas y acciones de cooperación económica y social tales como acciones externas en el campo económico, programas orientados a impulsar el desarrollo tecnológico, acciones en el campo de la integración fronteriza, acciones para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, programas en el campo de los servicios, en el área del desarrollo social, etc.

Para lograr los objetivos señalados, los Países Miembros y las instituciones andinas que forman parte del Sistema Andino de Integración<sup>2</sup> deben actuar dentro del marco del ordenamiento jurídico andino que se encuentra conformado por el propio Acuerdo de Cartagena y su Protocolo Modificadorio de Sucre<sup>3</sup>, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad

<sup>1</sup> ACUERDO DE CARTAGENA, artículo 1°.

<sup>2</sup> *Ibidem*, artículo 6°. Forman parte del Sistema Andino de Integración los siguientes órganos e instituciones: El Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo; la Universidad Andina Simón Bolívar; los Consejos Consultivos que establezca la Comisión, y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina. Su finalidad es la de permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración (artículo 7°).

<sup>3</sup> El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración, suscrito en Sucre en 1997 no ha entrado en vigencia pues aún no se ha culminado con el proceso de ratificación en Bolivia, Colombia y Ecuador.

Andina y su Protocolo Modificatorio<sup>4</sup>; el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y su Protocolo Adicional<sup>5</sup>, las Decisiones de la Comisión<sup>6</sup>; y las Resoluciones de la Secretaría General<sup>7</sup>.

El desarrollo de la actividad de los Países Miembros, de los particulares y de las instituciones andinas del Sistema Andino de Integración genera una dinámica por la cual en repetidas ocasiones se presentan controversias en la aplicación de las normas jurídicas comunitarias, que deben ser resueltas de manera eficaz y eficiente, a fin de consolidar el proceso de integración.

En este documento se analiza brevemente el mecanismo de solución de controversias en el marco de la Comunidad Andina, la manera como opera la Secretaría General de la Comunidad Andina, como órgano técnico y administrativo que participa en la solución de controversias, y la forma como se resuelven controversias ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina como órgano judicial.

## II. El mecanismo de solución de controversias de la Comunidad Andina

Una de las particularidades del Sistema Andino de Integración es la existencia de un fuerte y reconocido mecanismo para resolver las controversias que surjan entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, o entre la Secretaría General y uno o más Países Miembros, por la posible violación o incumplimiento de obligaciones derivadas de normas que forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad.

Antes de la entrada en vigencia del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (1983), la solución de controversias correspondía a la Comisión del Acuerdo a fin de que adelantara activi-

dades de negociación, buenos oficios, mediación o conciliación. Si no se lograba una solución a través de la Comisión, los Países podían recurrir a los mecanismos de solución de controversias contenidos en el Tratado de Montevideo de la Alalc.<sup>8</sup>

Con la adopción y entrada en vigencia del Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros de la Comunidad Andina optaron por un mecanismo de solución de controversias institucional, en cabeza de dos órganos independientes y permanentes como son la Secretaría General y el Tribunal de Justicia. Cada una de esas fases ha sido implementada de tal manera que se garantice la observancia de los principios de legalidad, economía procesal, celeridad, eficacia, igualdad de trato a las partes, transparencia, uso de los procedimientos y formalidades para lograr el cumplimiento de los objetivos de la norma y racionalización de la actividad administrativa<sup>9</sup>.

El mecanismo de solución de controversias en sus primeros años fue utilizado en su etapa técnico - administrativa. En la medida en que fue avanzando el proceso de integración, la Junta del Acuerdo de Cartagena<sup>10</sup> tramitó un número creciente de procedimientos de incumplimiento, pero sin que se agotara la etapa judicial. Solamente a partir de 1996, cuando la Junta presentó una demanda en ejercicio de la acción de incumplimiento contra el Gobierno del Ecuador (Proceso 1-AI-96) se ejerció el mecanismo de solución de controversias en su fase judicial. Desde entonces, la Secretaría General de la Comunidad Andina y los Países empezaron a ejercer dicha acción entre ellos mismos. Destacamos que en junio de 1996 el Gobierno de Venezuela presentó una demanda ante el Tribunal por supuesto incumplimiento del Ecuador de normas jurídicas andinas, en noviembre de ese año presentó demanda contra Colombia en razón a la imposición de derechos a las importaciones de azúcar procedentes de Venezuela.

