

8 de agosto de 2008

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL
QUÓRUM DECISORIO Y LOS PROCEDIMIENTOS DE
ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA COMISIÓN DE LA
COMUNIDAD ANDINA**

**INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL QUÓRUM DECISORIO Y LOS
PROCEDIMIENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES DE LA COMISIÓN DE LA
COMUNIDAD ANDINA**

En atención al encargo de la Presidencia Pro-tempore de la Comisión de la Comunidad Andina y a la solicitud del Gobierno de Bolivia, recibidos el 1 de agosto de 2008, con motivo del Período 99 de Sesiones Ordinarias celebrado en Lima el 2 de julio de 2008, y en ejercicio de la función de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico andino, conforme las atribuciones conferidas por el artículo 30, literales a) y b), del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría General presenta algunos elementos de carácter jurídico para la interpretación de las normas sobre el quórum decisorio y los procedimientos de adopción de Decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina, de acuerdo con lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y el Reglamento de la Comisión.

I. OBJETO DEL PRESENTE INFORME

En el Período Ordinario de Sesiones número 99, se consideró la propuesta de la República del Perú para adecuar determinados artículos de la Decisión 486 –Régimen Común sobre Propiedad Industrial-, que permita el desarrollo y profundización de derechos de propiedad industrial a través de la normativa interna de los Países Miembros.

Una vez sometida a votación la Propuesta de Decisión, tres Países Miembros votaron a favor y un País Miembro votó en contra. La Propuesta de Decisión no fue aprobada por la Comisión.

Con estos antecedentes, mediante comunicación No. 38944/08 DGINC de 1 de agosto de 2008, suscrita por el Viceministro de Comercio Exterior e Integración del Gobierno del Ecuador, en su condición de Presidente de la Comisión de la Comunidad Andina, formula a la Secretaría General la siguiente consulta:

“...se requiere determinar las disposiciones jurídicas aplicables al caso y el procedimiento que se deberá observar para su consideración posterior, en razón de que, en principio, habrían dos opciones posibles: el asunto de que trata la propuesta citada está dentro de los contemplados en el Anexo I del Acuerdo de Cartagena, por lo que corresponde observar lo dispuesto en el artículo 26 literal a) del Acuerdo de Cartagena; o, la propuesta en mención debe decidirse con arreglo al artículo 27, párrafos segundo y tercero, del mismo instrumento.

En consecuencia, solicito que la Secretaría General, en su calidad de órgano ejecutivo que actúa en función de los intereses comunitarios, según lo estipulado en el artículo 29 del Acuerdo de Cartagena; encargado de velar por la aplicación y cumplimiento del ordenamiento jurídico andino y de atender los encargos de la Comisión, de acuerdo a lo señalado en los literales a) y b) del Artículo 30 del mismo instrumento; emita un criterio jurídico sobre las disposiciones jurídicas aplicables al caso antes detallado y el procedimiento que se deberá observar para su consideración posterior...”

A su vez, el Gobierno de Bolivia, mediante fax No. 0591-2-240-8067, fechado en La Paz el 24 de julio de 2008, expresa que “...el punto dos de la Agenda “Modificación de la Decisión 486”, debería retirarse, dado que su tratamiento se ha agotado en el período noventa y nueve de Sesiones, existiendo un voto negativo, por lo tanto no corresponde llevar este tema nuevamente a Comisión”. Asimismo, el Gobierno de Bolivia, solicitó a la Secretaría General “un informe jurídico respecto a la procedencia de una segunda votación, que debe ser puesto a consideración de los Países Miembros, antes de la reunión de la Comisión para el análisis correspondiente”.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, el presente informe tiene por objeto presentar a la Comisión elementos de orden jurídico:

- Sobre las reglas de interpretación aplicables al sistema de votación de la Comisión establecido en el Acuerdo de Cartagena.
- Sobre el quórum de votación y el procedimiento de aprobación de las Decisiones de la Comisión, en particular, en las materias incluidas en el Anexo I del Acuerdo de Cartagena.

II. REGLAS DE INTERPRETACIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA

A. Los principios de interpretación conforme a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), que forma parte del proceso de codificación del Derecho consuetudinario internacional, constituye la norma de conducta que rige las relaciones entre Estados respecto de la celebración, entrada en vigor, observancia, aplicación, interpretación, enmienda, modificación, nulidad, terminación y suspensión de los tratados.

En materia de interpretación, la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados establece una regla general de interpretación:

“SECCION TERCERA ***Interpretación de los tratados.***

31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
 - a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
- b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
- c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.”

Al respecto, la doctrina ha considerado que “Este artículo sienta la regla general de interpretación acogiendo el método textual y objetivo (...) utiliza la expresión “Regla” en singular y no en plural, a fin de indicar que la aplicación de los medios de interpretación que figuran en el artículo constituirán una sola operación combinada”.^{1/} En otras palabras, puede sostenerse que el artículo citado ha establecido un sistema de interpretación sobre los compromisos establecidos en un tratado, en el que se privilegia el método textual u objetivo sin descuidar la función de los demás medios.^{2/}

Debe considerarse que el Tribunal Andino de Justicia, al interpretar el Acuerdo de Cartagena, ha confirmado la aplicación de la regla general enunciada en la interpretación del derecho comunitario originario constituido por los tratados suscritos por los Países Miembros de la Comunidad Andina. En este sentido, en su función de garantizar la aplicación e interpretación uniforme del Acuerdo de Cartagena, el Tribunal ha indicado que:

“deberán tenerse en cuenta los principios del libre consentimiento y de la buena fe y la norma **pacta sunt servanda**, universalmente reconocidos, así como la regla general de interpretación prevista en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”.^{3/}

De otro lado, debe tenerse presente que la misma Convención de Viena sobre el derecho de los tratados establece medios complementarios para la interpretación:

“32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

- a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o
- b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”

Los medios complementarios enunciados cumplen dos funciones:

¹ Cita textual tomada de Novak Talavera, Fabián y Luis García-Corrochano Moyano. *Derecho Internacional Público*. Tomo I: Introducción y Fuentes. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2000, p. 207.

