



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

ORÍGENES Y TRAYECTORIA DEL «TRATADO CONSTITUTIVO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA»

AUTOR

Álvaro Mejía Salazar,
Procurador y docente del Área de Derecho,
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, 2024

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra.

Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

CAPÍTULO II

ORÍGENES Y TRAYECTORIA DEL «TRATADO CONSTITUTIVO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA»

Álvaro R. Mejía Salazar

Álvaro R. Mejía Salazar

Riobamba, Ecuador (1982). Doctor en Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Derecho y especialista superior en Tributación, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogado y licenciado en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Miembro del Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración, de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo, de los Institutos Ecuatorianos de Derecho Procesal, Derecho Tributario, y Derecho Administrativo, entre otros. Procurador (director jurídico) de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, casa de estudios donde ejerce la docencia de posgrado en el Área de Derecho. Es también docente invitado permanente en la Universidad de Especialidades Espíritu Santo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad del Azuay, Universidad San Gregorio de Portoviejo, entre otras. Árbitro del Centro de Arbitraje y Mediación de la Federación Ecuatoriana de Exportadores, del Centro Internacional de Arbitraje y Mediación CIAM y del Centro de Arbitraje, Mediación y *Dispute Board Diálogos*. Perito certificado en Derecho Administrativo y Derecho Tributario por el Consejo de la Judicatura del Ecuador. Es autor de doce libros y una treintena de ensayos publicados nacional e internacionalmente. Sus aportes a la literatura jurídica le han merecido varios reconocimientos oficiales.

Contacto: alvaro.mejia@uasb.edu.ec

ORÍGENES Y TRAYECTORIA DEL «TRATADO CONSTITUTIVO DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA»

Álvaro R. Mejía Salazar

Palabras clave

ALALC. Comunidad Andina. Controversias. Tratado constitutivo. Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Keywords

ALALC. Andean Community. Disputes/Controversies. Constitutive Treaty. Court of Justice of the Andean Community.

Resumen

El texto describe la evolución histórica de la integración andina y de su mecanismo de solución de controversias, desde los antecedentes con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el establecimiento del Acuerdo de Cartagena y el Grupo Andino, hasta la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en 1979 y su reforma en 1996. Inicialmente no existió un mecanismo efectivo de solución de controversias entre los países andinos. El Acuerdo de Cartagena remitía al sistema de la ALALC que tenía muchas limitaciones. Ante los incumplimientos frecuentes de las normas andinas, en 1979 se crea el Tribunal de Justicia para controlar la legalidad, resolver controversias e interpretar de manera uniforme el derecho comunitario. En 1996 se reforma el Tratado del Tribunal para otorgarle nuevas competencias, afirmar el sistema jurídico andino y su primacía sobre el derecho interno.

Abstract

The text describes the historical evolution of Andean integration and its dispute settlement mechanism, from the background of ALALC, the establishment of the Cartagena Agreement and the Andean Group, to the creation of the Court of Justice of the Cartagena Agreement in 1979 and its reform in 1996. Initially there was no effective mechanism for resolving disputes between the Andean countries. The Cartagena Agreement referred to the ALALC system which had many limitations. Given the frequent non-compliance with Andean rules, in 1979 the Court of Justice was created to

control legality, resolve disputes and uniformly interpret community law. In 1996, the Treaty of the Court was reformed to grant it new powers, affirm the Andean legal system and its primacy over domestic law.

1. Introducción

El proceso de integración andino tiene sus orígenes en la segunda mitad del siglo XX, cuando un grupo de países latinoamericanos decidió unir esfuerzos para hacer frente a los desafíos del desarrollo y la globalización. Este trabajo analiza la evolución histórica de los mecanismos de solución de controversias en el marco de la integración andina, desde los inicios de la ALALC en la década de 1960, pasando por el Acuerdo de Cartagena de 1969 que dio origen al Pacto Andino, hasta la creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en 1979.