<sup>4</sup> El Protocolo Modificatorio del Tratado que crea el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina suscrito en Cochabamba en 1996 no ha entrado en vigencia pues está en proceso de revisión por la Corte Constitucional de Colombia, en cumplimiento del numeral 10° del artículo 241° de la Constitución Política de ese país.

<sup>5</sup> El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y su Protocolo Adicional de Sucre no han entrado en vigencia, pues están en proceso de ratificación en los cinco Países Miembros de la Comunidad Andina.

<sup>6</sup> La Comisión es el órgano normativo del Sistema Andino de Integración, y está conformada por los Ministros de Comercio Exterior de los Países Miembros. Es oportuno mencionar que el artículo 25 del Protocolo de Trujillo crea la Comisión Ampliada, que faculta la reunión de la Comisión con la presencia de otros ministros, para el tratamiento de asuntos de carácter sectorial.

<sup>7</sup> Tratado que crea el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Artículo 1°.

<sup>8</sup> ACUERDO DE CARTAGENA DE 1969, artículo 23°.

<sup>9</sup> DECISION 425, artículo 5°.

<sup>10</sup> La Junta del Acuerdo de Cartagena fue reemplazada por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

En la actualidad, la Secretaría General, como titular de la acción de incumplimiento<sup>11</sup> ha venido presentando demandas contra los Países Miembros en un número de casos cada vez más importante, bien como resultado de procedimientos administrativos iniciados de oficio, o a solicitud de otro País Miembro o de particulares. Igualmente, el Tribunal se ha pronunciado en un importante número de sentencias acerca de posibles incumplimientos, resolviendo judicialmente las controversias suscitadas, preservándose de esta manera la vigencia del ordenamiento jurídico comunitario, y en consecuencia, garantizándose a los Países Miembros la imparcialidad y transparencia en la resolución de sus diferencias.

### III. Solución de Controversias en su fase técnico - administrativa

La Decisión 425 de la Comisión de la Comunidad Andina contiene el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Esa Decisión consagra en el Título V las reglas para los procedimientos administrativos en general y en el Capítulo II de dicho Título establece el procedimiento a seguir por incumplimiento de normas del ordenamiento jurídico andino.

Como se anotó anteriormente, la fase de solución de controversias ante la Secretaría General es de carácter técnico - administrativo, por cuanto la Secretaría tiene entre sus funciones la de "Velar por la aplicación de este Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina"<sup>12</sup>.

En ese sentido, el procedimiento de incumplimiento es, desde la perspectiva del derecho administrativo, un ejemplo típico de "procedimiento administrativo" aplicable al ámbito subregional andino; así mismo, dicho procedimiento es de carácter técnico, pues la Secretaría General adopta sus resoluciones teniendo como fundamento el experticio emanado

de especialistas en la materia. De manera que la solución de una controversia está acompañada de los dos elementos: el jurídico y el técnico, con lo cual se garantiza la mayor transparencia y eficacia en el procedimiento.

De acuerdo con el artículo 5° del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, y se comprometen a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.

El artículo 23° del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena establece el procedimiento a seguir en caso de que la Secretaría General considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico andino. Asimismo, el artículo 24° del mismo Tratado, faculta a un País Miembro

a presentar su reclamo ante la Secretaría General, cuando considere que otro País Miembro ha incurrido en dicho incumplimiento.

Las etapas del procedimiento técnico - administrativo de incumplimiento se pueden resumir así:

**Formulación de Nota de Observaciones:** Deberá hacerse por escrito, y tiene la finalidad que el País Miembro que haya podido incurrir en incumplimiento de contestación en un plazo "compatible con la urgencia del caso", que no será superior a dos meses. En la práctica, la Secretaría General señala el plazo para responder en el texto de la Nota de Observaciones.

