

Ensayos /

Comunidad Andina de Naciones

Supranacionalidad y control jurisdiccional¹

Patricia ALVEAR PEÑA²

Sumario

1. De los procesos de integración en general. 1.2. Integración supranacional y el ejercicio de la soberanía nacional. 2. Comunidad Andina de Naciones. 2.1. Antecedentes. 2.2. Estructura, competencias y funcionamiento. 2.2.1. Funciones y competencias de los órganos intergubernamentales. 2.2.2. Funciones y competencias de los órganos comunitarios. 2.2.3. Instituciones financieras. 2.2.4. Institución educativa. 2.2.5. Convenios. 2.2.6. Las instancias de participación de la sociedad civil. 3. Las características de integración supranacional en la Comunidad Andina de Naciones. 3.1. De orden estructural. 3.2. De orden normativo. 4. El ordenamiento jurídico andino y el control de legalidad del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. 4.1. El control jurisdiccional y de legalidad. 4.2. La solución de controversias en la Comunidad Andina. 5. Conclusiones. 5.1. Diferencias entre el derecho de integración supranacional de la Comunidad Andina de Naciones y el de integración intergubernamental del Mercosur 5.2. De cara al futuro. 6. Bibliografía y fuentes. I Anexo: Políticas relevantes y temas de trabajo que se desarrollan en la Comunidad Andina de Naciones
(pto. 2.7.1)

¹ Este artículo es resultado de la investigación realizada en el marco de los XVII Cursos Intensivos de Posgrado de la Universidad de Buenos Aires, Integración Regional y Protección de los Derechos Fundamentales, El Derecho Constitucional Transnacional.

² Se ha desempeñado como abogada del Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural (IPANC) del Convenio Andrés Bello; conjuer y Ministro juez subrogante del Tribunal Distrital de lo Fiscal Número III del Pichincha; consultora y abogada en libre ejercicio; docente y Decana de la Facultad de Derecho de la Universidad Internacional SEK, Quito, Ecuador. Docente de derecho de la competencia en la Universidad de las Américas, UDLA, Ecuador. Autora de varias publicaciones sobre Derecho. Datos de contacto: palvear@lexadvisorecuador.com / palvear@uio.satnet.net.

§

Resumen: El presente artículo aborda en forma sumaria la estructura, el funcionamiento y las políticas relevantes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Particularmente, refiere a las características esenciales del sistema jurídico andino; como el control jurisdiccional y de legalidad que ejerce el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), teniendo en consideración su situación actual frente a otros procesos de integración de carácter intergubernamental como el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión de Naciones del Sur (Unasur). Entre las conclusiones, se advierte la complejidad de la convergencia de la CAN con el Mercosur, en la UNASUR, y se propone la creación de un Tribunal Sudamericano, con atribuciones jurisdiccionales, que aporte a la consolidación de un verdadero proceso de integración a partir del paradigma supranacional.

Palabras claves: Sistema de Integración Andino, derecho originario, derecho comunitario, derecho derivado, supranacionalidad, aplicación directa, intergubernamental.

1. De los procesos de integración en general

Los procesos de integración son de carácter político, social o económico³. Abarcan “la institucionalidad de los esquemas; el ordenamiento jurídico que regula su funcionamiento y la solución de controversias”⁴. En la estructura institucional, se analiza la naturaleza y funciones del órgano de integración⁵. Dependiendo de las atribuciones, naturaleza jurídica y “autonomía de los órganos facilitadores”⁶ de la integración, los procesos pueden clasificarse en dos tipos: supranacionales, y de cooperación, colaboración o intergubernamentales⁷.

El primero de ellos —dentro de la cual se encuentra la Comunidad Andina de Naciones, (CAN)— posee instituciones de integración autónomas y sus decisiones son vinculantes y obligatorias para los Estados miembros. Nace de un proceso comunitario de naturaleza supranacional, que trasciende las fronteras de los

³ CZAR DE ZALDUENDO, Susana, “Capítulo I: Integración: nociones generales. Integración económica e integración regional”, en NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013, p. 5.

⁴ *Ibíd.*, p. 29.

⁵ *Ibíd.*, pp. 31 y 32.

⁶ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración, el Surco de la Neo-Integración*, Cuenca, EDISLAT, Ediciones y Distribuciones Latinoamericanas, 2010, pp. 67 y 68.

⁷ *Ibíd.*, pp. 67 y 68

Estados miembros⁸, los cuales ejercen su soberanía distanciándose del criterio de soberanía clásica y nacionalista.

En cambio, el segundo tiene órganos de cooperación o colaboración sin competencias supranacionales —éste es el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones del Sur (Unasur)—, que están limitados al imperio de las autoridades de los países que representan⁹, sin que opere la cesión de competencias o atribuciones.

En razón de la naturaleza del proceso de integración, los problemas que se presentan en el ejercicio de la soberanía de los Estados miembros serán diferentes. También lo serán el efecto de las normas comunitarias en los ordenamientos jurídicos regionales y nacionales de los Estados miembros, así como “la implementación de los sistemas y mecanismos de solución de controversias a través de la mediación y el arbitraje”¹⁰.

En América Latina coexisten varios procesos de integración de diferente naturaleza. La creación de la Unasur, último proceso de integración de nuestra región al momento, pretende la coordinación y complementación del modelo supranacional que rige en la CAN, junto con el intergubernamental del Mercosur, al que se suman países como Chile. El objetivo es lograr la tan ansiada unidad del sur del continente.

1.2. Integración supranacional y el ejercicio de la soberanía nacional

Una de las aristas del proceso supranacional que impide el cambio de paradigma entre lo intergubernamental y lo supranacional es el renunciamiento o delegación de las soberanías nacionales en favor de la supranacionalidad, debido a la tensión que esto genera con el bloque constitucional de los Estados miembros¹¹. Lo cual se contrapone a los principios de aplicación inmediata, efecto directo y principio de primacía de la norma comunitaria sobre la nacional y el control jurisdiccional que se aplica por medio de un Tribunal, sin que medien los buenos oficios ni las instancias clásicas de solución de controversias derivados de los mecanismos de mediación y arbitraje.

⁸ *Ibíd.*, 67.

⁹ *Ibíd.*, p. 67.

¹⁰ *Ibíd.*, p. 32.

¹¹ Ver PERDOMO PERDOMO, Leonor, “El Ordenamiento Jurídico Comunitario Andino y el Bloque de Constitucionalidad”, en *Tinta Jurídica*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UISE, Universidad Internacional SEK, n° III, Quito, 2014, pp. 15 a 29.

Bajo este contexto, en la subregión andina se ha abordado el tema señalando que la soberanía es un “término histórico y controvertible”¹², pues el ejercicio de la soberanía del Estado en un proceso de integración o de confederación no es el mismo que el que se concebía en el nacimiento de los Estados centrales modernos. El ejercicio de soberanía de los Estados inmersos en procesos de integración supranacionales se autolimita por su propia voluntad al cumplimiento de la normativa supranacional emanada de las instituciones públicas creadas por el proceso de integración, que tiene fuerza de aplicación directa e inmediata en los Estados que lo integran.

En consecuencia, la “soberanía del Estado y el ejercicio de competencias por parte de las organizaciones supranacionales”¹³, aplicadas a procesos como el de la CAN, demuestran que el papel internacional de los Estados y la globalización marcan un cambio en el concepto clásico de soberanía, distanciándolo del período conceptual de soberanía tradicional —que podría catalogarse como “de aislamiento”—, imposible de defender en nuestros tiempos, en los que la necesidad de la construcción de agendas regionales es una realidad. Esto lleva a la evolución de la “Teoría del Estado en su nueva relación con otros Estados”¹⁴, pues “los Estados-Nación surgidos en la matriz decimonónica han llegado al final del siglo XX con un cuestionamiento de fondo a sus principios de territorialidad, soberanía y pretendida unidad étnica y cultural”¹⁵.

César Montaña Galarza, tratadista andino, funda esta tesis en la evolución y en el cambio histórico del concepto de soberanía. Analiza las definiciones de Jean Bodino, Thomas Hobbes, John Locke, Jean Jacques Rousseau, estableciendo una diferencia entre la soberanía en un Estado central y uno federal. Pasa luego a una revisión por la definición de Herman Heller (quien, según Montaña Galarza, marca la posición moderna de soberanía), la concepción de Hans Kelsen y de Jean Victor Louis¹⁶ (de la que se distancia), hasta llegar a defender con claridad que el problema de soberanía frente a procesos de integración puede ser abordado desde dos vertientes:

... una, concerniente al interés teórico o dogmático, y la otra, inherente al despliegue práctico de acciones por parte de los Estados en un contexto

¹² *Ibíd.*, p. 104.

¹³ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁵ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁶ *Ibíd.*, pp. 104 a 108.

de creciente interdependencia, en donde existe pluralidad de soberanías interactuando entre ellas y, un orden jurídico novedoso, aunque problemático al mismo tiempo, para el Estado constitucional.¹⁷

Montaño Galarza sostiene que el problema de la soberanía en la integración supranacional como la CAN no es un tema de cesión de competencias originarias de un Estado, y se distancia de la tesis de la soberanía dividida. Para ello, acoge el pensamiento de Noemí García Gestoso y señala que la soberanía en integración debe ser entendida como soberanía ejercida en común o de un *pool* de soberanías, pues la soberanía dividida perdería su sentido en sí mismo¹⁸. Su planteo sugiere una reflexión sobre la necesidad de entender la soberanía desde un plano de modernidad y racionalidad, en el que la soberanía estatal y la teoría del Estado se vislumbran acordes a los nuevos tiempos y retos, superando así el concepto de una cesión de competencias¹⁹. En este punto, Montaño Galarza retoma el análisis del profesor Calogero Pizzolo:

Del razonamiento precedente deviene que la noción de soberanía para la modernidad “mantiene su carácter indivisible —sólo el pueblo es su titular— pero ahora se acepta que los poderes que la explican pueden ser delegados o atribuidos a diferentes instancias de orden público”.²⁰

Este autor refiere, además, que dos atributos clásicos que componen la titularidad de la soberanía, que son el *Jus Legationen*, o capacidad que posee un Estado con libertad de mantener o no relaciones con los demás soberanos, y el *Jus tratadum*, como la capacidad que posee un Estado de crear junto con los demás Estados soberanos las normas jurídicas que regulan esas relaciones.

La soberanía en procesos de integración supranacionales debe ser entendida y abordada en dos momentos: el primero, cuando el Estado soberanamente decide integrarse y decide desprenderse temporalmente de un cúmulo de atribuciones o poderes, que en adelante serán ejercidas por órganos o instituciones comunes; y el segundo, cuando al verificarse el despliegue de los poderes supranacionales, mediante la adopción de políticas o de normas jurídicas compartidas, los Estados quedan compelidos a su cumplimiento y autolimitados en sus capacidades de acción administrativa y regulatoria. En virtud de la integración comunitaria, el Estado

¹⁷ *Ibíd.*, p. 108

¹⁸ *Ibíd.*, pp. 111, 112 y 113.

¹⁹ *Ibíd.*, pp. 108 y 109.

²⁰ *Ibíd.*, p. 108. (con cita a PIZZOLO, Calogero, *Globalización e Integración. Ensayo de una Teoría General*, Buenos Aires, Ediar, 2002, pp. 208 y 209).

nacional queda sometido al nuevo ordenamiento jurídico supranacional, tanto como sus ciudadanos y personas jurídicas²¹. En consecuencia, a un proceso supranacional corresponde la conceptualización de soberanía moderna, que no se afecta real ni sustancialmente en estos procesos, pues el problema de fondo está en su acoplamiento a la nueva realidad que enfrentamos y al rediseño del canon constitucional idóneo para soportar procesos de integración fuertes.²²

Según Montaña Galarza, el constructo “cultural soberanía” y su ejercicio constitucional por parte de los Estados miembros hoy es interdependiente en un proceso suprarregional y no constituye ninguna merma²³. El proceso de integración supranacional es de mayor complejidad, incidencia jurídica y compromiso político que el requerido en el proceso de integración intergubernamental, ya que la relación entre las soberanías nacionales y la integración es más álgida por la estructura institucional de los organismos de integración supranacional creados, que generan normas y sistemas jurídicos propios a través del derecho derivado o comunitario. De tal modo, constituyen una vinculación jurídica/política más fuerte entre los Estados miembros, de la cual nacen las características de su derecho comunitario: primacía, efecto directo e incorporación automática del derecho comunitario, que tiene características propias y diferentes a la del derecho intergubernamental.

La CAN presenta este tipo de tensiones. Por ello, su consolidación o subsistencia depende y dependerá de la decisión política de los países miembros de asumir los retos y problemas —incluso de soberanía— que conlleva una estructura supranacional, que va más allá de la mera referencia del deseo de unión de los pueblos y los Estados que lo integran.

2. Comunidad Andina de Naciones

2.1. Antecedentes

El sueño de integración y unión de América del Sur está presente desde el siglo XIX, como observamos en el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, convocado por Simón Bolívar²⁴. Sin embargo, no fue sino hasta el siglo XX, luego de la Segunda Guerra Mundial, que empezaron a instrumentarse política y

²¹ *Ibíd.*, pp. 109 y 110.

²² *Ibíd.*, p. 110.

²³ *Ibíd.*, 113.

²⁴ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Pamplona, Thomson, Madrid, 2011, p. 13.

jurídicamente los procesos de integración regional, bajo la estructura intergubernamental o supranacional. Al respecto, la última invención regional es la Unasur, que sustituyó a la Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en Cusco el 8 de diciembre de 2004, en la III Cumbre Presidencial Sudamericana²⁵. El fin de la Unasur, entre otros, es integrar los procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina²⁶, mediante su convergencia y la de Chile, para lograr una real integración de los pueblos latinoamericanos.

Unasur, paradójicamente, se ha instrumentado sólo como estructura intergubernamental²⁷, a pesar de la convergencia que refiere su fin constitucional y de usar el término “unión”, que evoca —al menos etimológicamente— una estructura regional continental de mayor consolidación. Carece de un organismo garante de legalidad y ha establecido apenas un régimen de solución de controversias²⁸, mediante la implementación de los “buenos oficios, la mediación y arbitraje, lo que demuestra un retroceso en el proceso de integración regional, a la vez que condena el avance cualitativo que tuvo la Comunidad Andina con la creación del Tribunal Andino de Justicia”²⁹. Su nacimiento padece, para los integracionistas de tendencia supranacional, “... el pecado original de equivocarse el derrotero hacia la meta”³⁰. Este error, a criterio del ex magistrado peruano del Tribunal Andino de Naciones, Ricardo Vigil Toledo, “obliga a volver a las fuentes para recordar la meta”³¹ de los procesos de integración, que son de carácter transitorio, “pues éste debe entenderse como el camino para llegar a esta tan ansiada y evocada unidad”³².

En este contexto, la Resolución de los Presidentes Andinos del 8 de noviembre de 2011, dada en Bogotá, Colombia, acordó lo siguiente:

1. Reiterar nuestro compromiso de fortalecer la Comunidad Andina reconociendo su acervo institucional histórico. (...) 3. Reafirmar nuestra

²⁵ Disponible en <http://www.unasursg.org/es/historia>, consultado el 8 de julio de 2016.