Se estudian tanto los antecedentes de estos mecanismos en el esquema fallido de la ALALC, como la ausencia inicial de un órgano jurisdiccional en el Grupo Andino y los problemas que esto ocasionaba. Luego se aborda el proceso que llevó a la firma del Tratado constitutivo del Tribunal Andino en 1979, dotando al ordenamiento jurídico comunitario de un garante judicial especializado. El trabajo también analiza la evolución posterior de esta Corte regional, incluyendo su puesta en funcionamiento en 1984 y las reformas introducidas por el Protocolo de Cochabamba de 1996, que ampliaron sus competencias y adaptaron su marco institucional al de la recién creada Comunidad Andina.

En síntesis, este documento estudia la necesidad histórica de contar con una instancia judicial supranacional en el esquema andino de integración, así como el desarrollo progresivo del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina como órgano de control jurisdiccional y unificador de la interpretación del derecho comunitario de los países miembros.

2. Antecedentes de la integración andina y de su mecanismo de solución de controversias

A mediados del siglo XX, la mayoría de países de Hispanoamérica tomó conciencia de la necesidad de establecer un bloque común frente a la inminente globalización y a el posicionamiento hegemónico de ciertos Estados o comunidades de Estados en formación. De la mano de la «Comisión Económica para América Latina y el Caribe» (en lo sucesivo, **CEPAL**) se creó en el año 1955 un Comité de Comercio para que estudiara la posibilidad de establecer un mercado común en Latinoamérica y, desde el comienzo de sus discusiones, este Comité advirtió la necesidad de contemplar los diferentes grados de desarrollo que presentaban los países de la región. Los expertos que asistieron a la primera reunión del Grupo de Trabajo convocado en 1958 por la CEPAL, en Santiago de Chile, destacaron la necesidad de otorgar un tratamiento especial a los países menos avanzados. En esta oportunidad, se trabajó sobre la base de un documento que preparó la Dirección Económica de la Cancillería chilena.

En la segunda reunión de este Grupo, que se efectuó en Ciudad de México el año 1959, se preparó un proyecto de Acuerdo que consideraba la agrupación de los países en tres categorías, con el objeto de permitir que los países más desarrollados del área pudieran otorgar concesiones especiales y transitorias a los países de mediano y menor desarrollo. Todo esto, con el fin de procurar una equitativa distribución de los beneficios de la futura integración. Este fue el antecedente para el establecimiento, en 1960, en la ciudad de Montevideo, de la asociación para promover las economías de los países hispanoamericanos denominada «Asociación Latinoamericana de Libre Comercio» (ALALC).¹ Este proceso de integración fue ambicioso en la teoría, tanto que buscó regular las controversias que se pudieren suscitar entre sus miembros, a través de la emisión del «Protocolo para la solución de controversias», emitido a través de la Resolución ALALC 172, del 12 de diciembre de 1966 (Montevideo) y complementado por la Resolución ALALC 198, del 2 de septiembre de 1967 (Asunción).

Los asociados de la ALALC debían someter todas las controversias que se suscitasen entre ellos y que se refirieran directamente sobre casos específicos y concretos del Tratado de la ALALC, sus Protocolos, Resoluciones y Decisiones que emanen de los órganos de la asociación a procedimientos de solución de controversias establecidos. En especial, se determinó que las materias que se encontrarían sujetas a este régimen de solución de controversias serían los programas de liberación, el tratamiento de nación más favorecida, el atamamiento de tributos internos, las disposiciones especiales sobre agricultura, privilegios e inmunidades, reexportación, libertad de tránsito de las mercaderías, aprovechamiento de las concesiones por los países adherentes, origen de las mercaderías, medidas en favor de los países de menor desarrollo económico relativo, protección del valor de las concesiones, *dumping* y otras prácticas desleales de comercio, acuerdos de complementación y denuncia.²

El procedimiento de solución de controversias iniciaba con una negociación directa que debía ser notificada al Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC. Los resultados de las negociaciones serían obligatorios para las partes. Cuando no se hubiese alcanzado un acuerdo o este solo solucionase parcialmente, la controversia o lo acordado no fuese cumplido, existía la posibilidad de que las partes solicitasen la intervención del Comité Ejecutivo Permanente a manera de mediador. Si no era solucionada la controversia, correspondía que el caso pasara a una fase arbitral. El tribunal arbitral debía componerse de tres miembros que eran elegidos de una lista de juristas que era confeccionada con ese fin. Cada Estado parte podía nombrar un árbitro y su respectivo suplente para que integrasen la lista. Al constituir el tribunal arbitral, las partes en conflicto debían ponerse de acuerdo sobre su composición dentro de treinta días desde que fuese convocado. A falta de acuerdo el nombramiento de los

¹ Leopoldo Durán Valdés, *El Acuerdo de Integración Subregional*, en Revista de Derecho Público, número 10, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1969, p. 174.