**La respuesta del País Miembro requerido:** Debe darse en el término establecido en la Nota de Observaciones.

---

<sup>11</sup> TRATADO QUE CREA EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, artículo 23°.

<sup>12</sup> ACUERDO DE CARTAGENA, artículo 30°, literal a).

La respuesta a la Nota de Observaciones permite al País Miembro entregar sus explicaciones técnicas, fácticas y jurídicas que expliquen su conducta, a fin de permitir a la Secretaría General emitir un dictamen motivado, que podrá ser de incumplimiento, o en su defecto, archivar el caso por no darse las circunstancias de incumplimiento observadas.

No obstante, en algunas oportunidades el País Miembro requerido no responde la Nota de Observaciones, razón por la cual la Secretaría General se ve en la obligación de recabar la información, de oficio, a fin de lograr resolver la controversia suscitada con motivo de posible incumplimiento del ordenamiento jurídico andino.

**Dictamen de Incumplimiento:** Si la Secretaría General concluye que el País Miembro ha incurrido en incumplimiento de normas que conforman el ordenamiento jurídico andino, o no ha recibido respuesta a la Nota de Observaciones, emite un Dictamen de Incumplimiento, motivado, que se incorpora a una Resolución, la cual a su vez, como ya se anotó, forma parte del ordenamiento jurídico subregional.

El Dictamen de Incumplimiento, desde esa perspectiva, es un acto administrativo de la Secretaría General, que resuelve la controversia originada por el posible incumplimiento del ordenamiento jurídico andino en su fase técnico - administrativa.

Resulta oportuno mencionar que el agotamiento del procedimiento de solución de controversias ante la Secretaría General es presupuesto de la acción de incumplimiento, tal como lo ha expresado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Por lo tanto, para garantizar la transparencia del procedimiento y la preservación de los derechos de los Países Miembros, el Tribunal exige congruencia entre cada una de las etapas técnico - administrativas del procedimiento de solución de controversias, y entre dichas etapas y el objeto de la acción judicial de incumplimiento. Ha dicho el Tribunal que: "El procedimiento en la acción de incumplimiento está precedido de tres pasos previos a la interposición de la demanda ante el Tribunal, por la Junta o por un País Miembro: En primer lugar, la formulación de observaciones por escrito que le haga la Junta al supuesto País incumplidor, o el reclamo que ante aquella haga el País afectado;

segundo, la respuesta del país cuya conducta se reclama, la cual deberá realizarse dentro de un plazo que no excederá de dos meses, y tercero, la elaboración y emisión del dictamen por la Junta, a partir del recibo de la respuesta, sin que exista plazo perentorio para su expedición. Con el objeto de garantizar al supuesto País incumplidor el derecho de defensa, tanto en la etapa previa ante la Junta como en el proceso ante el Tribunal, la doctrina señala que los motivos del incumplimiento que se imputen en las observaciones y en el dictamen, deben ser los mismos y a su vez deben estar reflejados en la demanda judicial. Para este Tribunal Andino basta que a su juicio exista suficiente congruencia en los tres momentos procesales, para que así se esté asegurando la unidad del objeto de la acción y garantizando el derecho de defensa del país vinculado como sujeto pasivo a la controversia"<sup>13</sup>.

#### IV. Solución de Controversias por el Tribunal de Justicia

Una vez finalizado el procedimiento de solución de controversias en su etapa administrativa a través de la emisión del Dictamen de Incumplimiento, si el País Miembro persistiere en la conducta objeto de controversia, la Secretaría General está facultada para acudir ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para que dicha Corporación se pronuncie en una fase judicial.

En caso de que el Dictamen de Incumplimiento fuere el resultado de un procedimiento iniciado a solicitud de un País Miembro, y el País incumplido persistiera en la conducta objeto de reclamo, corresponde a la Secretaría General solicitar el pronunciamiento del Tribunal, de manera exclusiva. No obstante, si la Secretaría General no intentare la acción dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su Dictamen de Incumplimiento, el País reclamante podrá acudir directamente ante el Tribunal, como titular de la acción de incumplimiento.