²⁶ El texto de la Declaración de Cusco se encuentra disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm, consultado el 8 de julio de 2016. Nótese que del texto de la Declaración de Cusco se evidencia el deseo de reunificación de América del Sur, y deja claro que ésta nació para integrar procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina.

²⁷ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, ob. cit., p. 19.

²⁸ *Ibíd.* y loc. cit.

²⁹ *Ibíd.*, p. 21.

³⁰ *Ibíd.*, p. 14.

³¹ *Ibíd.*, p. 18.

³² *Ibíd.*, p. 19.

decisión de llevar a cabo la reingeniería del Sistema Andino de Integración, con el fin de adecuar la Comunidad Andina a los retos del actual contexto internacional. 4. Solicitar al Secretario General de la Comunidad Andina a que, conjuntamente con la Secretaría General del Mercosur y la Secretaría General de la Unasur, identifiquen elementos comunes, de complementariedad y diferencias con miras a una futura convergencia de los tres procesos...³³

Sin perder de vista lo expuesto, y el hecho de que el proceso de integración regional debe partir de una sólida convicción política y acoplamiento de los Estados miembros a los procesos modernos de coexistencia, cabe referir los eventos relevantes del proceso de creación, consolidación y posibles riesgos, incluso de desintegración de la CAN, que hoy se afrontan. Para ello, es preciso realizar antes un breve recorrido histórico por los principales antecedentes de este instrumento.

La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960, fue la primera propuesta de integración económica latinoamericana del siglo XX. Fue sustituida en 1980, por la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI (Tratado de Montevideo), organismo intergubernamental creado para establecer preferencias económicas regionales y lograr un mercado común latinoamericano³⁴. En el marco del ALALC, se formó el Grupo Andino, convertido luego en el Acuerdo de Integración Subregional denominado Pacto Andino³⁵, mediante el Acuerdo de Cartagena suscrito el 26 de mayo de 1969 por Ecuador, Perú, Bolivia, Colombia y Chile, al que se adhirió Venezuela en 1973³⁶. En la actualidad son parte Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. El Pacto Andino cambió su denominación a Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1997, con el Protocolo de Trujillo.

El Tratado Constitutivo de 1969 (Acuerdo de Cartagena) fue la culminación de las negociaciones iniciadas en la Declaración de Bogotá del 16 de agosto de 1966³⁷. El acuerdo fundacional estableció los objetivos del acuerdo de integración supranacional, mecanismos y medidas para alcanzar sus fines. Diseñó su estructura básica (Comisión y la Junta)³⁸. Diez años después, el 28 de mayo de 1979, se creó

³³ Disponible en http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_EXTRA_4.pdf, consultado el 30 de junio de 2016.

³⁴ Disponible en <http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html>, consultado el 5 de julio de 2016.

³⁵ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 212.

³⁶ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>, consultado el 5 de julio de 2016.

³⁷ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, ob. cit., p. 38.

³⁸ *Ibíd.*, p. 39.

el órgano jurisdiccional, así como sus mecanismos de control³⁹, mediante la suscripción del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina⁴⁰.

La creación del Tribunal Andino consolidó la "naturaleza supranacional" de este proceso⁴¹, siguiendo el modelo europeo, el cual nació juntamente con el Tribunal de Justicia Europeo, "garante de legalidad"⁴² de las decisiones comunitarias, dotado de una estructura supranacional y competencia para conocer temas tales como la libre circulación de personas y cosas, el arancel externo común y la unión aduanera, la cooperación en los ámbitos de la justicia y asuntos de interior. Cabe aclarar que los Estados europeos reservaron la estructura intergubernamental para temas de política exterior y seguridad común⁴³.

Luego de la creación del Tribunal Andino⁴⁴, se otorgaron características de supranacionalidad al Consejo Andino de Cancilleres y a la Comisión (Protocolo de Trujillo, o Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino del 10 de marzo de 1996)⁴⁵. También se creó el Sistema Andino de Integración (SAI)⁴⁶, como estructura orgánica funcional de la CAN, para "promover la interacción y coordinación efectiva y cabal de los órganos e instituciones que la

³⁹ *Ibíd.* y *loc. cit.*

⁴⁰ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁴¹ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, *ob. cit.*, p. 23. El autor, en las pp. 24 y ss., nota que en los congresos de juristas latinoamericanos, celebrados en Lima en 1879 y Montevideo en 1889, se elaboró un proyecto para la unificación del derecho para toda América Latina, constituida por las ex colonias españolas, las que antes del nacimiento de los Estado Nación, eran un solo pueblo, unidos por una misma lengua, estructura jurídica y cultura. Esta aspiración se frustró por la fragmentación de legislaciones y la creación de Estados-Naciones, cuando se imponía el "americanismo" o "panamericanismo", perdiendo la oportunidad histórica que fue tomada, por ejemplo, por los Estados Unidos de Norteamérica. Señala que no se ignoraba entonces que la creación de una federación o unión había sido conseguida luego de una sangrienta guerra, que evitó su desmembración territorial y jurídica, lo que implica obviamente una cesión de soberanía de los varios Estados que se fusionan a un gobierno central.

⁴² *Ibíd.*, p. 27. El autor recuerda que la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que originó la UE, desde su conformación, creó el Tribunal de Justicia, con el que desde su origen definió claramente la naturaleza supranacional del Acuerdo de Integración, diferenciándolo sustancialmente de otros acuerdos anteriores con base intergubernamental.

⁴³ GARCÍA ALONSO, Ricardo, citado por VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, *ob. cit.*, p. 26.

⁴⁴ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina: perspectivas y problemas", en AA.VV., *Derecho Comunitario Andino*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Fondo Editorial, 2003, pp. 42 y 43.

⁴⁵ Texto de Protocolo disponible en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁴⁶ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", *ob. cit.*, p. 39.

componen, con la finalidad de consolidar y robustecer las acciones tendientes a profundizar la integración subregional andina”⁴⁷.

Al Acuerdo de Cartagena y al Tratado de Trujillo, se suman las normas originarias del Protocolo de Sucre (25 de junio de 1997)⁴⁸; el de Cochabamba o Protocolo Modificador del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena (28 de mayo de 1996) —por el que se modificó las funciones de la Secretaría de la CAN y se cambió la denominación del Tribunal Andino al de Justicia de la Comunidad Andina—; el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (25 de octubre de 1979); el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena Compromiso de la CAN por la Democracia (27 de octubre de 1998); el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (23 de abril de 1997) —por el que se le dio atribución al Parlamento de Controlador Político del Sistema—; y el Protocolo Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez (24 de junio de 2001).⁴⁹

⁴⁷ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 213.

⁴⁸ El Protocolo de Sucre incorporó en las tareas de la integración las áreas sociales como la educación, el empleo y la participación social. También estableció la posibilidad de otorgar la condición de miembro asociado, que hoy ostenta Chile desde el 2006. Ver SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., pp. 212 y 213.

⁴⁹ Todas las normas se encuentran disponibles en <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?link=TP>, consultado el 5 de julio de 2016.

2.2. Estructura, competencias y funcionamiento

El SAI⁵⁰ está conformado por órganos de carácter intergubernamental y otros de carácter comunitario⁵¹, instituciones, convenios sociales⁵², e instancias de participación de la sociedad civil⁵³, tal como se grafica a continuación.

Estructura organizacional del Sistema Andino de Integración

Organizaciones	Instituciones	Convenios	Instancias de participación de la sociedad civil
Consejo Presidencial	Corporación Andina de Fomento	Organismo Andino de Salud, Convenio Hipólito Unaneu	Consejo Consultivo Empresarial
Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores	Fondo Latinoamericano de Reservas	Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez	Consejo Consultivo Laboral
Comisión de la Comunidad Andina	Universidad Andina Simón Bolívar	Convenio Andrés Bello ⁵⁴	Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas

⁵⁰ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", *ob. cit.*, pp. 39 a 54.

⁵³ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>, consultado el 5 de julio de 2016. El SAI, según la información de la web, está integrado por órganos intergubernamentales, comunitarios e instancias de participación ciudadana; sin embargo, es importante señalar también que se los clasifica en órganos, instituciones y convenios sociales, como se puede observar del estudio realizado por Elizabeth Salmón Gárate y Oswaldo Salgado, autores citados en este artículo.

⁵⁴ Sin bien el Convenio Andrés Bello, de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural de los Países de la Región Andina, no integra formalmente la estructura institucional de la CAN, no puede dejarse de recordar que posee raíces andinas y que es hijo de su integración. Fue creado el 31 de enero de 1970 por los países de la CAN, por iniciativa del entonces Ministro de Colombia, Octavio Arizmendi Posada. Con la adhesión de Panamá y otros países, este Convenio Andino amplió su radio de acción. Luego del Protocolo Modificador de Madrid de 1990, cambió su denominación a Organización del Convenio Andrés Bello, de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural y se tornó en un organismo internacional de ámbito Iberoamericano, con personería jurídica propia que puede celebrar acuerdos con Estados y Organizaciones Internacionales. Por ello, suscribió el Acuerdo de Cooperación el 2 de septiembre de 1998 con la CAN, por el cual mantiene actividades de interés común como la cátedra Andrés Bello, que se dicta en las Instancias de Educación Andina, y otras que desarrolla con la Secretaría General de la CAN (Ver SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", *ob. cit.*, pp. 51 y 52). Este Convenio, de ancestro andino, evidencia su origen, al tener como sede de la Secretaría General Bogotá; y el de sus tres institutos internacionales, Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural (IPANC), Quito; Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales (ITACAB), Lima, e Instituto Internacional de Integración III, en Bolivia. Ver <http://convenioandresbello.org/inicio/>, <http://convenioandresbello.org/inicio/instituto-iberoamericano-de-patrimonio-natural-y-cultural-ipanc/>; <http://convenioandresbello.org/inicio/instituto-de-transferencia-de->

Organizaciones	Instituciones	Convenios	Instancias de participación de la sociedad civil
Tribunal de Justicia			Instancias Asesoras como la Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor
Parlamento Andino			Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales.
Secretaría General			

Su conformación, según el propio organismo, es la siguiente:

Conformación del Sistema Andino de Integración



Fuente: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>

2.2.1. Funciones y competencias de los órganos intergubernamentales⁵⁵

a) El Consejo Presidencial Andino, creado en mayo de 1990, en la III Reunión de Presidentes Andinos, fue incorporado como órgano del SAI, mediante el Protocolo de Trujillo⁵⁶. Es su máximo organismo. Evalúa, integra y dirige el proceso de integración. Está compuesto por los presidentes de los países andinos. Emite directrices y mandatos⁵⁷ incorporados por la Comisión⁵⁸ en el ordenamiento jurídico de la CAN. Sus principales competencias son las siguientes: 1) definir la política de integración de la subregión andina; 2) orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del SAI; 3) evaluar el desarrollo y

⁵⁵ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁵⁶ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., pp. 39 y 40.

⁵⁷ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=9&tipo=SA&title=consejo-presidencial-andino>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁵⁸ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 40.

los resultados del proceso de la integración subregional andina; 4) considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentadas por los órganos e instituciones del SAI; y 5) examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina (ISA) y su proyección externa.⁵⁹

b) El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, creado en 1979, se estableció como órgano en 1997⁶⁰. Está integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Formula y ejecuta la política exterior de interés regional y la acción externa de los órganos e instituciones. Tiene capacidad legislativa y emite Decisiones vinculantes y Declaraciones.

c) La Comisión de la Comunidad Andina, creada en 1969, con el Acuerdo de Cartagena, está integrada por representantes plenipotenciarios de cada uno de los países andinos. Es un órgano de decisión comunitaria "encargado de formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional en materia de comercio e inversiones y adoptar las medidas que fueren necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena"⁶¹. Emite normativas mediante Decisiones vinculantes.

2.2.2. Funciones y competencias de los órganos comunitarios⁶²

a) El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, creado en 1979, es el órgano jurisdiccional de la CAN. Su sede se encuentra en Quito. Funciona en forma permanente desde 1984, luego del proceso de ratificación de su Tratado de Creación⁶³. Conoce las controversias que surgen de la interpretación del derecho andino; su aplicación uniforme; la declaratoria de legalidad del derecho comunitario andino, que goza de los principios de efecto directo, aplicación inmediata y supremacía⁶⁴; así como "... la nulidad de los actos de los órganos que fueran contrarios al ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena"⁶⁵. Resuelve las acciones de nulidad, incumplimiento, interpretación prejudicial, recurso por

⁵⁹ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 214.

⁶⁰ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 40.

⁶¹ *Ibíd.*, p. 41.

⁶² Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁶³ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 42.

⁶⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

⁶⁵ *Ibíd.* y loc. cit.

omisión o inactividad, función arbitral y la acción laboral⁶⁶. En consecuencia, establece:

... disposiciones relativas a la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario en los Países miembros (...) instaura tanto la aplicación directa de las decisiones de la Comisión desde su publicación en la Gaceta Oficial (...), como la primacía de las normas andinas sobre las normas estatales internas.⁶⁷

La atribución arbitral, para dirimir en equidad o justicia⁶⁸, le fue otorgada mediante el Protocolo de Cochabamba, cuando tratase de procesos: 1) derivados de la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos suscritos entre órganos e instituciones del SAI, o de entre éstos y terceros, siempre que la competencia arbitral se acuerde⁶⁹; 2) entre personas naturales o jurídicas derivados de controversias vinculadas con la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos privados que tengan relación con el ordenamiento jurídico andino y que se hayan sometido a la jurisdicción y arbitraje del Tribunal⁷⁰. Por último, el laudo emitido por el Tribunal "es obligatorio e inapelable. Constituye título suficiente para solicitar su ejecución en territorio interno de los países miembros conforme a las leyes de cada Estado"⁷¹.

b) El Parlamento Andino, originado el 25 de octubre de 1979 mediante su Tratado de Creación (La Paz, Bolivia), es un órgano deliberante y de representación de los ciudadanos de la subregión. Desde 1996 — bajo el Tratado de Trujillo— tiene atribuciones supranacionales. Su tratado de creación se rectificó con el Protocolo Andino Modificador de Sucre en 1997⁷². Sus funciones son la promoción, difusión y control político del proceso de integración. Cuida por el imperio de la libertad, la justicia social, la democracia, la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos⁷³. Promueve la armonización legislativa de los países miembros; la representación permanente y activa de los pueblos de la región, garantizando su participación y fortalecimiento del proceso de

⁶⁶ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=29&tipo=SA&title=tribunal-de-justicia-de-la-comunidad-andina>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁶⁷ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 42.

⁶⁸ *Ibíd.*, pp. 44 y 45.

⁶⁹ *Ibíd.*, p. 44.

⁷⁰ *Ibíd.* y loc. cit.

⁷¹ *Ibíd.* y loc. cit.

⁷² *Ibíd.*, p. 45.

⁷³ *Ibíd.* y loc. cit.

integración, y las relaciones de cooperación y coordinación entre el Parlamento Andino y los Nacionales.