² Resolución ALALC 198, del 2 de septiembre de 1967 (Asunción). Disponible en: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALALC/Conferencia_Partes_Contratantes/C_Resoluciones/C_Resolucion_198.PDF (consultado el 21 de enero de 2024).

árbitros debía hacerse por orden alfabético y en forma rotativa, debiendo excluirse a los nacionales de las partes en controversia.

Aunque la jurisdicción del tribunal arbitral, una vez que fuese convocado, era obligatoria, su competencia estaba limitada por la circunstancia de que las materias antes referidas. El Comité Ejecutivo Permanente debía revisar tales materias anualmente y proponer nuevos asuntos para que fuesen incorporados. El tribunal arbitral se podía pronunciar respecto de otras materias solo cuando dicha jurisdicción *ad-hoc* era aceptada expresamente por las partes en conflicto o se autorizaba esa ampliación de competencia, bajo condición de reciprocidad, a través de una declaración realizada unilateralmente por los Estados parte que debía ser notificada a la Secretaría Ejecutiva. Después de la notificación del laudo, podía ser interpuesto recurso de aclaración respecto del contenido del laudo o de la forma en que debía ser cumplido. También se contemplaba un recurso de revisión a causa de circunstancias extraordinarias y decisivas para la decisión del tribunal. En caso de incumplimiento del laudo, la Conferencia de Estados parte debía decidir, para lo cual se excluían los votos de las partes en controversia.³

El «Protocolo para la solución de controversias» fue ratificado por siete de los trece países que conformaron la ALALC. Tanto los Estados que no ratificaron el mencionado Protocolo como aquellos que sí lo hicieron prefirieron usar mecanismos informales para la solución de sus diferendos por medio de negociaciones directas entre las respectivas representaciones nacionales ante la ALALC. Cuando dichas negociaciones no dieron resultado se recurrió a funcionarios de alto rango de las respectivas administraciones nacionales o a comisiones bilaterales de carácter permanente o especial. Muy pocas controversias fueron planteadas ante órganos de la ALALC y cuando así ocurrió su tramitación fue muy informal. Por ello, no es de extrañar que se haya afirmado que los países latinoamericanos prefiriesen usar los mecanismos informales para solucionar sus diferencias.⁴

Así como su mecanismo de solución de controversias, la ALALC, además de encontrar dificultades gubernamentales y de la evidente asimetría de los países asociados, era muy lenta en sus pasos para concretar su puesta en marcha y nunca generó una confianza uniforme entre los trece países asociados.⁵ Fue entonces cuando cinco de los miembros de tal fallida asociación decidieron unir sus esfuerzos para

³ Resolución ALALC 172, del 12 de diciembre de 1966 (Montevideo). Disponible en: https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALALC/Conferencia_Partes_Contratantes/C_Resoluciones/C_Resolucion_172.PDF (consultado el 21 de enero de 2024).

⁴ José Miguel Olivares Tramón, *Un órgano de solución de controversias para la ALADI*, en Revista de Derecho Público, número 69, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2007, pp. 188-190.

⁵ Finalmente, en 1980, la ALALC desaparece al instituirse en su reemplazo la «Asociación Latinoamericana de Integración» (ALADI), como resultado del cumplimiento de la Resolución 410, del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC que, a su vez, acataba el encargo que le confería la Resolución 370 (XVIII) de la Conferencia, relativa a la reestructuración de la ALALC.

crear un grupo más pequeño y con realidades e intereses mucho más afines. El 16 de agosto de 1966 se reunieron en Bogotá los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, junto con los representantes de los presidentes de Ecuador y Perú. Allí todos, excepto Venezuela, firmaron un documento, que se conoce con el nombre de «Declaración de Bogotá».