Cabe destacar que, si la Secretaría General no emitiera su Dictamen de Incumplimiento dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación del reclamo, o el dictamen no fuere de incumplimiento, el País reclamante podrá acudir directamente ante el Tribu-

<sup>13</sup> Sentencia del 30 de octubre de 1996, Proceso 1-AI-96.

nal. Sin embargo, como ya se advirtió, a juicio del Tribunal el plazo para la expedición del Dictamen de Incumplimiento no es perentorio, es decir, es simplemente indicativo del término prudencial en el cual la Secretaría General debe emitir su pronunciamiento.

Obsérvese que en la medida en que la Secretaría General actúe dentro de los plazos señalados por el artículo 23° del Tratado que creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, es titular exclusivo de la acción de incumplimiento. Solamente en el caso en que no hubiere acudido ante el Tribunal pasados dos meses desde la publicación del Dictamen de Incumplimiento, podrá acudir directamente el País reclamante ante el Tribunal; igual en el caso en que la Secretaría General no emita el Dictamen de Incumplimiento en un plazo de tres meses a la fecha de presentación del reclamo, o dictamine el cumplimiento del País contra el que se hizo el reclamo, y dicho pronunciamiento no satisfaga al País reclamante.

Una vez agotado el proceso judicial, si el Tribunal profiere sentencia declarando el incumplimiento del País Miembro cuya conducta fue objeto de reclamo, este último queda obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia dentro de los tres meses siguientes a su notificación. Si dicho País Miembro no cumple, el Tribunal, de manera sumaria y previa opinión de la Secretaría General, determinará "los límites dentro de los cuales el País reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que benefician al País Miembro remiso"<sup>14</sup>. Es oportuno destacar que hasta la fecha, este mecanismo de cumplimiento coercitivo de la sentencia del Tribunal no ha sido utilizado, aunque no se descarta que en un cualquier momento sea utilizado por dicha Corporación.

Es oportuno mencionar que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en relación con la acción de incumplimiento, ha expresado que "uno de los pre-

supuestos fundamentales para el logro de la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y del cumplimiento de los derechos y obligaciones que por el mismo adquieren los Países Miembros, es el control de la legalidad del sistema, cuya salvaguardia ha sido encomendada al Tribunal desde el preámbulo del Tratado de su creación, como órgano jurisdiccional exclusivo del más alto nivel, con capacidad de declarar derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente. Dentro de esta atribución corresponde al Tribunal velar por la recta aplicación del ordenamiento jurídico comunitario establecido en el artículo 1° del Tratado de Creación del Tribunal y garantizar que los Países Miembros cumplan con las normas que lo conforman y se abstengan de adoptar medidas que lo contraríen, según

lo dispone el artículo 5° de dicho Tratado. La acción de incumplimiento es el instrumento por el cual el Tribunal está llamado a vigilar en última instancia el cumplimiento de las obligaciones que adquieren los Países Miembros de acatar y no obstaculizar la aplicación de las normas que constituyen el ordenamiento jurídico

del Acuerdo de Cartagena"<sup>15</sup>.

### V. Carácter vinculante de las decisiones que resuelven controversias

Una característica fundamental de la solución de controversias de la Comunidad Andina es el carácter vinculante de las mismas, es decir, que la resolución de la Secretaría General que resuelva una controversia, y la correspondiente sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, son de obligatorio cumplimiento por parte de los Países Miembros pues gozan de un contenido jurídico.

A diferencia de otros mecanismos de solución de controversias que no tienen ese carácter vinculante, pues consagran mecanismos diplomáticos para obtener una solución negociada a los problemas, el ordenamiento jurídico andino otorga a la Se-

---

*«El plazo para la expedición  
del Dictamen de Incumplimiento  
no es perentorio»*

---

<sup>14</sup> TRATADO QUE CREA EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, artículo 25°.