Está integrado en su mayoría por parlamentarios elegidos por voto directo de los ciudadanos andinos. Chile, como país asociado, está representado por delegados designados por el Congreso de este país. Los parlamentarios andinos pueden plantear sugerencias y proyectos de normas sobre temas de interés común, como los Marcos Normativos Andinos sobre el desarrollo energético sostenible (Decisión 134)⁷⁴; la protección de los derechos de las personas con discapacidad (Recomendación 330)⁷⁵; el cambio climático (Recomendación 228)⁷⁶; la movilidad humana (Decisión 1343)⁷⁷; la salvaguarda del patrimonio cultural y los recursos genéticos (Recomendación 229)⁷⁸. Poseen una escasa producción normativa.

Su sede permanente es Bogotá y tiene Oficinas de Representación en cada país. Emite Decisiones, Declaraciones, Recomendaciones no vinculantes y actos de coordinación y control, tales como Resoluciones de nulidad de los órganos del Sistema.⁷⁹

c) La Secretaría General, creada en 1996 —mediante el Protocolo de Trujillo—, sustituyó a la Junta del Acuerdo de Cartagena⁸⁰. Es el órgano ejecutivo y técnico de la Comunidad Andina, encargado de administrar el proceso de integración⁸¹, velar por el cumplimiento de los compromisos comunitarios;

⁷⁴ Disponible en <http://www.parlamentoandino.org/images/lima/marcoenergetico.pdf>, consultado el 3 de julio de 2016.

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Disponible en <http://www.parlamentoandino.org/images/lima/cambioclimatico.pdf>, consultado el 3 de julio de 2016.

⁷⁷ Disponible en <http://www.parlamentoandino.org/images/lima/movilidadhumana.pdf>, consultado el 3 de julio de 2016.

⁷⁸ Disponible en <http://www.parlamentoandino.org/images/lima/patrimoniocultural.pdf>, consultado el 3 de julio de 2016.

⁷⁹ En la *Gaceta* de enero de 2016 del Parlamento Andino consta la declaración de ilegalidad de las resoluciones tomadas por los miembros del Consejo Superior de la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador, como organismo subsidiario del SAI. Disponible en <http://www.parlamentoandino.org/images/gacetas2016/gacetaenero2016.pdf>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁸⁰ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", *ob. cit.*, p. 41.

⁸¹ *Ibíd.* y *loc. cit.*

resolver los asuntos sometidos a su competencia y presentar iniciativas y propuestas de Decisión, entre otros⁸².

El Protocolo de Cochabamba⁸³ le otorgó competencia para entender en procesos arbitrales derivados de contratación privada, relacionados con el ordenamiento jurídico comunitario. Sus laudos son inapelables, salvo acuerdo en contrario. A su vez, son título suficiente para ejecutarlos internamente conforme las disposiciones legales de cada país. Su sede permanente es Lima. Emite resoluciones vinculantes, propuestas, iniciativas⁸⁴ y dictámenes⁸⁵.

2.2.3. Instituciones financieras

a) La Corporación Andina de Fomento (CAF), creada en 1968, entró en operación en 1970 para atender inicialmente a los países de la CAN. En la actualidad está integrada por 18 países y 22 bancos privados de la Región⁸⁶. Otorga operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado. La CAF constituye un espacio de coexistencia de los países que forman diferentes espacios de integración, como la CAN, el Mercosur, el North American Free Trade Agreement (Nafta) y la Comunidad del Caribe (Caricom).⁸⁷

b) El Fondo Latinoamericano de Reservas, creado en 1978 como Fondo Andino de Reservas, estableció un fondo común de reservas con los aportes de los países de la CAN, al que se han sumado Costa Rica, Paraguay, Uruguay y Venezuela, por lo que desde 1991 cambió a su actual denominación.

Esta institución se constituyó con el propósito de estabilizar "... la balanza de pagos de los Países Miembros, mejorar sus condiciones de inversión de las reservas internacionales y contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras de los Países Miembros"⁸⁸.

⁸² Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=26&tipo=SA&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁸³ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., pp, 41 y 42.

⁸⁴ Ibíd. y loc. cit.

⁸⁵ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=26&tipo=SA&title=secretaria-general-de-la-comunidad-andina>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁸⁶ En la actualidad está integrado por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela, y algunos bancos privados de la región. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=50&tipo=SA&title=caf-banco-de-desarrollo-de-america-latina>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁸⁷ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 47.

⁸⁸ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=51&tipo=SA&title=fondo-latinoamericano-de-reservas>, consultado el 5 de julio de 2016.

Su sede se encuentra en Bogotá. La Asamblea está integrada por los ministros de Hacienda o Finanzas; mientras que el Directorio está constituido por los representantes de los Bancos Centrales y la Presidencia Ejecutiva.

2.2.4. Institución educativa

La Universidad Andina Simón Bolívar fue creada por el Parlamento Andino; mediante la Decisión 132/V en 1985, se la incluyó en el SAI, con el Protocolo de Trujillo, como su institución educativa y académica, destinada a profundizar y contribuir a la investigación y consolidación del proceso de integración⁸⁹.

Sus sedes son Sucre, Bolivia (1985) y Quito, Ecuador (1992)⁹⁰. Debe "coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural. Contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos, fomentar y difundir los valores culturales, entre otros"⁹¹.

2.2.5. Convenios

a) El Organismo Andino de Salud, fue instituido en 1971 mediante el Convenio Hipólito Unanue. En 1973, con su Protocolo Adicional, reforzó su estructura y mecanismo de acciones. Fue incorporado al SAI mediante Decisión 445 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Es un organismo internacional de carácter intergubernamental⁹².

Está integrado por los ministros de Salud de Bolivia, Ecuador, Colombia, Chile, Perú y Venezuela. Son países observadores Argentina, Brasil, Cuba, España, Guyana, Panamá, Paraguay, Uruguay y República Dominicana. Sus funciones son armonizar y construir políticas de integración en el área de salud, propiciar espacios para el intercambio de experiencias y diseñar estrategias en respuesta a problemas comunes de salud entre los países miembros.

⁸⁹ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 50.

⁹⁰ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=53&tipo=SA&title=universidad-andina-simon-bolivar>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁹¹ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=53&tipo=SA&title=universidad-andina-simon-bolivar>, consultado el 5 de julio de 2015.

⁹² SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 52.

La sede permanente de su Secretaría General es Lima. Emite Resoluciones y Acuerdos.⁹³

b) El Convenio Sociolaboral Simón Rodríguez, instituido el 26 de octubre de 1973 en Caracas; modificado mediante el Protocolo del Convenio del 12 de mayo de 1976.⁹⁴ Adopta estrategias y planes de acción en el ámbito sociolaboral de la región. Analiza, propone y coordina temas vinculados a los ámbitos de su competencia: fomento del empleo, formación y capacitación laboral, salud y seguridad industrial, migraciones laborales, entre otros.⁹⁵

Desde 2015, con la vigencia del Protocolo Sustitutorio del Convenio (suscrito el 24 de junio de 2001), es un foro de debate donde participan los ministros de Trabajo de los Países Miembros, los representantes del Consejo Asesor de Ministros de Trabajo; los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral Andinos, buscando una convergencia y concertación de intereses de los tres sectores involucrados con la temática sociolaboral dentro del proceso andino de integración⁹⁶.

c) El Convenio Andrés Bello⁹⁷, si bien no integra formalmente el SAI, fue creado el 31 de enero de 1971 por los ministros de Educación de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Venezuela, y Chile, por iniciativa de Octavio Arizmendi Posada, quien propuso la conformación de un espacio y proceso de integración en los campos educativo, científico, tecnológico y cultural de la subregión andina. La Organización de Convenio Andrés Bello suscribió el Acuerdo de Cooperación el 2 de septiembre de 1998 con la CAN, por el cual mantiene actividades de interés común con la Secretaría General de la CAN⁹⁸ que miran al fortalecimiento de la integración desde la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura.

Como parte de la memoria histórica del proceso de unión de nuestros pueblos, debe recordarse que este organismo internacional tiene raíces andinas y que es un hijo de su proceso de integración, que amplió su alcance más allá del ámbito comercial, y por su importancia recibió la adhesión posterior de otros países a nivel iberoamericano. Este hecho fue la razón por la que este Convenio Andino, luego del Protocolo Modificadorio de Madrid de 1990, cambió su denominación a Organización del Convenio Andrés Bello, de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural, y se tornó en un organismo

⁹³ Disponible en <http://www.orasconhu.org/>, consultado el 5 de julio de 2016.

⁹⁴ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., p. 53.

⁹⁵ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración*, ob. cit., p. 221.

⁹⁶ Disponible en <http://convenioandresbello.org/inicio/>, consultado el 4 de julio de 2016.

⁹⁷ *Ibíd.*

⁹⁸ SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, "Evolución institucional de la Comunidad Andina...", ob. cit., pp. 51 y 52.

internacional de ámbito Iberoamericano, con personería jurídica propia, que puede celebrar acuerdos con Estados y organizaciones internacionales.

La herencia y el origen andino del Convenio dejaron como legado sus sedes originarias, que hasta hoy se mantienen en Bogotá, donde funciona su Secretaría General; como el de sus tres institutos internacionales: a) El Instituto Iberoamericano del Patrimonio Natural y Cultural (IPANC)⁹⁹, que funciona en Quito; b) El Instituto de Transferencia de Tecnologías Apropriadas para Sectores Marginales (ITACAB)¹⁰⁰, en Lima; y c) El Instituto Internacional de Integración III¹⁰¹, en Bolivia.

2.2.6. Las instancias de participación de la sociedad civil

De carácter meramente consultivo, son las siguientes:

a) El Consejo Consultivo Empresarial, creado en 1983, promueve una mayor participación del sector empresarial en el proceso andino de integración. Emite opiniones y acuerdos.¹⁰²

b) El Consejo Consultivo Laboral, creado en 1983, emite opiniones y acuerdos, en el ámbito de sus competencias.¹⁰³

c) El Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, creado el 26 de septiembre de 2007, emite opiniones no vinculantes. Busca incentivar la participación activa de los pueblos indígenas en los asuntos vinculados a la integración subregional.¹⁰⁴

d) El Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipalidades, creado en el 2004, orienta e impulsa la participación de ciudades y los gobiernos locales como actores de la integración.¹⁰⁵

⁹⁹ Disponible en <http://convenioandresbello.org/inicio/instituto-iberoamericano-de-patrimonio-natural-y-cultural-ipanc/>, consultado el 4 de julio de 2016.

¹⁰⁰ Disponible en <http://convenioandresbello.org/inicio/instituto-de-transferencia-de-tecnologias-apropiadas-para-sectores-marginales-itacab/>, consultado el 4 de julio de 2016

¹⁰¹ Disponible en <http://convenioandresbello.org/inicio/instituto-internacional-de-integracion/>, consultado el 4 de julio de 2016.

¹⁰² Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=41&tipo=SA&title=consejo-consultivo-empresarial-andino>, consultado el 4 de julio de 2016.

¹⁰³ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=37&tipo=SA&title=consejo-consultivo-laboral-andino>, consultado el 10 de julio de 2016.

¹⁰⁴ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=45&tipo=SA&title=consejo-consultivo-de-pueblos-indigenas>, consultado el 10 de julio de 2016.

¹⁰⁵ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=49&tipo=SA&title=consejo-consultivo-andino-de-autoridades-municipales>, consultado el 10 de julio de 2016.

e) La Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor fue creada para promocionar la participación de la sociedad civil en la gestión de programas gubernamentales a nivel regional, sobre temas referidos a la defensa de los consumidores.¹⁰⁶

2.2.7. Políticas relevantes y temas de trabajo que se desarrollan en la Comunidad Andina de Naciones

El SAI muestra una estructura orgánica funcional amplia y compleja, en la que conviven diferentes órganos de carácter supranacional e intergubernamental; instituciones e instancias, que durante más de 47 años, en cumplimiento del objetivo fundamental y primigenio de integración de la Subregión Andina, han generado innumerables instrumentos normativos de derecho derivado que tienen relación con diferentes temas de gestión que son motivo de conocimiento y competencia de la CAN, generados en torno a políticas relevantes sobre diferentes tópicos.

En el Anexo de este artículo se ofrece un gráfico detallado al respecto, a partir del cual se evidencia la amplitud de los temas de trabajo establecidos por la CAN, así como las políticas que las preceden. A su vez, se denota la complejidad del sistema andino, por las normas de derecho derivado que se dictan en torno acorde a su gestión, las cuales van entretrejiéndose y generando relaciones superpuestas entre el derecho regional y nacional¹⁰⁷, formándose así, el derecho comunitario andino. A la complejidad expuesta, debe sumarse la implementación como política relevante de aproximar y acoplar los sistemas de integración regional, CAN y Mercosur, en aras al cumplimiento de la decisión del Consejo Presidencial Andino de Bogotá del año 2011, y el fin constitucional de la Unasur.

La política en relación se evidencia en las reuniones y resoluciones, que alcancen las diferentes instancias comunitarias, como son las conclusiones adoptadas en los Encuentros de Magistrados de la Comunidad Andina y los del Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur (TPR), iniciados en Lima y Arequipa

¹⁰⁶

Disponible

en

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=120&tipo=SA&title=instancias-asesoras>, consultado el 10 de julio de 2016.

¹⁰⁷ Ver CZAR DE ZALDUENDO, Susana, Parte II "América-África", en NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, ob. cit., pp. 16 y 17. Al tratar sobre el problema de superposición y coexistencia simultánea de reglas y ordenamientos jurídicos diferentes, refiere la conocida expresión "spaghetti bowl", acuñada por Jagdish Bhagwati en 1993. Este concepto tomado por la doctrina grafica la enmarañada situación que resulta de la multiplicidad de normas y acuerdos sobre la misma materia. Esta expresión evidencia la gran interacción a la que hoy asistimos en temas como el de corrección económica, que se regula a nivel nacional, internacional y regional, y que tienen relación obviamente con los acuerdos regionales y bilaterales de comercio, que inciden de modo inevitable en el sistema jurídico interno.

en el 2005¹⁰⁸. Estos encuentros se han instituido y autodenominado como foros de diálogo que buscan fortalecer “el proceso de integración latinoamericano”¹⁰⁹ para generar y diseñar caminos que permitan identificar los temas que pueden ser comunes a estos Tribunales Comunitarios, tales como la cooperación en “puntos de convergencia normativas de ambos procesos de integración en materia de competencia y propiedad intelectual, y la necesidad de cooperación entre los órganos jurisdiccionales nacionales y comunes, y de los comunes entre sí”¹¹⁰.

Como consecuencia del trabajo de convergencia normativo, en el I Encuentro se analizó los beneficios para el proceso de integración de las interpretaciones prejudiciales que dictan el Tribunal Andino y las opiniones consultivas del TPR¹¹¹, así como los mecanismos de cooperación entre los Tribunales Comunitarios y las Cortes Supremas o Nacionales de los países de la CAN y el Mercosur¹¹².

En el II Encuentro, realizado en Cartagena de Indias en el 2010¹¹³, se estableció la necesidad de fortalecer estos espacios de convergencia, y se identificaron temas transversales y transfronterizos “para la comunidad sudamericana, entre otros, el Derecho de Propiedad Intelectual, la Protección y Defensa del Medio Ambiente y del Transporte Multimodal, que están ligados íntimamente a la integración física del subcontinente”.