Los objetivos generales fijados por la «Declaración de Bogotá» consistían esencialmente en acelerar el proceso de integración, intensificar la cooperación económica dentro del marco de la ALALC para transformarla en una unión de aduanas gracias a la adopción de un conjunto de medidas destinadas a fortalecer el comercio intrazonal y a la industrialización de los países menos desarrollados; y, coordinar las políticas de los países miembros en materia de comercio, industria y finanzas.

El 18 de mayo de 1967, la «Declaración de los Presidentes de América» admitía oficialmente el principio de los acuerdos subregionales sobre las bases aprobadas en la «Declaración de Bogotá». En la declaración presidencial, expresan su decisión de:

«...adelantar una acción conjunta, a fin de lograr, dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, la aprobación de medidas concretas que atiendan los propósitos formulados en la presente declaración y, en especial, para que se adopten fórmulas prácticas que provean el tratamiento adecuado a la condición de nuestros países, cuyas características corresponden a aquellos de menor desarrollo económico relativo o de mercado insuficiente, todo esto como medio indispensable para lograr el desarrollo económico y equilibrado de la región, de conformidad con el espíritu del Tratado de Montevideo».

Cabe recordar que en el Programa de Acción suscrito en la Conferencia de Jefes de Estado del Continente Americano (abril de 1967, Punta del Este) los presidentes encomendaron a los ministros de relaciones exteriores adoptar las medidas tendientes a propiciar la negociación de acuerdos subregionales.

3. El «Acuerdo de Integración Subregional» («Acuerdo de Cartagena») y su mecanismo de resolución de controversias

En junio de 1967, el programa contenido en la «Declaración de Bogotá» fue puesto en marcha con la creación en Viña del Mar (Chile), de una «Comisión Mixta», cuya misión era la de preparar las bases de un acuerdo subregional. Dos años más tarde, el 26 de mayo de 1969, los representantes de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú reunidos en Cartagena (Colombia), firmaron el «Acuerdo de Integración Subregional» partida de nacimiento del Grupo Andino. El 16 de octubre de 1969, el también conocido como «Acuerdo de Cartagena» entró en vigencia. A fines de noviembre de 1969, los Ministros de Asuntos Exteriores de los cinco países andinos se reunieron con el fin de proceder a la puesta en marcha formal del Acuerdo subregional e instalar los Órganos, Junta y Comisión, así como también la sede del Acuerdo. El resultado del voto para la sede favoreció a Lima. La Junta empezó a funcionar en febrero de 1970 y la Comisión tuvo su primera reunión en la primera semana de mes de marzo del mismo año 1970. En enero de 1971, Venezuela notificó a la ALALC su intención

de incorporarse al «Acuerdo de Cartagena», lo que efectivamente ocurrió en febrero de 1973.⁶

El también denominado «Pacto Andino» surgió de la necesidad de preparar la economía de los países de la región para las exigencias del mercado internacional, en atención a sus realidades más similares dentro del continente, estimulando el comercio interregional, la industrialización y el consecuente armónico desarrollo de sus miembros. En ese sentido, se esperaba que la integración impulsase el acceso recíproco a los mercados de los países miembros del grupo, dotándoles de mayor poder de negociación para inserción en el plan internacional, la medida en que permitiría una actuación con unidad y una base para tratar igualmente a todos los países del continente. Constituía un esfuerzo conjunto para superar la condición de subdesarrollo, especialmente, por la reducida dimensión de sus mercados internos que no despertaban intereses del comercio internacional.