<sup>15</sup> Sentencia del 30 de octubre de 1996, Proceso 1-AI-96.

cretaría General y al Tribunal de Justicia las facultades necesarias para declarar el derecho aplicable.

Como se advierte en el libro "Comunidad Andina y Mercosur"<sup>16</sup>, "en la práctica existen muchos esquemas que presentan características de ambos sistemas, con componentes diplomáticos y jurídicos. De hecho, gran parte de los mecanismos existentes en la actualidad tienen una fase diplomática –constituida por mecanismos de negociaciones o consultas bilaterales, eventualmente seguidas de buenos oficios, conciliación o mediación- y, si ésta no logra la resolución del problema, contemplan la posibilidad de activar una sucesiva fase jurídica, mediante el recurso a mecanismos arbitrales o jurisdiccionales. El fenómeno de la globalización ha estado acompañado de una tendencia mundial hacia el tránsito desde mecanismos diplomáticos hacia mecanismos jurídicos, para la solución de controversias en las relaciones económicas internacionales. Una de las transformaciones más importantes que experimentó el sistema multilateral de comercio como resultado de los acuerdos alcanzados en el contexto de la Ronda de Uruguay fue justamente la aprobación de un mecanismo renovado para la solución de controversias, con un mayor componente jurídico."

No obstante, la finalidad del mecanismo andino de solución de controversias es el cumplimiento de las normas jurídicas andinas, y por ello, más allá de la declaratoria de incumplimiento a través de un dictamen motivado, o de la condena por parte del Tribunal, la Secretaría General lleva a cabo una permanente labor institucional de acercamiento entre los Países Miembros a fin de obtener soluciones a los problemas.

En un caso reciente, la Secretaría General dictaminó, de oficio, el incumplimiento de los Gobiernos de Ecuador y Perú por el incumplimiento recíproco

en el otorgamiento de permisos de prestación de servicios de transporte terrestre a compañías transportadoras del otro País. Como ambos Países Miembros persistieron en su conducta, la Secretaría General instauró las demandas correspondientes de manera simultánea ante el Tribunal de Justicia (Procesos 1-AI-98<sup>17</sup> y 2-AI-98<sup>18</sup>). Sin embargo, como resultado de las gestiones de solución adelantadas por la Secretaría General, las autoridades de Transportes de ambos Países otorgaron recíprocamente los permisos respectivos, pues las compañías solicitantes cumplían con los requisitos exigidos; una vez expedidos los permisos, la Secretaría General solicitó al Tribunal la terminación anticipada de los dos procesos, como en efecto la aceptó<sup>19</sup>.

## VI. Conclusiones

El sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina, brevemente descrito, ha resultado ser un sistema transparente y dotado de plenas garantías y seguridades jurídicas para los Países Miembros y los particulares.

Hemos dicho en repetidas oportunidades que se trata de un esquema con un elevado grado de desarrollo institucional que sirve de fundamento para la consolidación y profundización del proceso de integración. Es posible que lo anterior no sea suficiente para el logro de los objetivos propuestos; sin embargo, ese elemento, sumado al respeto por parte de los Países Miembros de las decisiones encaminadas a resolver las controversias que se presenten, así como a su voluntad de continuar caminando por el largo camino de la integración, y a los beneficios reales que esta última ha arrojado para las economías de los Países Miembros, son signos claros que el umbral del siglo XXI estará marcado por el fortalecimiento de la Comunidad Andina. EVS

<sup>16</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Corporación Andina de Fomento. Comunidad Andina y Mercosur. Varios autores, 1ª edición, junio de 1998, páginas 115 y siguientes.

<sup>17</sup> Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Perú.

<sup>18</sup> Acción de Incumplimiento interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina contra la República del Ecuador.

<sup>19</sup> Ver Gaceta Oficial No. 377 del 19 de octubre de 1998, que contiene las providencias de terminación anticipada de ambos procesos judiciales de incumplimiento.