En el III Encuentro, realizado en Buenos Aires en el 2011, se siguió la línea de los encuentros anteriores y se destacó el tema de defensa y protección del Medio Ambiente. Por ello, en el IV Encuentro de Magistrados de la CAN y del Mercosur, celebrado en Quito, en el 2012, se establecieron mesas de trabajo que destacaron los siguientes temas:

a) La mesa de medioambiente se refirió al tema central, la norma común, los resultados de *Río + 20*, el futuro que queremos y la Declaración del Congreso Mundial de Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental (Río de Janeiro, 17 al 20 de junio de 2012)¹¹⁴.

¹⁰⁸ IV Encuentro de magistrados de la Comunidad Andina y del Mercosur, Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos de Ecuador, Universidad Andina, Tribunal Andino y Consejo de la Judicatura, Quito, Ecuador, 2012, pp. 357 a 371

¹⁰⁹ *Ibíd.*, pp. 357 a 359.

¹¹⁰ *Ibíd.*, p. 357.

¹¹¹ *Ibíd.* y loc. cit.

¹¹² *Ibíd.*, p. 360.

¹¹³ *Ibíd.*, pp. 358 y 359.

¹¹⁴ *Ibíd.*, p. 366.

Destacó como temas relevantes la armonización legislativa; el apoyo a la función jurisdiccional; el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia medioambiental; la consulta previa; la tutela judicial; la educación ambiental; la formación y capacitación judicial; la evaluación ambiental estratégica y la evaluación del impacto ambiental; la gobernanza ambiental; los delitos ambientales; el intercambio de información sobre jurisprudencia ambiental; entre otros. Además, recomendó la creación de un Comité de Seguimiento, coordinación y relatoría de este proceso¹¹⁵.

b) El Grupo de Trabajo, Códigos Aduaneros, destacó la importancia de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias y la armonización normativa aduanera, mediante la unificación y promulgación de códigos aduaneros de integración. Por último, se recomendó dar difusión y seguimiento a lo resuelto en esta mesa.¹¹⁶

Lo expuesto evidencia un proceso en construcción del derecho comunitario sudamericano sin precedentes en la región. A su vez, denota un esfuerzo de acoplamiento de los dos procesos de integración regional, en aras a la Unión de las Naciones del Sur.

En este contexto, como elemento de reflexión y dato histórico cabe recordar que la aspiración de construcción y consolidación de un derecho común latinoamericano está —valga la metáfora— dentro de nuestra esencia y cultura, quizá incluso de modo inconsciente. Esta simiente pide a gritos brotar, desde el embrión que ya se observó en el Tratado de Panamá de 1856, sólo ratificado por Colombia, desde el primer encuentro de Jurisconsultos de Lima de 1879¹¹⁷, y también desde Montevideo de 1889¹¹⁸. En estos últimos encuentros se “elaboraron proyectos para la unificación del derecho para toda América Latina constituida por las ex colonias de España”¹¹⁹, que hasta antes de la independencia había sido uno, y que luego de las gestas independentistas se fraccionó y dividió en tantos cuantos Estados Nación se fueron crearon, “cuando se imponía la idea del americanismo o del panamericanismo”¹²⁰.

En consecuencia, puede preverse, quizá, un futuro promisorio del proceso subregional andino como proceso supranacional y la expansión de sus bondades

¹¹⁵ *Ibíd.*, pp. 366 a 368.

¹¹⁶ *Ibíd.*, pp. 369 a 371.

¹¹⁷ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, ob. cit., pp. 13 y 14.

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 24.

¹¹⁹ *Ibíd.* y loc. cit.

¹²⁰ *Ibíd.* y loc. cit.

a nivel latinoamericano, o quizá la subsunción a uno de carácter menos profundo como el intergubernamental. En todo caso, resulta evidente que existe un futuro incierto, llevado de la mano de un proceso y de una serie de esfuerzos en construcción que deben ser mirados desde el entorno moderno y haciendo hincapié en la necesidad real de una mayor profundización en los procesos de integración.

3. Las características de integración supranacional en la Comunidad Andina de Naciones

La estructura institucional de la CAN tiene como objetivo fundamental —al menos declarativamente— el cumplimiento de los fines fundacionales del proceso de integración, esto es, la unión de los países miembros. El propósito originario del Acuerdo de Cartagena de 1969 y sus protocolos modificatorios obligan a desplegar mayores esfuerzos económicos y políticos en la construcción y consolidación del proceso de integración de sus Estados miembros.

En este contexto, la CAN, debido a la decisión política de los presidentes andinos de establecer un acoplamiento de su sistema al nuevo proceso de integración de la Unasur, hoy presenta mayores complejidades y riesgos de desvío de su meta originaria. Sin embargo, las características del modelo de integración de la subregión andina son claramente las de una estructura supranacional, ya sea que se respete el sistema supranacional en la subregión, o se genere una sinergia de transmisión de sus caracteres principales a la nueva estructura, o se subsuma el sistema bajo el ropaje del modelo intergubernamental. Por lo tanto, este proceso presenta una serie de características de orden estructural y normativo que serán tratadas a continuación.

3.1. De orden estructural

La CAN está dotada de una estructura funcional propia¹²¹, compuesta por órganos supranacionales, intergubernamentales; instituciones, convenios y otras instancias integradas al SAI, que forman una estructura de integración autónoma de sus Estados miembros.

Al igual que en el Tratado de la Unión Europea, en los instrumentos normativos originarios de la CAN (vía tratado fundacional o protocolos modificatorios), se establecen claramente el principio de atribución de

¹²¹ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea*, Buenos Aires, Ediar, 2010, p. 389.

competencias y la estructura institucional, consolidada¹²², de cada órgano e institución del SAI, determinando las funciones y atribuciones de cada una de ellas.¹²³

Entre las funciones de los órganos supranacionales, como el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la CAN y la Secretaría General, está la de dictar normas de derecho derivado que son parte del ordenamiento jurídico andino. Su capacidad legislativa y sus pronunciamientos se superponen sobre la normativa interna y son de obligatoria aplicación para los Estados miembros. Su control jurisdiccional lo ejerce el Tribunal Andino de Naciones.

Los órganos, instituciones y convenios que forman el SAI se rigen por sus tratados de creación y modificaciones, manteniendo la "autonomía para su accionar y (...) poderes que le han sido atribuidos por parte de los Estados miembros, que le permite condicionar o limitar al poder estatal (...) y sancionar el incumplimiento del ordenamiento jurídico que emana"¹²⁴.

El SAI integra órganos e instituciones regionales que poseen atribuciones y competencias de diferente índole. Tal como señala el Dr. Pizzolo, al tratar sobre la supranacionalidad en general, si bien no poseen las características de un Estado, ejercen y detentan ciertos poderes soberanos¹²⁵.

El órgano con capacidad de orientar y direccionar el proceso de integración es el Consejo Presidencial Andino, que "emite directrices de carácter político"¹²⁶. La producción legislativa está a cargo del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la CAN, la Secretaría General y —excepcional y mínimamente— el Parlamento Andino, el que es más bien un órgano deliberante. Son órganos de ejecución la Secretaría y la Comisión; y de control jurisdiccional, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

A éstos se suman las instituciones de orden financiero, como la CAF, académicos como la Universidad Andina, convenios de diversos caracteres y orientaciones, que superan el marco meramente arancelario y patrimonial. En suma, se trata de una estructura amplia y compleja, en la cual la interrelación de

¹²² *Ibíd.*, pp. 398 a 478.

¹²³ Ver art. 6 de la Codificación del Acuerdo de Cartagena, que establece los órganos e instituciones del SAI ya referidos en este artículo.

¹²⁴ MONTAÑO GALARZA, César, *Problemas Constitucionales de la Integración*, Porrúa, México, 2013, p. 71.

¹²⁵ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional...*, ob. cit., p. 391.

¹²⁶ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica...*, ob. cit., p. 36.

las partes se basa en la autonomía y obvia dirección política, en lo que corresponde al Consejo Presidencial Andino.

El Dr. Pizzolo, citando a José Luis Iglesias Buhigues, señala que la estructura funcional supranacional tiene “un auténtico poder comunitario”¹²⁷. Luego, al referir a Araceli Mangas Martín, acuña el criterio de que es un “poder autónomo que no compite ni concurre con el nacional”¹²⁸. Como se ha señalado en este artículo, todas estas características son propias de los órganos supranacionales de la CAN, a lo que se suma la interrelación con los demás órganos, instituciones, convenios e instancias que conforman el SAI.

3.2. De orden normativo

Como se ha explicado, en ejercicio de las atribuciones y competencias dadas a los órganos supranacionales, tanto de la CAN como de la UE, “cuentan con poderes normativos y ejecutivos propios”¹²⁹ que crean derecho. Poseen un ordenamiento jurídico novedoso, autónomo, con sus propias características y principios, denominado “derecho comunitario andino”, distinto al derecho internacional, el que goza, al igual que el derecho comunitario de la Unión Europea, de principios inherentes a su naturaleza de supranacional¹³⁰. El ordenamiento jurídico andino se encuentra constituido por el derecho comunitario originario, primario o fundacional y el derecho comunitario derivado o secundario¹³¹, que poseen características jurídicas únicas y propias de un sistema de integración supranacional:

En primer lugar, se destaca la primacía del derecho comunitario andino. Las institucionales supranacionales de la CAN han creado y crean un ordenamiento jurídico propio, sobre las diversas disciplinas que interesan a la comunidad, sobre la base de los tratados fundacionales¹³². Esta normativa es obligatoria para los Estados miembros. En caso de contradicción, prima el derecho comunitario sobre el nacional. El derecho comunitario tiene prevalencia sobre la ley nacional, o como

¹²⁷ *Ibíd.*, p. 394.

¹²⁸ *Ibíd.* y loc. cit.

¹²⁹ *Ibíd.*, p. 396.

¹³⁰ MONTAÑO GALARZA, César, *Problemas Constitucionales de la Integración*, ob. cit., pp. 77 y 78.

¹³¹ *Ibíd.*, p. 79.

¹³² *Ibíd.*, p. 77.

afirma, Oswaldo Salgado Espinoza, significa que la “norma comunitaria tiene prelación o preferencia sobre la norma interna del país integrante o parte”¹³³.

En segundo lugar, cabe señalar la eficacia directa de las normas comunitarias. El derecho comunitario, una vez promulgado por las instituciones supranacionales de integración, en el ámbito de sus competencias, tiene eficacia directa sobre las instituciones y los ciudadanos de los Estados miembros¹³⁴. La eficacia directa del derecho comunitario se da a partir de su entrada en vigor en territorio comunitario, sin que para el efecto se requiera el ulterior aval del Estado miembro¹³⁵. El efecto directo implica que “los derechos y obligaciones individuales que emanan del derecho comunitario o supranacional son directamente aplicables para los integrantes o ciudadanos entre ellos o de éstos con los países miembros, grupos o comunidades integrantes”¹³⁶.

Por último, se alude a la incorporación automática del derecho comunitario a la legislación interna de los países. Toda vez que el derecho originario o derecho fundacional es aprobado por los parlamentos nacionales de los Estados Miembros, el derecho derivado o secundario —esto es, las normas que dictan los organismos de carácter supranacional con potestad legislativa comunitaria— no requiere validación ni aprobación interna de los Estados miembros, y por ello son de incorporación inmediata en los territorios de los Estados miembros, desde su vigencia en el territorio comunitario.

Este principio se deriva de la obligación de los Estados miembros de integrar a su ordenamiento jurídico interno las normas de derecho derivado, sin ningún otro trámite y con incorporación automática del derecho¹³⁷, sin que sea necesaria su introducción o exequátur¹³⁸ en el ordenamiento interno, pues “no se requiere de ninguna norma de carácter nacional para su incorporación”¹³⁹.

En consecuencia, la CAN presenta una estructura normativa supranacional típica, con un ordenamiento jurídico propio, conocido como “ordenamiento jurídico andino”, cuyo control jurisdiccional y de legalidad es ejercido por el Tribunal de

¹³³ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 102.

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 78.

¹³⁵ *Ibíd.* y loc. cit.

¹³⁶ *Ibíd.* y loc. cit.

¹³⁷ *Ibíd.*, p. 95.

¹³⁸ *Ibíd.*, p. 102.

¹³⁹ NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, ob. cit., p. 300.

Justicia de la Comunidad Andina (TJCA)¹⁴⁰, que constituye el corazón de este sistema.

4. El ordenamiento jurídico andino y el control de legalidad del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

El ordenamiento jurídico andino es complejo. En él coexisten normas de derecho comunitario de carácter originario y derivado, que van entretrejiéndose y generando superpuestas relaciones entre el derecho regional y nacional¹⁴¹. Esto produce tensión entre la norma supranacional y los bloques constitucionales internos, como consecuencia de la cesión de soberanía propia de los sistemas de integración supranacional¹⁴², que deviene de los Tratados originarios y las normas de derecho derivado, dadas por medio de Decisiones y demás instrumentos normativos andinos. En definitiva, se genera un sistema jurídico propio, cuyo garante de legalidad es el TJCA, mediante el ejercicio de amplias atribuciones jurisdiccionales.

El ordenamiento jurídico andino, como lo determinó la histórica y clásica sentencia del TJCA, el 12 de noviembre de 1999 (Proceso 07-AI-99-99), publicada en la Gaceta Oficial número 520 de 20 de diciembre de 1999, constituye un ordenamiento jurídico autónomo y propio. Se compone del siguiente modo:

... principalmente de dos tipos de normas jurídicas: las "originarias", "primarias", o "constitucionales", que con las contenidas en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado de Creación del TJCA, y las normas "derivadas" o "secundarias", que son las contenidas en las Decisiones del Consejo Andino de Cancilleres, de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General [siguiendo la línea del Proceso 1-IP-1996, publicado en la Gaceta Oficial número 257 del 14 de abril de 1997 (Proceso 1-AI-96, Gaceta Oficial Número 2344, de 21 de noviembre de 1996)].¹⁴³

Esta sentencia estableció la preeminencia de las normas de carácter fundacional, primario y originario por sobre las derivadas y las secundarias¹⁴⁴.

¹⁴⁰ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit.

¹⁴¹ Ver CZAR DE ZALDUENDO, Susana, Parte II "América-África", en NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, ob. cit.

¹⁴² MONTAÑO GALARZA, César, *Problemas Constitucionales de la Integración...*, ob. cit.

¹⁴³ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La Estructura Jurídica...* ob. cit. p. 33

¹⁴⁴ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 35 a 37, diferencia entre las normas originarias de carácter supranacional, constitutivas o fundacionales de la Comunidad Andina, con las de carácter secundario, que incluso pueden ser de carácter constitutivas de los

Declaró las características del nuevo sistema jurídico, y afirmó que este nuevo derecho tenía principalmente fuentes legislativas, como las señaladas en el artículo 1 del Tratado Constitutivo del Tribunal¹⁴⁵. De este modo, permitió ampliarlas a otras normas como las *soft law*¹⁴⁶, a los principios generales del derecho y a los derechos humanos. En consecuencia, el ordenamiento jurídico andino, como todo ordenamiento jurídico, tiene fuentes de su derecho comunitario, las que la doctrina las ha clasificado en cuatro tipos:

a) *Fuentes primarias, básicas, originarias o de origen*¹⁴⁷: constituyen las normas constitutivas o fundacionales, normas de carácter convencional, cuya interpretación se rige por los principios generales de interpretación aplicables a cualquier tratado internacional. Sus modificaciones requieren de la autorización del poder constituyente, los Estados que conforman la Subregión.¹⁴⁸

b) *Fuentes derivadas o secundarias*¹⁴⁹: son las normas dictadas por los órganos comunitarios con capacidad legislativa, como las decisiones dictadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, y la Comisión de la Comunidad Andina; y las Resoluciones de la Secretaría General. Estas normas son de la más variada índole, tienen aplicación directa y obligatoria en la Comunidad, y son interpretadas a la luz de los principios fundacionales.

c) *Fuentes complementarias*: son los convenios celebrados entre dos o más países de la Comunidad, como los Convenios Complementarios para el sector industrial, que no pueden ser ubicados como fuente secundaria porque no son emitidos por los órganos comunitarios, ni tienen el carácter de constitutivo del proceso subregional, el que también es obligatorio para los suscriptores, y es de competencia jurisdiccional del TJCA, como consta en el fallo Nro. 5-AI-98¹⁵⁰.