En su versión original, los Órganos del Acuerdo fueron:

- a) *La Comisión*, el órgano máximo; lo integraba un representante plenipotenciario titular y uno alterno por cada país miembro. Se reunía tres veces al año en forma ordinaria y, cuando su presidente lo estimaba pertinente, en forma extraordinaria. La Comisión expresaba su voluntad mediante “decisiones”.
- b) *La Junta*, que era el órgano técnico permanente del acuerdo y contaba con tres miembros.
- c) *El Comité Consultivo*, que estaba compuesto por representantes de todos los países miembros y era el órgano de vinculación entre estos y la Junta. Se reunía por convocatoria del presidente de la Comisión o por la de la Junta, a petición de cualquier país miembro.
- d) *El Comité Asesor Económico y Social*, que integraban los representantes de los empresarios y de los trabajadores, asesoraba a los órganos principales del Acuerdo (la Comisión y la Junta) y analizaba las proposiciones de la Junta antes de que las considere la Comisión.
- e) *Los Consejos*, que estaban integrados por representantes de alto nivel, de las instituciones nacionales encargadas de la formulación y ejecución de los planes de desarrollo y de las políticas correspondientes, proponen recomendaciones para facilitar la armonización de las políticas económicas y la coordinación de los planes de desarrollo. Existían Consejos de Planificación, Monetario y Cambiarlo, de Financiamiento, de Política Fiscal, de Comercio Exterior, de Turismo, de Asuntos Sociales, de Integración Física, Agropecuario, de Estadísticas, etcétera.⁷

⁶ Luis Chirinos, *Evolución de la Comunidad Andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia) desde 1966 hasta el año 2000*, en Actas del XXXV Congreso AEPE, Almería, AEPE, 2001, pp. 169-170.

⁷ El Ecuador aprobó el «Acuerdo de Integración Subregional», mediante Decreto Ejecutivo No. 1932 de 24 de octubre de 1969. El Acuerdo se publicó en el Registro Oficial No. 345, de 9 de enero de 1970.

Según se aprecia, no existió órgano alguno al que se le confiase la solución de eventuales controversias entre los países andinos en la versión original del «Acuerdo de Cartagena». Se confió a la Comisión el llevar a cabo los procedimientos de negociación, buenos oficios, mediación y conciliación que fueren necesarios cuando se presentasen discrepancias con motivo de la interpretación o ejecución del Acuerdo o de las Decisiones de la Comisión. De no lograrse avenimiento, los países miembros se debían sujetar a los procedimientos establecidos en el «Protocolo para la solución de controversias» de la ALALC, al que ya me he referido.⁸

4. El «Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena»

En un inicio, el Grupo Andino se trataba de una instancia intergubernamental puesto que, por ejemplo, las normas adoptadas por la Comisión debían ser incorporadas por los países miembros a su legislación nacional. Es decir, aun no gozaban de aplicación inmediata y tampoco generaban eficacia directa. En esta etapa, como señalamos, aún no existía un Tribunal de Justicia que velara por el cumplimiento de los compromisos asumidos por los países miembros.

Este período se enmarca en la primera *ola de regionalismo* en el continente, la cual promovía el desarrollo endógeno de los países a través de la industrialización sustitutiva de importaciones y la profundización de las relaciones comerciales entre socios, con miras a la conformación de un mercado ampliado. La aplicación de este modelo no tuvo los resultados esperados y los propios precursores de su implementación sugirieron reformas. Uno de los aspectos que causó este escenario negativo en el ámbito andino fue la falta de consenso entre los países miembros sobre la obligatoriedad de los compromisos asumidos, así como la ausencia de una institución que ejerciera el control sobre su cumplimiento.⁹

En ese sentido, después de un proceso iniciado por la Junta del «Acuerdo de Cartagena» y tomando en cuenta la «Declaración de los Presidentes de los Países Miembros», suscrita en Bogotá el 8 de agosto de 1978, en la que señalaron expresamente que el avance de la integración andina demuestra:

«...la impostergable necesidad de disponer de un órgano jurisdiccional que controle la legalidad de las normas emanadas de la Comisión y de la Junta, dirima las controversias sobre el cumplimiento de los Países Miembros e interprete los principios que conforman la estructura jurídica del Acuerdo»¹⁰.

⁸ «Acuerdo de Integración Subregional», artículo 23.

⁹ Gustavo García Brito, *El rol del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en los 50 años de integración subregional*, en *Comentario Internacional*, número 20, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021, pp. 171-172.

¹⁰ Acta Final del XXIV Período de Sesiones Ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, celebrado entre el 17 de abril y el 15 de agosto de 1978.

En efecto, para superar estas problemáticas y los incumplimientos sistemáticos de los países miembros del Pacto Andino que inestabilizaba el Acuerdo y estancaba su proceso, el 28 de mayo de 1979 se firmó el «Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena». Ha de recordarse que por esa época los países miembros eran extremadamente cautelosos en cuanto a su soberanía, por lo que era de esperarse que sus gobiernos prefirieran las resoluciones de sus cortes nacionales. Pese a ello, y considerando las opiniones de los expertos del Instituto para la Integración de América Latina y El Caribe (INTAL) —y así distanciarse de la ALALC—, durante el diseño del proyecto del Tratado quedó la idea fija de un órgano jurisdiccional muy similar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, pero enfocado a la propia realidad e intereses de la subregión. Lo último, también significó que el ordenamiento andino pasaría a estar regido por los mismos principios de un Derecho *sui generis*, es decir, el Derecho Comunitario, que había regulado y había sido esencial para la integración europea: primacía, aplicabilidad directa y efecto directo.¹¹

Tras un dilatado proceso de ratificaciones estatales, el Tratado constitutivo entró en vigencia el 19 de mayo de 1983. De este modo, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena se convirtió en el órgano jurisdiccional del Pacto Andino con «capacidad de declarar el derecho comunitario, dirimir las controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente». Los cinco primeros artículos del Tratado de Creación se refieren al ordenamiento jurídico del proceso de integración, estableciendo su sistema de fuentes, así como sus características esenciales de obligatoriedad, aplicación inmediata y efecto directo; y, consagrando el denominado principio de cooperación leal. Por el cual, los países miembros asumieron la obligación positiva (de hacer) en relación con la adopción de todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de los compromisos previstos en la normativa andina, y la obligación negativa (de no hacer), por lo que queda proscrita la adopción de medidas nacionales contrarias al nuevo ordenamiento jurídico comunitario, o inclusive aquellas que obstaculicen su aplicación.

A partir del artículo 6 del Tratado se encuentran las regulaciones sobre la creación y organización de esta Corte Internacional, y a partir del artículo 17 las referidas al ejercicio de las tres competencias atribuidas, en ese momento, por los países miembros:

- a) *Acción de Nulidad*: control de legalidad de los actos de la Comisión y la Junta.
- b) *Acción de Incumplimiento*: control sobre el cumplimiento de los compromisos y obligaciones de los países miembros.
- c) *Interpretación Prejudicial*: garantía de interpretación y aplicación uniforme de las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario andino.

¹¹ Yolanda Mendoza Neyra, *El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la singularidad del proceso de integración andino*, en Comentario Internacional, número 20, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2021, pp. 207-208.

- d) El artículo 33 establecía que el Tribunal contaba con jurisdicción exclusiva y excluyente para resolver las controversias que surgieran con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario andino.

Posteriormente, el 2 de enero de 1984, el recién creado Tribunal se instaló en la ciudad de Quito, Ecuador, y los cinco primeros Magistrados iniciaron su labor misional de administrar justicia en la subregión andina¹². Durante la primera década de funcionamiento del Tribunal (1984-1994) solo se atendieron 40 solicitudes de interpretación prejudicial, 4 acciones de nulidad, y ninguna acción de incumplimiento¹³.

5. El Protocolo Modificadorio del «Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena»

Con el «Protocolo de Quito», en mayo de 1987, documento modificadorio del «Acuerdo de Cartagena», se inició un proceso de consolidación y actualización del Grupo Andino, el cual afianzó sus bases políticas con la Declaración de Caracas; el Manifiesto de Cartagena y las reuniones de Galápagos en 1989, La Paz y Machu Picchu en 1990, Caracas en 1991. En principio, se trataba de ajustar el Pacto a las nuevas tendencias mundiales de modernización e internacionalización de las economías, ante lo cual América Latina no podía ser indiferente. Asimismo, después de un largo período de deterioro económico y jurídico, se buscaban medios para incentivar la integración. Los años noventa coinciden con el resurgimiento del espíritu integracionista del Pacto Andino, y esto produjo, como consecuencia, los correspondientes cambios en las estrategias del Acuerdo.¹⁴