órganos del SAI, que pueden o no ser parte de éste, por ejemplo, los convenios, los no están sujetos a normas de derecho internacional y no comunitario andino.

¹⁴⁵ "DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA COMUNIDAD ANDINA Artículo 1 - El ordenamiento jurídico de la CAN comprende: a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales; b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios; c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina; d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y -1- El numeral Primero del Protocolo de Cochabamba dice: 'PRIMERO.- Modifíquese el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, de acuerdo con el siguiente texto': -2- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina". Consultado el 1 de junio de 2016.

¹⁴⁶ Ver VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 33 a 37.

¹⁴⁷ NOVAK TALAVERA, Fabián, "La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico", en *Derecho Comunitario Andino*, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2003, p. 59.

¹⁴⁸ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁴⁹ *Ibíd.*, pp. 60 y 61.

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p. 61.

d) *Otras fuentes auxiliares*: son las constituidas por principios generales del derecho y los acuerdos internacionales celebrados por la CAN¹⁵¹. En este sentido, es obvio que en todo proceso jurisdiccional —al que no escapa la labor del Tribunal Andino— los principios generales del derecho no “sirven para suplir los vacíos normativos de todo ordenamiento jurídico, sino para facilitar la evolución del sistema normativo”¹⁵².

Por lo tanto, el derecho comunitario andino —y el ordenamiento jurídico que lo contiene— es propio del proceso de integración subregional andino y, como consecuencia de su naturaleza supranacional, es autónomo, completo y dinámico¹⁵³. Toda vez que: a) se conforma por normas comunitarias originarias y derivadas generadas por sus propios órganos normativos y no dependen de otro ordenamiento jurídico¹⁵⁴; b) tiene sus propias fuentes, que son las primarias, derivadas y complementarias¹⁵⁵; c) se regula por normas, órganos y mecanismos jurisdiccionales que garantizan su legalidad¹⁵⁶; y d) evoluciona y cambia en base a los principios fundacionales, conforme la dirección del proceso de integración¹⁵⁷.

Respecto de las características del ordenamiento jurídico andino (tratados, protocolos, decisiones o resoluciones), el TJCA, considerando los artículos 3 y 4 de su Tratado de creación, ha señalado, ya desde 1987¹⁵⁸, que debe tenerse en cuenta lo siguiente:

El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena es imperativo, de aplicación obligatoria en todos los Países Miembros, y que debe ser respetado y cumplido por todos ellos y por supuesto por los Órganos del Acuerdo, lo mismo que por todos los organismos y funcionarios que ejercen atribuciones conforme a dicho ordenamiento, el cual regula el proceso de la integración que se cumple en una comunidad de derecho cual es la constituida en el Pacto Andino.¹⁵⁹

¹⁵¹ *Ibíd.*, pp. 62 y 63.

¹⁵² *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁵³ *Ibíd.*, p. 57.

¹⁵⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁵⁵ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁵⁶ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁵⁷ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, p. 57, cita el PROCESO 02-AN-86 publicado en la Gaceta Oficial Número 21 de 15 de julio de 1987 dictado por el Tribunal Andino.

¹⁵⁹ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., p. 57.

A su vez, el TJCA es “el órgano jurisdiccional con capacidad para declarar el derecho comunitario, dirimir controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente, es decir, como órgano del control de la legalidad”¹⁶⁰.

La sentencia del TJCA resalta la obligatoriedad del ordenamiento jurídico de la comunidad sobre el sistema interno. Reconoce que la CAN es una comunidad de derecho, formada por los países que suscribieron el pacto de integración. Además, señala que el derecho es un medio en el proceso de consolidación y construcción del fin, la real integración de los pueblos de la subregión, en la cual el control de legalidad, por vía jurisdiccional, impone la normativa acordada y creada por la Comunidad Andina. Definirse como una comunidad de derecho implica el reconocimiento de que el derecho comunitario andino no sólo comporta una normativa común, sino principios de derecho y valores propios de esa comunidad, lo que supera su acervo a la simple normativa, tornándolo en un verdadero sistema jurídico de carácter supranacional, que va surcando los caminos de la integración.

4.1. El control jurisdiccional y de legalidad

El TJCA tiene atribuciones jurisdiccionales y controla la legalidad de todos los involucrados en el proceso de integración andina. Sus competencias se encuentran establecidas en su Tratado de Creación, capítulo Tercero (seis secciones), y en su Estatuto¹⁶¹. Las acciones reconocidas inicialmente fueron las de nulidad, incumplimiento y las de interpretación prejudicial. El recurso de omisión o inactividad, jurisdicción laboral y la función arbitral fueron añadidos por el Protocolo de Cochabamba. A continuación, se tratan en detalle todas estas acciones.

La *acción de nulidad* es una acción directa de control de legalidad del ordenamiento jurídico comunitario, por la que se vigila la conformidad de los actos producidos por los órganos comunitarios con los tratados constitutivos y con las normas derivadas¹⁶². Este tipo de acción puede ser presentado por los países miembros, el Comité Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, dentro del plazo de dos años siguientes a la entrada en vigencia del acto comunitario impugnado¹⁶³.

¹⁶⁰ *Ibíd.* y *loc. cit.*

¹⁶¹ *Ibíd.*, p. 58.

¹⁶² SALMÓN GÁRATE, Elizabeth, “Evolución institucional de la Comunidad Andina...”, *ob. cit.*, p. 43.

¹⁶³ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, *ob. cit.*, pp. 237 y 239.

Cabe aclarar que, en relación con esta acción, el TJCA es más abierto que el Tribunal Europeo, por cuanto establece acciones directas de anulación a los particulares, y con ciertas limitaciones a las acciones de incumplimiento. En cambio, en el Tribunal Europeo sólo puede hacerse una consulta o una interpretación prejudicial¹⁶⁴.

La Jurisprudencia comunitaria, en el Proceso 23-AN-2002, publicado en la Gaceta Comunitaria número 999, del 2 de octubre de 2003 (caso República del Perú contra la Secretaría General), señaló que esta acción “garantiza el principio de legalidad que es consustancial a todo régimen jurídico y se institucionaliza y se asegura el respeto y vigencia del principio de la jerarquía normativa inserta en el mencionado artículo 1 del Tratado de Creación”¹⁶⁵. El control de legalidad de las normas comunitarias se garantiza por la jurisdicción contenciosa administrativa que ejerce el TJCA¹⁶⁶. Las causales de nulidad fueron definidas vía jurisprudencial:

... especialmente en la sentencia 4-AN-97, publicada en la Gaceta Oficial núm. 373 de 21 de septiembre de 1998, partiendo de los elementos esenciales del acto: la incompetencia, como vicio del sujeto; el vicio de forma, atinente al elemento formal del mismo; la desviación del poder, relativo al vicio con el fin perseguido; el falso supuesto del hecho o del derecho, que tiene que ver con la causa; y finalmente la imposibilidad, ilicitud o indeterminación del contenido del acto, referente al objeto de éste.¹⁶⁷

La desviación del poder, como causa de nulidad, se estableció en el Proceso I-AN-97, de 26 de mayo de 1998, publicado en la Gaceta Oficial 340 de 13 de mayo de 1998:

... cuando “el agente o administrador obrando dentro de los ámbitos de su competencia, se aparta del fin previsto en la norma jurídica que lo regula o se separa del motivo jurídico que le dio origen a su competencia: esto es, cuando la actuación no guarda armonía o sujeción con la normativa superior”.¹⁶⁸

La *acción de incumplimiento* es el mecanismo judicial de vigilancia y control. Verifica el cumplimiento por parte de los Estados miembros de las obligaciones y

¹⁶⁴ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., p. 60.

¹⁶⁵ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 237.

¹⁶⁶ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 86 y 87.

¹⁶⁷ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, p. 87.

compromisos asumidos y de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina¹⁶⁹. Esta conducta puede presentarse por expedición de normas contrarias al ordenamiento jurídico andino, por la no expedición de normas armonizadas al sistema comunitario, o por la realización de actos u omisiones opuestos a éste o que de alguna manera obstaculicen o dificulten la aplicación de la normativa comunitaria¹⁷⁰.

La acción de incumplimiento ante el TJCA requiere una etapa previa o de agotamiento de la vía administrativa comunitaria ante la Secretaría General¹⁷¹. Están legitimados para presentar esta acción: a) la Secretaría General, que puede iniciar de oficio una fase prejudicial o administrativa previa y emitir la resolución de incumplimiento, la que, en caso de persistencia en la conducta de incumplimiento, deberá pedir el pronunciamiento del Tribunal, al que puede adherirse el país afectado¹⁷²; b) los países miembros, que elevaren el reclamo a la Secretaría General y, en caso de existir resolución de incumplimiento y de persistir en la conducta, pedirán la interpretación del Tribunal¹⁷³; y c) las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento declarado de un país, quienes pueden iniciar la acción de incumplimiento ante el Tribunal, siempre que no lo hagan en forma simultánea en el país miembro ante los jueces nacionales para la reparación de los daños causados¹⁷⁴.

La Jurisprudencia Andina, en el Proceso 52-AI. 2002, publicado en la Gaceta Oficial Comunitaria número 990, de 1 de octubre de 2003, señaló que esta acción constituye "... el mecanismo jurisdiccional que posibilita el control del cumplimiento por parte de los Países Miembros, de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina"¹⁷⁵.

La sentencia dictada por el Tribunal debe cumplirse en un plazo no mayor de 90 días de la notificación del fallo. Tiene mérito ejecutivo y constituye título legal y suficiente para solicitar al juez nacional la indemnización de daños y perjuicios causados a un particular.¹⁷⁶

¹⁶⁹ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 225.

¹⁷⁰ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁷¹ *Ibíd.*, p. 227.

¹⁷² *Ibíd.*, p. 226.

¹⁷³ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁷⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁷⁵ Citado por SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 225.

¹⁷⁶ *Ibíd.*, p. 227.

Esta acción se emplea cuando se han aplicado medidas arancelarias restrictivas de comercio interregional, o por conductas que impiden la libre circulación de personas, bienes, y servicios en territorio comunitario¹⁷⁷. Entre los numerosos fallos dictados por acciones de incumplimiento, pueden citarse los siguientes:

- Proceso 51-AI-2002 (caso sistema andino de franjas de precios). Declaró la preeminencia de la norma comunitaria y sancionó a Ecuador por incumplimiento de la norma comunitaria¹⁷⁸.

- Proceso 50-AI-2002 [caso Decreto Supremo N° 029-99-AG. Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria del Perú (SENASA) facultad para poder exigir de forma unilateral requisitos fitosanitarios específicos complementarios para el otorgamiento de permisos fitosanitarios para la importación de plantas y frutos cítricos, cuando la norma comunitaria aplicable no dispone la exigencia de estos requisitos]. Declaró la primacía de la norma comunitaria y sancionó a Perú por incumplimiento de la norma comunitaria.

- Fallo dictado por el Consejo de Estado de Colombia¹⁷⁹, con fundamento en el fallo dictado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en sentencia de mayo de 2006, expediente núm. 117-AI-2004. Declaró la nulidad de los Decretos números 1504 de 9 de julio de 2002, 1712 de 6 de agosto de 2002, 446 de 27 de febrero de 2003, 2130 de 30 de julio de 2003, 3519 de 5 de diciembre de 2003, 2646 de 20 de agosto de 2004 y 1141 de 14 de abril de 2005, expedidos por el Gobierno de Colombia (Caso de Salvaguardas). En este fallo el Tribunal Nacional reconoce y declara la supremacía del derecho comunitario y el dictamen del TJCA de suspensión de la norma interna, la declaratoria de incumplimiento de Colombia, el cese de la actividad y el pago de costas por la República de Colombia¹⁸⁰.

- Proceso 8-AI-98 (caso de incumplimiento en la vigencia del régimen de Valoración Aduanera y la Declaración Andina del Valor), mediante el cual se sancionó a la República de Bolivia por incumplimiento de las normas comunitarias¹⁸¹.

En cuanto al procedimiento sumario por desacato a las sentencias en acciones de incumplimiento, el control de legalidad es de tal consistencia a nivel andino que, de modo adicional a las acciones de incumplimiento, se ha establecido un procedimiento especial sumario por acciones de desacato de las sentencias que

¹⁷⁷ *Ibíd.*, p. 228.

¹⁷⁸ Disponible en http://www.pict-pcti.org/news_archive/03/03aug/CAC_082503.htm, consultado el 15 de julio de 2016.

¹⁷⁹ Disponible en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10001688>, consultado el 15 de julio de 2016.

¹⁸⁰ *Ibíd.*

¹⁸¹ Disponible <http://server.tribunalandino.org.ec/ips/Pr08AI98.txt>, consultado el 15 de julio de 2016.

declaran el incumplimiento. En estos casos, el Tribunal impondrá sanciones al país miembro, previa opinión de la Secretaría General, por las que suspenderá total o parcialmente las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al país remitido, las que serán levantadas al cumplimiento del Estado¹⁸². Esta acción evidencia la fuerza coercitiva normativa supranacional impuesta en los procesos supranacionales.

Por otra parte, siguiendo con los tres primeros tipos de acciones reconocidos en el Tratado de Creación del Tribunal, la *interpretación prejudicial* se considera como un "mecanismo de cooperación entre el Juez Nacional y el Comunitario"¹⁸³. Tiene por objeto la interpretación por parte del Tribunal de la norma comunitaria en forma correcta, objetiva y uniforme, para que la instancia nacional la aplique al caso concreto¹⁸⁴. La interpretación prejudicial puede ser facultativa u obligatoria¹⁸⁵, y tiene efectos vinculantes en el derecho interno y en el caso consultado.

Pueden solicitarla los jueces nacionales de diversas instancias y los organismos administrativos que tienen funciones jurisdiccionales, quienes deben aplicar normas del derecho comunitario andino. La consulta facultativa fue ratificada en el proceso de interpretación prejudicial 14 IP-2007 de 21 de marzo de 2007¹⁸⁶.