De esta manera, los miembros del Grupo Andino firmaron el «Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)», en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, que entraría a regir en junio de 1997. Este Protocolo constituye un parteaguas en la historia de la integración andina, pues creó la «Comunidad Andina de Naciones» y el «Sistema Andino de Integración», superando criterios ya caducos para las asociaciones estatales. Muy importante en esta reforma fue la construcción institucional sistémica e integral de la integración a través de la creación de órganos e instituciones que se pretendía que funcionen en un todo coherente.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena no permanecía ajeno a los necesarios afanes reformistas de los noventa. Así, a finales de 1990 los Presidentes de los países andinos, mediante el «Acta de La Paz», encomendaron al Consejo de

¹² Gustavo García Brito, *Op. Cit.*, pp. 173.

¹³ Ver Informe Estadístico 1984-2014 elaborado por la Secretaría General del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

¹⁴ Roberto González Arana, *El Pacto Andino (1969-1999). Un balance a tres décadas de su fundación*, en Investigación y Desarrollo, número 10, Barranquilla, Universidad del Norte, 1999, p. 133.

Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión del Acuerdo de Cartagena que elaboraran una “propuesta” destinada a eliminar los incumplimientos del ordenamiento jurídico que incluyera, si fuere el caso, los “elementos para reformar” el Tratado del Tribunal de Justicia. Como consecuencia de ese mandato de los Presidentes de los Países Andinos, se conformó una Comisión de Alto Nivel, la cual, reunida en Lima el 20 de marzo de 1991, emitió su informe concluyendo que era necesario insistir previamente en la cabal utilización de los mecanismos previstos en las normas existentes, a los fines de comprobar su operatividad; y añadiendo que la facultad concedida a la Junta del Acuerdo en relación con la acción de incumplimiento, por el artículo 23 del Tratado del Tribunal debía «ser ejercida con toda amplitud y autoridad reconocidas por el artículo 15 del Acuerdo de Cartagena, en virtud del cual corresponde a ella (a la Junta) velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones».

Al siguiente año, en el «Acta de Caracas» de 18 de mayo de 1991, los Presidentes de los países miembros resolvieron «encomendar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que revise el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, teniendo en cuenta para tal efecto las sugerencias de modificación presentadas por algunos Países Miembros, la Comisión de Alto Nivel y el propio Tribunal». En desarrollo de este mandato el Tribunal, en junio de 1991, presentó a consideración de los gobiernos de los Países Miembros otro proyecto de modificaciones a su Tratado Constitutivo, en el que se incorporaron nuevas disposiciones. Por recomendación de los Presidentes de los Países Andinos en el «Acta de Barahona» de 4 de diciembre de 1991, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Ecuador convocó a una reunión de Plenipotenciarios de los Países Miembros, con el objeto de avanzar en el estudio de las reformas sugeridas al Tratado de creación del Tribunal hasta la fecha y suscribir el anunciado Protocolo modificadorio.

Los Plenipotenciarios reunidos en Quito el 18 de marzo de 1992, aprobaron un documento denominado «Acta de la I Reunión de los Plenipotenciario», al mismo tiempo resolvieron suspender la reunión para continuarla en la primera semana de mayo del mismo año, sin que hubieran logrado concluirla hasta la referida fecha señalada supra, 18 de agosto de 1995, cuando «la Segunda Reunión de Plenipotenciarios para la reforma del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena» concibió las normas que constituyeron un nuevo proyecto de los Países Miembros a través de sus Plenipotenciarios, quienes acogieron en sus líneas generales, pero también ampliándolo y profundizándolo, el señalado Proyecto del Tribunal. El referido «Proyecto de Protocolo Modificadorio al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena», adoptado en Quito, fue tomado muy en cuenta en la Cumbre Presidencial de Trujillo de marzo de 1996, en la que los Jefes de Estado y sus Cancilleres acordaron solo “ajustarlo” al Protocolo Modificadorio que en esa ciudad peruana creó la «Comunidad Andina» y estableció el «Sistema Andino de Integración».¹⁵

¹⁵ Gualberto Dávalos García, *La misión del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, en Memorias del Seminario internacional «La integración, derecho y los Tribunales Comunitarios», Quito, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1996, p. 44-46.

En cualquier caso, la imperiosa necesidad de la modificación de las normas rectoras del entonces ya denominado Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina llevó a que los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela finalmente suscribieran el «Protocolo Modificador del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena», en la ciudad boliviana de Cochabamba, el 28 de mayo de 1996. Hasta la actualidad, esta es la versión de la carta fundamental del Tribunal Andino que se mantiene vigente.

Si bien no es materia de esta investigación el análisis mismo de los contenidos de este cuerpo normativo, considero importante el referirme brevemente a las principales reformas que introdujo el «Protocolo de Cochabamba». El artículo primero de la reforma diseñó un sistema de fuentes jurídicas supranacionales. El sistema de fuentes jurídicas supranacionales está compuesto por:

- 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,
- 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.

El artículo tercero consagró como característica principal de las decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de las de la Comisión de la Comunidad Andina y de las resoluciones de la Secretaría General, la aplicabilidad inmediata. Solo excepcionalmente, en los eventos dispuestos por ellas mismas, sus contenidos deben ser incorporados mediante actos de derecho interno al ordenamiento jurídico de los países miembros. La regla general es su vigencia automática por ser normas supranacionales. El artículo cuarto del Protocolo consagró la supremacía y la aplicación directa de esa normativa comunitaria frente a los ordenamientos jurídicos de cada país. En efecto, los países miembros se comprometieron a «no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación». Respecto de las acciones jurisdiccionales, la regulación de la Acción de nulidad, de la Acción de incumplimiento y de la Interpretación prejudicial fue mejorada. A estas competencias que originalmente poseía el Tribunal, se sumaron tres más: el Recurso por omisión o inactividad, la Función arbitral (que hasta la presente fecha no ha logrado operatividad) y la Jurisdicción laboral.

6. Conclusión

Tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados tomaron conciencia de que la mejor manera de afrontar los desafíos económicos, sociales y de relaciones internacionales era la unión. En atención a ello se dieron los procesos europeos e hispanoamericanos de integración, donde, la experiencia de este último no fue satisfactoria dado, principalmente, las asimetrías de varios de sus miembros. Por ello la unión subregional de países con mayores coincidencias como los pertenecientes a la franja

andina de Sudamérica fue y continúa siendo un mecanismo con resultados considerables respecto de los objetivos de desarrollo mancomunado que persigue todo proceso de integración.

Desde sus orígenes en 1969, el Pacto Andino ha pretendido articularse como un mecanismo que coadyuve a que sus países miembros logren una mejor inserción en el mercado subregional y mundial, máxime de facilitar relaciones interestatales más cercanas. No obstante, como ocurre en cualquier relación bilateral o multilateral, desavenencias o discrepancias pueden producirse en los procesos de integración. De allí la necesidad de contar con un mecanismo de solución de controversias que pudieren generarse respecto de la observancia de las normas y compromisos adquiridos por los Estados asociados. Inicialmente, el Grupo Andino se allanó al procedimiento de negociación directa, mediación y arbitraje de la ALALC, el cual en la práctica no fue aplicado. Tuvo que transcurrir una década para que se suscribiera el «Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena», a través del cual, el Pacto Andino contó finalmente con su propio órgano jurisdiccional.

En más, el Tribunal de Justicia del Grupo Andino ha venido ejerciendo su labor jurisdiccional en favor de las comunidades que conforman los países andinos, ajustándose a los necesarios cambios generales implementados por el «Protocolo de Trujillo» y a la reforma específica que para esta institución se dio a través del «Protocolo de Cochabamba».

El trajinar de la norma fundamental del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha sido más bien sosegado y prácticamente superado el primer cuarto del siglo XXI, se ve desafiado por los nuevos retos que la casuística ya experimentada y el mundo actual, embebido en la globalización y la tecnología, le reclama, máxime de la puesta en marcha del procedimiento arbitral, deuda pendiente desde 1996. Es tiempo, por tanto, de una nueva revisión del «Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena» a fin de ajustar la regulación orgánica y competencial del órgano de justicia andino a los requerimientos actuales.

Quito, enero de 2024.