La interpretación prejudicial es considerada como la pieza clave del sistema jurisdiccional andino¹⁸⁷. Se trata de una consulta vinculante para el juez nacional, en la cual el juez comunitario expresa su interpretación sobre las normas comunitarias. Por lo tanto, en este caso, el Tribunal no puede interpretar el derecho nacional, porque esto es competencia del juez nacional. Además, no puede aplicar la norma comunitaria, sólo se limita a interpretarla, ya que su aplicación es obligación del juez nacional. A su vez, el Tribunal no puede pronunciarse sobre los hechos materia del litigio nacional, pues el ejercicio de comprobar su exactitud o decidir sobre su calificación es privativo del juez nacional¹⁸⁸. En suma, es una actuación judicial en la que está claramente delimitado el reparto de competencias

¹⁸² SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., pp. 229 a 232.

¹⁸³ *Ibíd.* p. 232.

¹⁸⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pp. 234 y 235.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, p. 236.

¹⁸⁷ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 129 y 130.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 133.

entre el juez comunitario y el nacional; en la cual resalta, sin dudas, un sistema de cooperación judicial¹⁸⁹.

En cuanto a las competencias adicionales otorgadas por el Protocolo de Cochabamba, la primera de ellas es el *recurso por omisión o por inactividad*, que se interpone cuando los órganos supranacionales como la Secretaría Nacional, la Comisión Andina y la Comisión Andina de Ministros de Relaciones Exteriores, se abstuvieren de cumplir, por omisión o inactividad, con las actividades que les corresponde conforme el ordenamiento jurídico andino. Esta acción debe cumplir con un procedimiento administrativo previo en cada órgano comunitario¹⁹⁰.

La segunda es la *acción laboral*, según la cual es competencia del Tribunal conocer sobre las controversias laborales derivadas de los funcionarios o empleados de los diferentes órganos e instituciones que integran el SAI¹⁹¹.

Por último, la *función arbitral* nace del artículo 38 del Tratado de Creación del Tribunal Andino, incluido por la modificatoria del Protocolo de Cochabamba. Se limita a supuestos de acuerdo de cláusula arbitral para resolver los conflictos entre los órganos e instituciones del SAI, de éstos y terceros, y de particulares derivados de contratación privada que involucren normas comunitarias¹⁹².

4.2. La solución de controversias en la Comunidad Andina

El Acuerdo de Cartagena de 1969, por el cual se creó el entonces Grupo Andino, también creó la Comisión y la Junta¹⁹³, hoy Secretaría General, como sus órganos principales. La primera llevaba “adelante los buenos oficios, y los procesos de mediación y conciliación que fuesen necesarios, cuando se presenten discrepancias con motivo de la aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena”¹⁹⁴. De no lograrse una solución, se sometían a los procesos establecidos en el Protocolo de Asunción de 12 de septiembre de 1967, el que —a criterio de Vigil Toledo— “no se basaba en un arbitraje en derecho, sino en un acuerdo negociado, considerando el interés de las partes”¹⁹⁵.

Con la creación del TJCA, en 1979, se optó por un mecanismo de control jurisdiccional y de legalidad, siguiendo el rigor del proceso supranacional. Se superó

¹⁸⁹ *Ibíd.*, pp. 132 y 134.

¹⁹⁰ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 240.

¹⁹¹ *Ibíd.*, p. 241.

¹⁹² *Ibíd.*, p. 243.

¹⁹³ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., p. 39.

¹⁹⁴ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁹⁵ *Ibíd.* y loc. cit.

la idea “de un Tribunal Arbitral y se optó por uno Jurisdiccional, que controle la legalidad de las normas emanadas por la Junta y la Comisión”¹⁹⁶, “con poder judicial al interior de la Comunidad, que haría de los Estados miembros y las instituciones comunitarias, y, en general de los particulares, sujetos justiciables de ese tribunal”¹⁹⁷.

En consecuencia, los mecanismos de solución de controversias, vía arbitraje, no tuvieron mayor eco en el Grupo Andino. Posteriormente, el Protocolo de Cochabamba otorgó atribución arbitral a la Secretaría General para solucionar controversias de los países miembros: “Se excluyen las controversias que surjan con motivo de la aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico interno de conformidad con lo establecido en el artículo 42 del Tratado de Creación”¹⁹⁸. Este Protocolo también confirió capacidad arbitral al TJCA:

... únicamente para casos de controversias suscitados entre los órganos e instituciones del SAI, o entre éstos y terceros, cuando así lo acuerden las partes; y entre particulares cuando éstos acuerden someterse a la jurisdicción arbitral del Tribunal, por aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos privados y regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.¹⁹⁹

El laudo emitido, ya sea en equidad o en derecho, servirá de título legal suficiente para solicitar su ejecución en territorio interno²⁰⁰. No admite recurso de revisión alguno. En todo caso, la función arbitral en la Comunidad Andina es mínima, a diferencia de la jurisdiccional²⁰¹, que es relevante y abundante en cuanto a resoluciones sobre interpretaciones prejudiciales y acciones de incumplimiento, a través de los cuales aplica la norma comunitaria.

Este hecho marca una diferencia importante con los procesos regionales intergubernamentales como los del Mercosur; donde, al carecer de órganos con capacidad jurisdiccional, la función arbitral otorgada es fuerte, por ser el único mecanismo concebido para la solución de las controversias. El mecanismo arbitral

¹⁹⁶ Texto de la Declaración del Tratado de Creación del TJCA, citado por VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., p. 41.

¹⁹⁷ *Ibíd.*, pp. 40 y 41.

¹⁹⁸ *Ibíd.* y loc. cit.

¹⁹⁹ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 243.

²⁰⁰ *Ibíd.* y loc. cit.

²⁰¹ *Ibíd.*, p. 250; allí se demuestra por ejemplo que en el año 2005 se dictaron 233 interpretaciones prejudiciales, mientras que se dictaron 5 laudos en el mismo año.

en el Mercosur es resuelto en primera instancia por un Tribunal Arbitral ad hoc²⁰², y en segunda, mediante revisión, por el Tribunal de Revisión Permanente, el que emite laudos, opiniones consultivas y resoluciones²⁰³. En caso de someterse a arbitraje los Estados miembros, puede conocerlo el Grupo del Mercado Común²⁰⁴. Tampoco se observa un mecanismo de control jurisdiccional en la Unasur, lo cual refuerza su estructura intergubernamental y el mecanismo de solución de controversias por la clásica vía arbitral, para lo cual no se descarta la creación de un Tribunal Arbitral²⁰⁵.

Como señala Vigil Toledo, la integración más profunda encuentra asidero en la supranacionalidad, fundamentada en el control jurisdiccional y la conformación de un Tribunal de Justicia con atribuciones de garante de legalidad. En cambio, "la integración intergubernamental se basa en la cooperación interestatal, y la solución de controversias basada en el mecanismo tradicional del trato directo, los buenos oficios y la mediación y el arbitraje, por carecer de un control jurisdiccional a nivel comunitario"²⁰⁶. Por consiguiente, si bien son válidos los mecanismos alternativos de solución de controversias como la mediación y el arbitraje, en la estructura supranacional no son los únicos, y menos los más importantes. Esto difiere del sistema intergubernamental, en el que resulta ser el principal y único mecanismo de solución de controversias, por la carencia de un órgano de control jurisdiccional de su normativa, lo cual retrasa los procesos de integración plenos.

En este contexto, Vigil Toledo, al analizar la Unasur, plantea sus dudas respecto de que ésta tome un camino de profundización real de integración:

Una vez más vuelve a repetirse la historia con el novísimo tratado de la Unasur, que constituye un verdadero retroceso en lo que a la profundización de la integración se refiere. Otra oportunidad perdida, como tantas otras veces, y cuando todo parecía indicar que se había aquilatado la experiencia del Grupo Andino, del Tratado de Montevideo o

²⁰² Tratado de Olivo, disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/680/1/solucion_de_controversias_final_-_02-01-2012.pdf, consultado el 15 de julio de 2016.

²⁰³ Disponible en http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm, consultado el 15 de julio de 2016.

²⁰⁴ Disponible en http://www.mercosur.int/innovaportal/file/680/1/solucion_de_controversias_final_-_02-01-2012.pdf, consultado el 15 de julio de 2016.

²⁰⁵ Disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/10/29/nota/5211749/unasur-trabaja-tribunal-arbitral>, consultado el 15 de julio de 2016.

²⁰⁶ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., p. 44.

del funcionamiento del Mercosur, y se esperaba el paso adelante en firme en la construcción de la tan ansiada integración de América del Sur.²⁰⁷

A este hecho se suma el último anuncio de Ecuador, de su posibilidad de salir de la Comunidad²⁰⁸ en caso de no establecerse medidas de salvaguarda automática para la protección de su industria nacional, frente a la constante devaluación monetaria de los países vecinos que impiden competir frente a un dólar asumido como moneda en Ecuador. Todo lo cual avizora un futuro incierto para la CAN y la supervivencia del Tribunal Andino de Naciones.

En este contexto, los Encuentros de los Ministros de la CAN y el Mercosur, como se señaló anteriormente, quizá permitan marcar el camino de cooperación relevante entre el TPR y el TJCA, para la armonización de los dos sistemas arbitrales, como los normativos, buscando la “convergencia de acciones como la interpretación prejudicial y las opiniones consultivas, que son en su naturaleza similares”²⁰⁹. Entre estas acciones podría impulsarse la creación de un Comité Jurídico Mixto²¹⁰ que, como lo concibe Vigil Toledo, sea el espacio donde se vaya robusteciendo un efectivo derecho comunitario sudamericano:

... sobre la base de acuerdos comunes de los dos bloques, como el Acuerdo de Complementación Económica, número 59 celebrado entre la Comunidad Andina y el Mercosur, con el fin de establecer las bases para la futura conformación de un Tribunal independiente de la Unasur.²¹¹

Este Tribunal tendría competencias específicas y exclusivas para la interpretación y aplicación uniforme de los siguientes instrumentos: a) el Acuerdo de Complementación Económica entre CAN-Mercosur; b) las disposiciones comunes sobre la legislación secundaria en ambos bloques en materia de propiedad intelectual; c) la legislación en materia de transporte multimodal que haya sido identificado por la Comisión Administradora, conforme lo dispuesto en el Título XVIII del Acuerdo de Complementación Económica CAN-Mercosur; y, por último, d) la legislación armonizada sobre protección del medioambiente²¹².

²⁰⁷ *Ibíd.*, p. 42.

²⁰⁸ Disponible en <http://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/12/nota/4547941/posible-salida-ecuador-can-inquieta-empresarios>, consultado el 15 de julio de 2016.

²⁰⁹ VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 178 y 179.

²¹⁰ *Ibíd.*, p. 174.

²¹¹ *Ibíd.* y loc. cit.

²¹² *Ibíd.* y loc. cit.

De ser viable la propuesta de Vigil Toledo, se estaría sentando las bases para la construcción y conformación de una verdadera comunidad de derecho sudamericano y de un Tribunal Sudamericano que vaya acercando y consolidando los procesos de integración de América del Sur. De existir, este órgano podría ser el Tribunal de Unasur, en el cual se cristalice la unión real de los pueblos que conforman la Unasur, mediante un proceso de integración más profundo, que supere el proceso intergubernamental.

5. Conclusiones

5.1. Diferencias entre el derecho de integración supranacional de la Comunidad Andina de Naciones y el de integración intergubernamental del Mercosur

Como hemos visto, la estructura de la CAN es más compleja que las de carácter intergubernamental o de cooperación, las que por su propia naturaleza son limitadas²¹³. Esto no comporta mayores incidencias en los poderes públicos internos de sus Estados miembros, que siempre votan en consenso sus decisiones y en cumplimiento de los límites e instrucciones internas de los Estados. Así, no se genera la compleja relación normativa entre el sistema jurídico comunitario y el nacional, que se conoce hoy en la doctrina como *spaghetti bowl*, basado en la primacía del derecho comunitario sobre el nacional, su aplicación inmediata y efecto directo.

En los procesos intergubernamentales, su derecho comunitario está conformado por normas que "facilitan sus procesos de integración, pero al carecer de autonomía plena, tienen un carácter de colaboración o cooperación plena, y las decisiones y acciones ejecutivas están condicionadas a la voluntad absoluta de los Estados miembros"²¹⁴. Según Pizzolo, en esta forma de integración "las relaciones internacionales se basan en la colaboración o coordinación entre Estados"²¹⁵, entre los cuales "no se imponen decisiones por el voto de la mayoría, sino que todo se hace a través de acuerdos, a ser cumplidos en forma voluntaria por los países involucrados, respetándose la soberanía de cada uno de ellos"²¹⁶.

En esta clase de procesos, por la carencia de supranacionalidad y por la naturaleza de asociación o cooperación, las instituciones comunitarias se

²¹³ MONTAÑO GALARZA, César, *Problemas Constitucionales de la Integración*, ob. cit., p. 70.

²¹⁴ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 96.

²¹⁵ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina*, ob. cit., p. 523.

²¹⁶ *Ibíd.* y loc. cit.

caracterizan por estar “manejadas directamente por los Estados mediante la fórmula de coordinación de soberanías nacionales cuyo fundamento reside en la convicción de la preeminencia de los intereses nacionales que se basan en una visión rígida de la soberanía misma”²¹⁷. Por tanto, y como enseña Pizzolo, sus características son las siguientes:

- a) la primacía del interés nacional de cada uno de los Estados miembros.
- b) la existencia de órganos de carácter diplomático.
- c) La emisión de resoluciones de carácter predominantemente recomendatorio o vinculante, únicamente en el caso que son adoptadas por unanimidad.²¹⁸

Por lo tanto, en este caso, no existe la cesión de atribuciones —desde la perspectiva de Montaña— “o ‘competencias soberanas’ a favor de las organizaciones que la integran”²¹⁹. El Mercosur, en tanto expresión de un proceso de integración intergubernamental, es catalogado como una “organización internacional clásica”²²⁰, a diferencia del proceso de integración de la Comunidad Andina, que se enmarca dentro de una tipología supranacional.

A diferencia del derecho supranacional andino, el derecho de integración intergubernamental no tiene primacía sobre el derecho interno y carece de aplicación directa e inmediata. Resulta evidente que el derecho para la integración intergubernamental es diferente al derecho comunitario o supranacional, entre otras cosas, por los efectos jurídicos.

En relación con la estructura del Mercosur, ésta nació con la suscripción del Tratado de Asunción (TA), el 26 de marzo de 1991, suscrito por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay²²¹. Al momento se ha incorporado Venezuela como socio pleno²²². Entre sus principales objetivos y propósitos, se destacan los siguientes: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos; b) el establecimiento del Arancel Externo Común; c) la coordinación de políticas macro

²¹⁷ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina*, ob. cit., pp. 526 y 527.

²¹⁸ *Ibíd.*, p. 527.

²¹⁹ *Ibíd.* y loc. cit.

²²⁰ *Ibíd.* y loc. cit.

²²¹ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 313.

²²² Luciana SCOTTI señala que Bolivia en diciembre de 2006, y Ecuador, en el año 2011, solicitaron su incorporación como miembros del Mercosur. V. NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, ob. cit., p. 68.

económicas y sectoriales; y d) el compromiso de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes para el fortalecimiento del proceso de integración.²²³

Conforme señala Pizzolo, el Tratado de Asunción concibió inicialmente al Mercosur como un proyecto abierto e integrador²²⁴, se generó flexible, con el fin de ir acoplado este organismo a los procesos de cambio y evolución que implica la integración. Sus principios característicos fueron: gradualidad, flexibilidad y equilibrio²²⁵. Sin embargo, el Protocolo de Ouro Preto (POP), complementario del Tratado de Asunción, estableció la estructura funcional del Mercosur, de neto corte intergubernamental y clásico, la cual quedó conformada del siguiente modo: a) Consejo del Mercado Común (CMC); b) Grupo Mercado Común (GMC); c) Comisión de Comercio del Mercosur (CCM); d) Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC); e) Foro Consultivo Económico y Social (FCES); y f) Secretaría Administrativa.²²⁶

El Mercosur se basa en un sistema de solución de controversias²²⁷, y no en un sistema de control jurisdiccional y de legalidad. Sus órganos emiten opiniones consultivas, pero sin efectos vinculantes ni obligatorios²²⁸, salvo casos excepcionales, y establece mecanismos de negociaciones de buena voluntad, directas entre los Estados parte²²⁹. El único mecanismo de solución de controversias es el procedimiento arbitral²³⁰, dividido en dos instancias. Por un lado, se encuentran los reclamos de particulares por sanciones o aplicaciones de cualquier Estado parte de medidas legales o administrativas de efecto restrictivo, discriminatorias o de competencia desleal, en violación del Tratado de Asunción o del POP, y demás normativa de integración intergubernamental del Mercosur²³¹. Por otro lado, tienen Tribunales Arbitrales ad hoc y el TPR²³², pero como foro de arbitraje, no como interpretador prejudicial de la normativa comunitaria, como sucede en la CAN.

²²³ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 84.

²²⁴ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina*, ob. cit., p. 528.

²²⁵ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 315.

²²⁶ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina*, ob. cit., p. 529. Ver también SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., pp. 318 a 322, que coincide con la estructura señalada por Pizzolo.

²²⁷ SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración...*, ob. cit., p. 323.

²²⁸ *Ibíd.*, p. 325.

²²⁹ *Ibíd.*, pp. 327 a 328.

²³⁰ *Ibíd.*, pp. 329 a 335.

²³¹ *Ibíd.*, pp. 335 a 337.

²³² *Ibíd.*, p. 338.

La producción normativa del CMC, del GMC y del CCM, a diferencia del modelo subregional andino, es de naturaleza intergubernamental, y, por ello, no tiene las características ni los efectos señalados en el derecho comunitario andino, pues se encuentra marcado por la omnipresencia de los intereses nacionales de los Estados cooperantes²³³. Como señala Pizzolo, las normas originarias o derivadas no se introducen automáticamente en el ámbito interno de los Estados miembros —pues se ha regulado expresamente el proceso de incorporación—, los que conservan intacta la soberanía propia de los Estados parte. Por lo tanto, en el Mercosur, “no se ha producido el acoplamiento automático entre el ordenamiento internacional y el ordenamiento interno de los Estados parte, típico de comunidades económicas supranacionales”²³⁴.

5.2. De cara al futuro

Del estudio realizado se evidencia que, si bien el modelo supranacional de la CAN, al igual que los de cooperación o intergubernamental del Mercosur y de Unasur, es un proceso de integración, estos modelos mantienen diferencias sustanciales, derivadas de su naturaleza y constitución. Estas discrepancias inciden en forma directa en su estructura, así como en la composición de cada uno de sus ordenamientos jurídicos y en su relación de éste con el sistema jurídico interno de cada Estado miembro, lo que genera problemas y tensiones de variada índole.

El cambio de paradigma asumido en la subregión andina permitió optar por la estructura supranacional por sobre la intergubernamental. Esta estructura exigió y exige no sólo una decisión política clara de llegar a la unión de los pueblos integrados, sino también una serie de renunciamentos y una conciencia ciudadana latinoamericana real. En la coyuntura actual, este proceso corre el riesgo de sufrir un retroceso, tanto por diversos factores económicos y políticos como por los nuevos procesos de integración que se han quedado en el esquema intergubernamental, donde las concepciones decimonónicas de soberanía de los Estados Nación pueden vencer a la de cesión de soberanía que exige el modelo supranacional.

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, a la complejidad del proceso supranacional andino, debe sumarse la resolución del año 2011 de los presidentes

²³³ *Ibíd.*, p. 530.

²³⁴ PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina*, ob. cit., p. 532. Tomada la cita de BIASCO, Emilio, “Federalismo y Mercosur, adaptación de las Constituciones al Mercosur”, en *Derecho Administrativo* (Homenaje a Miguel S. Marienhoff), Buenos Aires, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, 1998, parágrafos VI y VII.

andinos y los fines constitutivos de la Unasur, que establecieron como política relevante del sistema andino la convergencia de éste con el proceso intergubernamental del Mercosur, en aras a la consolidación del proceso de Unión de las Naciones del Sur, en la Unasur. Esta decisión política ha generado importantes esfuerzos por parte de los Tribunales Comunitarios de la CAN y del Mercosur, los que se espera den como fruto un espacio de diálogo y de consolidación normativa común de Sudamérica. También se alienta la conformación de un verdadero Tribunal Sudamericano que supere la limitación de la actividad arbitral, y al que se le otorgue atribuciones suficientes que le permitan lograr la consolidación de un verdadero derecho sudamericano, desde la función jurisdiccional. Sin embargo, el futuro de este Tribunal, así como de su control de legalidad, es incierto en el actual contexto político regional, al igual que la continuidad en la labor y los esfuerzos desplegados durante más de 47 años que lleva el proceso de integración de la Comunidad Andina.

Desde estas páginas se espera que el proceso supranacional de la subregión andina no se trunque, como históricamente y por reiteradas ocasiones ha acontecido desde la conformación de los Estados Nación creados luego de la independencia de España. Se aspira que la fragmentación normativa sea seguida por la consolidación de un ordenamiento jurídico comunitario sudamericano, que desde el respeto de las diferencias de cada uno de los pueblos hermanos que formamos América del Sur pueda identificar las líneas de convergencia, consenso y armonización normativa. Este proceso será el que finalmente permita levantarnos como una verdadera Unión Sudamericana, consolidada en torno a una estructura sólida y fuerte basada en procesos de integración supranacional.

6. Bibliografía y fuentes

AA.VV., *Derecho Comunitario Andino*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Internacionales (IDEI), Fondo Editorial, 2003.

MONTAÑO GALARZA, César, *Problemas Constitucionales de la Integración*, Porrúa, México, 2013.

NEGRO, Sandra (dir.), *Derecho de la Integración: Manual*, Buenos Aires, B de F, 2013.

NOVAK TALAVERA, Fabián, "La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico", en *Derecho Comunitario Andino*, Lima, Perú, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial, 2003.

PERDOMO PERDOMO, Leonor, "El Ordenamiento Jurídico Comunitario Andino y el Bloque de Constitucionalidad", en *Tinta Jurídica*, Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UISE, Universidad Internacional SEK, n° III, Quito, 2014.

PIZZOLO, Calogero, *Derecho e Integración Regional: Comunidad Andina, Mercosur, SICA, Unión Europea*, Buenos Aires, Ediar, 2010.

SALGADO ESPINOZA, Oswaldo, *El ABC del Derecho para la Integración, el Surco de la Neo-Integración*, Cuenca, EDISLAT, Ediciones y Distribuciones Latinoamericanas, 2010.

VIGIL TOLEDO, Ricardo, *La estructura jurídica y el futuro de la Comunidad Andina*, Pamplona, Thomson, Madrid, 2011.

Sitios web

<http://convenioandresbello.org> [4 pantallas].

http://idatd.cepal.org/Normativas/CAN/Espanol/Tratado_de_Creacion_del_Tribunal_de_Justicia.pdf [1 pantalla].

http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/Presidencial/CP_EXTRA_4.pdf [1 pantalla]

<http://server.tribunalandino.org.ec/ips/Pr08AI98.txt> [1 pantalla]

<http://www.aladi.org/sitioAladi/index.html> [1 pantalla]

<http://www.comunidadandina.org> [61 pantallas]

<http://www.eluniverso.com> [2 pantallas].

http://www.mercosur.int/innovaportal/file/680/1/solucion_de_controversias_final_-_02-01-2012.pdf [1 pantalla].

<http://www.orasconhu.org/> [1 pantalla].

<http://www.parlamentoandino.org> [6 pantallas].

http://www.pict-pcti.org/news_archive/03/03aug/CAC_082503.htm [1 pantalla].

<http://www.rau.edu.uy/mercosur/opretosp.htm> [1 pantalla].

<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=10001688> [1 pantalla].

http://www.tprmercosur.org/es/sol_contr_ini_proc_gral.htm [1 pantalla].

<http://www.unasursg.org/es/historia> [1 pantalla].

**Anexo: Políticas relevantes y temas de trabajo que se desarrollan
en la Comunidad Andina de Naciones (pto. 2.7.1)**

1	Aduanas²³⁵	<p>Decisiones 653, 675, 703 y 722²³⁶, Nomenclatura Común Andina NANDINA;</p> <p>Decisión 571, Valoración Aduanera (Normativa Común para la determinación de derechos de aduana) y Resoluciones que establecen los criterios para fijar el valor de aduana²³⁷;</p> <p>Decisión 618²³⁸, 671 y 716, Armonización de Regímenes Aduaneros</p> <p>Decisión 617 y 636²³⁹, Tránsito Aduanero Comunitario;</p> <p>Decisión 657²⁴⁰, Arancel Integrado Andino (ARIAN) Actuación de Normativa Andina;</p> <p><u>Otros temas aduaneros: Decisión 670, 716 y 752 (DAU); Decisión 728 (Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina), Decisión 573 (Programa</u></p>
----------	------------------------------	---

²³⁵ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=3&tipo=TE&title=aduanas>, consultado el 7 de julio de 2016.

²³⁶ Se dictó en el año 2007, con posteriores modificaciones. Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=6&tipo=TE&title=nomenclatura-arancelaria>, consultado el 7 de julio de 2016.

²³⁷ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=7&tipo=TE&title=valoracion-aduanera>, consultado el 7 de julio de 2016.

²³⁸ Entró en vigencia en el año 2005, la última Decisión se dictó en el año 2010. Se estableció del DAU. Formulario Único de Aduana Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=8&tipo=TE&title=regimenes-aduaneros>, consultado el 7 de julio de 2016.

²³⁹ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=117&tipo=TE&title=transito-aduanero-comunitario>, consultado el 7 de julio de 2016. La primera Decisión se dictó en el año 2006 y regula el libre tránsito de mercaderías en la región.

²⁴⁰ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=118&tipo=TE&title=arancel-integrado-andino-arian>, consultado el 7 de julio de 2016. Consta que el sistema sirve para "validar e incorporar a una base de datos toda la información y normativa que generan los órganos de decisión de la Comunidad Andina, mediante las aperturas, en los casos en que sea necesario, de las Subdivisiones de la Nomenclatura Común Andina (NANDINA), para designar las mercancías que sean objeto de reglamentaciones específicas. El Sistema ARIAN comprende dos subsistemas: i) El Subsistema Central del ARIAN, encargado de recopilar y distribuir la información del ARIAN, cuyo funcionamiento estará a cargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y ii) Los Subsistemas Nacionales del ARIAN, encargados de la consistencia y actualización del arancel externo común y las medidas recibidas, cuyo funcionamiento estará a cargo de las administraciones aduaneras nacionales de los Países Miembros. El ARIAN, que está basado en la Nomenclatura Común – NANDINA, se establece como herramienta para facilitar la difusión y aplicación del arancel externo común, de las estadísticas de comercio exterior y de las políticas y medidas comunitarias relativas".

		<u>Andino de Formación Aduanera), Decisión 574 (Régimen Andino sobre Control Aduanero).</u>
2	Democracia	<p>Decisión 458, Lineamientos de Política Exterior;</p> <p>Protocolo Adicional al Acuerdo, "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia", incorporó la Cláusula Democrática;</p> <p><u>Decisión 586, "Programa de Trabajo para la Difusión y Ejecución de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos";</u></p> <p><u>Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, Guayaquil, 26 de julio de 2002;</u></p> <p><u>Declaración de Machu Picchu sobre la Democracia, los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Lucha contra la Pobreza, Lima, Machu Picchu, 28-29 de julio de 2001</u>²⁴¹;</p>
3	Macroeconomía	<p><u>Decisiones 543 (informes de programas de planes de convergencias);</u></p> <p><u>Decisiones 704 (2008) y 731 (enero de 2010), Decisión 753 (2011) (Indicadores de Vulnerabilidad Macroeconómica Fiscal y Externa);</u></p> <p><u>Decisiones 40 (1971) y 578 (2004). (Doble Tributación);</u></p> <p><u>Decisión 659 (Integración Financiera)</u>²⁴².</p>
4	Relaciones Externas	<p>Decisión 458, 1999, lineamientos de Política Exterior Común (PEC). Es instrumento marco para el relacionamiento de los países andinos con terceros;</p> <p>Decisión 475, 2000, Decisión 499, 2001 - "Directiva No. 1", criterios y pautas para la programación y ejecución de la PEC;</p> <p>Decisión 476, 2001, reglamenta el seguimiento de la directiva;</p>

²⁴¹

Disponible

en

<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=100&tipo=TE&title=democracia>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴² En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=73&tipo=TE&title=macroeconomia>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Resolución 528, 2001, unifica los textos de las Decisiones 475 y 499;</p> <p>Decisión 741, 2010, crea figura de País Observador.²⁴³</p>
5	Afrodescendencia	<p>Decisión 578, Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la CAN.²⁴⁴</p>
6	Desarrollo Fronterizo	<p>Decisión 541, Lineamientos del Plan Andino de Salud en Fronteras;</p> <p>Decisión 502, Centros Binacionales de atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 501, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 459, Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.²⁴⁵</p>
7	Medio Ambiente	<p>Decisión 763, Estrategia Andina para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (2011);</p> <p>Decisión 713, Modificación de la Decisión 591: Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres (2009);</p> <p>Decisión 596, Creación del Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Comunidad Andina (2004);</p> <p>Decisión 529, Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE) (2002);</p> <p>Decisión 523, Estrategia Regional de Biodiversidad (2002);</p> <p>Decisión 436, Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (1998);</p> <p>Decisión 435, Creación del Comité Andino de Autoridades Ambientales (1998);</p>

²⁴³ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=11&tipo=TE&title=relaciones-externas>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴⁴ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=86&tipo=TE&title=afrodescendientes>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴⁵ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=68&tipo=TE&title=desarrollo-fronterizo>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 391, Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos (1996);</p> <p>Decisión 345: Régimen Común de Protección de los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales (1993);</p> <p>Decisión 182, Sistema Andino "José Celestino Mutis" sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Conservación del Ambiente (1983).²⁴⁶</p>
8	Sanidad Humana	<p>Decisiones 516, 705, Productos cosméticos;</p> <p>Decisiones 706 y 721, Productos de Higiene Doméstica y Absorbentes de Higiene Personal.²⁴⁷</p>
9	Anticorrupción	Decisión 668 , Plan andino de lucha contra la corrupción ²⁴⁸ .
10	Desarrollo Rural	Lineamientos estratégicos para el desarrollo rural. Fondo y Foro, Proyecto Agricultura Familiar Agroecológica Campesina ²⁴⁹ .
11	Migración	<p>Decisión 709, Modificación de la Decisión 504;</p> <p>Decisión 583, Instrumento Andino de Seguridad Social;</p> <p>Decisión 550, Consejo Andino de Identificación y Estado Civil;</p> <p>Decisión 548, Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios;</p> <p>Decisión 545, Instrumento Andino de Migración Laboral;</p>

²⁴⁶ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=127&tipo=TE&title=medio-ambiente>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴⁷ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=96&tipo=TE&title=sanidad-humana>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴⁸ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=1&tipo=TE&title=anticorrupcion>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁴⁹ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=82&tipo=TE&title=desarrollo-rural>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 526, Ventanillas de entrada en aeropuertos para nacionales y extranjeros residentes en los Países Miembros;</p> <p>Decisión 504, Creación del Pasaporte Andino;</p> <p>Decisión 503, Reconocimiento de documentos nacionales de identidad;</p> <p>Decisión 502, Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF);</p> <p>Decisión 501, Zonas de Integración Fronteriza (ZIF);</p> <p>Decisión 439, Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios;</p> <p>Decisión 398, Transporte Internacional de Pasajeros;</p> <p>Decisión 397, Tarjeta Andina de Migración.²⁵⁰</p>
12	Seguridad	<p>Decisión 505, Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos;</p> <p>Decisión 552, Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos;</p> <p>Decisión 587, Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina;</p> <p>Decisión 588, Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la Comunidad Andina.²⁵¹</p>
13	Antidrogas	<p>Decisión 614, Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible;</p>

²⁵⁰ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=84&tipo=TE&title=migracion>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵¹ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=81&tipo=TE&title=seguridad>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 602, Norma Andina para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;</p> <p>Decisión 587, Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina;</p> <p>Decisión 549, Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA);</p> <p>Decisión 505, Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos;</p> <p>Decisión 458, Lineamientos de la Política Exterior Común.²⁵²</p>
<p>14</p>	<p>Desarrollo Social</p>	<p><i>Temas: sociolaboral, seguridad alimentaria, género y oportunidades, desarrollo social</i></p> <p>Decisión 745, Año Andino de la Integración Social (2011);</p> <p>Decisión 592, Creación del Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social;</p> <p>Decisión 601, Plan Integrado de Desarrollo Social – PIDS.²⁵³</p>
<p>15</p>	<p>Mypimes</p>	<p><i>Fortalecimiento a la pequeña empresa</i></p> <p>Decisión 749, Creación e Implementación del Observatorio Andino de la MIPYME (OBAPYME);</p> <p>Decisión 748, Comité Andino de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (CAMIPYME);</p> <p>Decisión 702, Sistema Andino de Estadística de la MIPYME;</p> <p>Resolución 1487, Reglamento de Funcionamiento del Observatorio Andino de la MIPYME (OBAPYME);</p> <p>Resolución 1260, Disposición Técnica para la Transmisión de Datos de las Estadísticas de</p>

²⁵² En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=59&tipo=TE&title=antidrogas>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵³ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=69&tipo=TE&title=desarrollo-social>, consultado el 7 de julio de 2016.

		MIPYME de los Países de la Comunidad Andina. ²⁵⁴
16	Seguridad Alimentaria	Decisión 742 , Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional. ²⁵⁵
17	Comercio de Bienes	Tiene como meta establecer la zona de libre comercio en la subregión y las relaciones con terceros. ²⁵⁶ Tiene relación con las normas aduaneras, barreras arancelarias y no arancelarias.
18	Educación	Se implementa por: Convenio Andrés Bello, que establece el reconocimiento y homologación a nivel primario, secundario y de tercer nivel. Busca la integración educativa. Su mención evidencia su adscripción al SAI. Universidad Andina. Enlaces con los Ministerios de Educación de cada país. ²⁵⁷
19	Sistema Andino de Calidad	Decisiones 376 (1995) y 419 (1997), Metrología; Decisión 572 , <u>Reglamentación Técnica</u> ; Decisión 615 , <u>Acreditación</u> ; Resolución 313 , <u>Normalización Técnica</u> ; Regula Listas de Normas Técnicas Andinas y Organismos de Certificación, acreditados y reconocidos. ²⁵⁸
20	Comercio de Servicios	Decisión 439 "Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina";

²⁵⁴ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=79&tipo=TE&title=mipymes>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵⁵ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=95&tipo=TE&title=seguridad-alimentaria>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵⁶ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=138&tipo=TE&title=comercio-de-bienes>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵⁷ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=87&tipo=TE&title=educacion>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁵⁸ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=62&tipo=TE&title=sistema-andino-de-calidad>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 510, Adopción del Inventario de Medidas Restrictivas del Comercio de Servicios;</p> <p>Resolución 1109, Listado de medidas que podrán ser mantenidas por los Países Miembros al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Decisión 659;</p> <p>Decisión 659 "Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa".²⁵⁹</p>
21	Energía	<p>Decisión 789, Sobre la modificación de la Decisión 757, que determina la Vigencia de la Decisión 536 "Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad"</p> <p>Decisión 757, Sobre la Vigencia de la Decisión 536 "Marco General para la Interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad";</p> <p>Decisión 720, Sobre la vigencia de la Decisión 536 "Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad";</p> <p>Decisión 536, "Marco General para la interconexión subregional de sistemas eléctricos e intercambio intracomunitario de electricidad";</p> <p>Decisión 557, Creación del Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina.²⁶⁰</p>
22	Normas de Origen	<p>Decisiones 416, Requisitos Específicos de Origen cuando las Normas Especiales para la Calificación y Certificación del Origen de las Mercancías;</p> <p>Decisión 417, criterios y procedimientos.</p>

²⁵⁹ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=139&tipo=TE&title=comercio-de-servicios>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶⁰ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=71&tipo=TE&title=energía>, consultado el 7 de julio de 2016.

23	Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria	Decisión 515 , Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (SASA). Actualización de las normas fitosanitarias y de control. Sus instrumentos regulatorios son las normas comunitarias y nacionales inscritas en el Registro subregional o de emergencia; entre otras: el Sistema Andino de Información y Vigilancia Epidemiológica en Sanidad Animal; el Sistema Andino de Información y Vigilancia Fitosanitaria; los procedimientos para que un País Miembro o parte de él se declare libre de una plaga o enfermedad; los Programas de Acción Conjunta de Sanidad Agropecuaria. ²⁶¹
24	Cooperación Internacional	Establece los lineamientos y políticos de la Cooperación Internacional. ²⁶²
25	Franja de Precios	Determina un sistema de franja de precios de referencia; rebajas arancelarias; Derechos adicionales (Dva) y Arancel total (At) para ser aplicados a las importaciones. Se establece mediante comunicados. ²⁶³
26	Participación Ciudadana	Promueve la participación de los ciudadanos de la comunidad, mediante consejos consultivos y mesas de participación ciudadana. ²⁶⁴
27	Sociolaboral	Decisión 545 , Instrumento de Migración Laboral, que permite a los trabajadores andinos gozar de idénticos derechos que los trabajadores locales, e importantes normas complementarias Decisiones 583 y 584 , Seguridad social y seguridad y salud en el trabajo a los trabajadores andinos que se desplacen de un País Miembro a otro. ²⁶⁵

²⁶¹ <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=97&tipo=TE&title=sistema-andino-de-sanidad-agropecuaria>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶² En <http://www.comunidadandina.org/Cooperacion.aspx>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶³ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=70&tipo=TE&title=franja-de-precios>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶⁴ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=76&tipo=TE&title=participacion-ciudadana>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶⁵ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=98&tipo=TE&title=sociolaboral>, consultado el 7 de julio de 2016.

28	Cultura	<p><i>Líneas de trabajo: industrias culturales; protección del patrimonio cultural; y, lucha contra el tráfico de bienes culturales.</i></p> <p>Decisión 782, Programa de armonización de estadísticas y cuentas satélite de la cultura;</p> <p>Decisión 760, Consejo Andino de Ministros de Cultura y de Culturas;</p> <p>Decisión 739: Servicios de Comunicación para la Difusión de la Integración Andina (Portal Cultural de la Comunidad Andina - CULTURANDE);</p> <p>Decisión 593, Consejo Andino de Ministros de Educación y Responsables de Políticas Culturales;</p> <p>Decisión 588, Sustitución de la Decisión 460 sobre la protección y recuperación de bienes del patrimonio cultural de los Países Miembros de la CAN;</p> <p>Decisión 460, Sobre la Protección y Recuperación de Bienes Culturales del Patrimonio Arqueológico, Histórico, Etnológico, Paleontológico y Artístico de la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 351, Régimen común sobre derechos de autor y derechos conexos.²⁶⁶</p>
29	Género e Igualdad de Oportunidades	<p>Decisión 711, Consejo Andino Asesor de Altas Autoridades de la Mujer e Igualdad de Oportunidades (CAAAMI).²⁶⁷</p>
30	Política Arancelaria	<p>Decisión 669, Política Arancelaria de la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 663, Modificación de las Decisiones 626 y 628;</p> <p>Decisión 628, Modificación de la Decisión 626;</p>

²⁶⁶ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=67&tipo=TE&title=cultura>, consultado el 7 de julio de 2016.

²⁶⁷ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=88&tipo=TE&title=genero-e-igualdad-de-oportunidades>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 626, Modificación de las Decisiones 535, 580 y 620;</p> <p>Decisión 620, Modificación de las Decisiones 535 y 580;</p> <p>Decisión 535, Arancel Externo Común;</p> <p>Decisión 465: Modificación y actualización de los Anexos 1, 2, 3 y 4 del AEC;</p> <p>Decisión 533: Autorización para el diferimiento del Arancel Externo Común de productos de la cadena siderúrgica;</p> <p>Decisión 371, Sistema Andino de Franjas de Precios;</p> <p>Decisión 370, Arancel Externo Común.²⁶⁸</p>
31	Telecomunicaciones	<p><i>Normativa sobre Recursos de la órbita espectro</i></p> <p>Decisión 725, Autorización comunitaria para la explotación y comercialización del Recurso Órbita-Espectro de los Países Miembros en la posición 67 Oeste;</p> <p>Decisión 724, Modificación de la Decisión 654 sobre el "Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita-Espectro de los Países Miembros";</p> <p>Decisión 715, Modificación del artículo 7 de la Decisión 654 y la Decisión 707 en su artículo 5 y disposiciones transitorias;</p> <p>Decisión 707, Registro Andino para la autorización de Satélites con Cobertura sobre Territorio de los Países Miembros de la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 672, Modificación de la Decisión 654 sobre el "Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Órbita-Espectro de los Países Miembros";</p> <p>Decisión 654, Marco Regulatorio para la Utilización Comercial del Recurso Orbita-Espectro de los Países Miembros.</p> <p><i>Normas de Telecomunicaciones</i></p>

²⁶⁸ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=137&tipo=TE&title=politica-arancelaria>, consultado el 7 de julio de 2016.

		<p>Decisión 638, Lineamientos para la Protección al Usuario de Telecomunicaciones de la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 462, Normas que Regulan el Proceso de Integración y Liberalización del Comercio de Servicios de Telecomunicaciones en la Comunidad Andina;</p> <p>Decisión 440, Modificación de la Disposición Transitoria Quinta de la Decisión 439;</p> <p>Decisión 439, Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina;</p> <p>Resoluciones 1296, 1338, 1367, 1390, 1423, 1472, 1473, 1497, 1501, 1545, 1596 y 1597.²⁶⁹</p>
<p>32</p>	<p>Defensa Comercial</p>	<p>Capítulo XI del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 389, Salvaguardas. Artículos 90 al 92 del Acuerdo. - Régimen para Productos Agropecuarios.</p> <p>Decisión 452, Regula las importaciones de terceros países, para casos de Salvaguardias.</p> <p>Decisiones 456 y 457, regulan las prácticas desleales sobre Derechos Antidumping y Subsidios y Derechos Compensatorios para el comercio intracomunitario;</p> <p>Decisión 283, comercio con regula prácticas desleales sobre Derechos Antidumping y Subsidios y Derechos Compensatorios para el comercio con terceros países;</p> <p>Decisión 415, norma comunitaria para corregir distorsiones a la competencia por diferencias arancelarias entre Perú y los demás Países Miembros);</p> <p>Decisión 284, Norma sobre las restricciones a las exportaciones intracomunitarias;</p> <p>Regula las investigaciones sobre salvaguardias, dumping y subsidios.</p>

²⁶⁹ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=72&tipo=TE&title=telecomunicaciones>, consultado el 7 de julio de 2016. Si bien se ubica como consumidores, debe señalarse que la normativa comunitaria 608 trata sobre defensa de la competencia.

33	Gestión Institucional	A cargo de la Secretaría General, establece los lineamientos, procedimientos y normas que regulan la gestión institucional. ²⁷⁰
34	Propiedad Intelectual	Decisión 486 , Régimen Común de Propiedad Intelectual; Decisión 351 , Régimen Común de Derechos de Autor y Derechos Conexos; Decisión 345 , Régimen Común de Protección de los Derechos de los Obtentores Vegetales; Decisión 391 , Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos ²⁷¹ .
35	Transportes	Decisiones 398 (pasajeros) y 399 (mercancías y transporte terrestres); Decisión 582 , transporte aéreo internacional, regulares y no regulares, de pasajeros, carga y correo. Decisión 288 , Transporte Marítimo; Decisiones 331 y 393 , Transporte Multimodal. ²⁷²
36	Defensa del Consumidor	Decisión 608 , Normas de defensa de la Competencia, y Grupo Andino de Consumidores. ²⁷³
37	Inversiones	Decisión 291 , Régimen Común de Inversiones; Decisión 292 , Empresas Multinacionales Andinas (EMAs); Decisión 578 , Doble Tributación; Tratados Bilaterales de Inversión entre los países de la CAN. ²⁷⁴

²⁷⁰ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=89&tipo=TE&title=gestion-institucional>, consultado el 10 de julio de 2016.

²⁷¹ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=83&tipo=TE&title=propiedad-intelectual>, consultado el 10 de julio de 2016.

²⁷² En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=99&tipo=TE&title=transportes>, consultado el 10 de julio de 2016.

²⁷³ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=140&tipo=TE&title=defensa-del-consumidor>, consultado el 10 de julio de 2016.

²⁷⁴ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=91&tipo=TE&title=inversiones>, consultado el 10 de julio de 2016.

<p>38</p>	<p>Pueblos Indígenas</p>	<p>Decisión 674, Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina –CCPICAN. Sus planes estratégicos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pueblos Indígenas, • El cambio climático, • Tierra y territorio (Derechos de Pueblos, nacionalidades y madre tierra), • Gestión e incidencia organizacional, • Participación política (Participación e incidencia en políticas públicas regionales y nacionales), • Derecho de consulta y consentimiento previo, • Políticas económicas, integración y “Buen Vivir”, • Criminalización de conflictos sociales y persecución indígena, • Participación de la mujer indígena (Derechos y Promoción de la mujer y familia indígenas).²⁷⁵
<p>39</p>	<p>Turismo</p>	<p>Decisión 463, Régimen para el Desarrollo e Integración del Turismo.²⁷⁶</p>

Fuente: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?tipo=SA>.

²⁷⁵ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=78&tipo=TE&title=pueblos-indigenas>, consultado el 10 de julio de 2016.

²⁷⁶ En <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=85&tipo=TE&title=turismo>, consultado el 10 de julio de 2016.