² Cfr. De la Guardia, Ernesto. *Derecho de los tratados internacionales*. Buenos Aires: Abaco, 1997, p. 224.

³ Sentencia emitida en el proceso 5-IP89.

- i) la primera, confirmar el sentido resultante de la aplicación de la regla general de interpretación contenida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados; o,
- ii) la segunda, determinar el sentido de la aplicación de dicha regla general si su resultado hubiera dejado falta de claridad o una determinación carente de lógica.

B. La función del método teleológico en la interpretación del derecho comunitario

Conforme se desprende de la jurisprudencia comunitaria, el Tribunal de Justicia ha otorgado especial relevancia a la interpretación teleológica:

“En cuanto a los métodos de interpretación que debe utilizar el Tribunal, ha de tenerse presente la realidad y características esenciales del nuevo Derecho de la Integración (...) sin perder de vista el fin permanente de la norma. Por estas consideraciones corresponde el empleo preferente de los métodos de interpretación llamados “funcionales”, como los métodos sistemáticos y de interpretación teleológica, sin dejar de utilizar, si fuese el caso, los demás universalmente admitidos, con la advertencia de que el método teleológico, que adquiere connotación especial en el derecho comunitario como normativa de un proceso de realizaciones conjuntas para el logro de un objetivo común, es el que mejor se adapta (...) en cuanto tiene en cuenta el “objeto y fin” de la norma, o sea, en último término, el proceso de integración de la Subregión Andina que es el propósito que inspira la suscripción del Acuerdo de Cartagena.”⁴/

De la consideración anterior, se puede evidenciar que, si bien las reglas aplicables al quórum de votación y procedimiento de adopción de Decisiones de la Comisión, establecidas por el Acuerdo de Cartagena, deben ser interpretadas conforme a los principios enunciados por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en la labor interpretativa debe considerarse especialmente el método teleológico por su especial adecuación a la naturaleza del derecho comunitario, tal como lo ha indicado el máximo intérprete del derecho comunitario andino.

Dicho de otro modo, el Tribunal Andino de Justicia ha puesto de relieve el especial papel que cumple uno de los medios de interpretación del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que establece que:

“Un tratado deberá interpretarse (...) teniendo en cuenta su objeto y fin”

El método teleológico indicado por el Tribunal Andino permite concentrar la interpretación en la finalidad que persigue la norma como parte de un sistema. En otras palabras, en la interpretación de una norma de derecho comunitario se debe tener en cuenta los objetivos del proceso de integración plasmados en el Preámbulo del Acuerdo de Cartagena así como en sus artículos 1 y 2, todos ellos dirigidos a procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

En consecuencia, el método teleológico deberá ser considerado para la aplicación de los principios de interpretación sobre los compromisos contenidos en el Acuerdo de Cartagena y tenido especialmente en cuenta para interpretar también el contenido del Reglamento de la Comisión que los desarrolla.

⁴ Cita textual tomada de la decisión del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en el proceso N° 1-IP-87. Esta consideración es confirmada, asimismo, por la decisión en el proceso 5-IP-89.

C. Metodología de análisis para la interpretación de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión

En atención de lo antes expuesto, a lo largo del presente informe se desarrollará la aplicación de los principios de interpretación, del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, a las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión previstas en el Acuerdo de Cartagena:

- i) examinando el sentido corriente de las palabras y los términos;
- ii) dentro de su contexto; y,
- iii) teniendo en cuenta su objeto y fin como expresión del método teleológico, lo que deberá ser considerado para la aplicación de los principios de interpretación a los compromisos contenidos en el Acuerdo de Cartagena y también del Reglamento de la Comisión que los desarrolla.

Asimismo, para efectos de considerar el contexto, la interpretación deberá tener en cuenta, además del texto del tratado, el preámbulo y los anexos, todo acuerdo o instrumento que se refiera al Acuerdo de Cartagena.

En complemento de lo anterior, se considerará el contenido y alcance de todo acuerdo posterior acerca de la interpretación, toda práctica de aplicación y toda forma de derecho internacional aplicable, si los hubiera; así como el sentido especial que pudiera recibir un término si es que sobre ello constara la intención de las partes.

Finalmente, si surgiere la necesidad de confirmar el sentido resultante de la interpretación o de determinar el sentido de la misma si es que se presentara falta de claridad o una determinación carente de lógica, se aplicarán los medios de interpretación complementarios o auxiliares enunciados por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

III. QUÓRUM DE VOTACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA COMISIÓN

Las reglas aplicables al quórum de votación y al procedimiento de aprobación de Decisiones de la Comisión se encuentran previstas en los artículos 26 y 27 así como en los Anexos I y II del Acuerdo de Cartagena y, complementariamente, por lo que corresponda de los artículos 24, 25, 26 y 27 del Reglamento de la Comisión, contenido en la Decisión 471, que los desarrollan.

A. Aproximación a las disposiciones relevantes del Acuerdo de Cartagena y del Reglamento de la Comisión “examinando el sentido corriente de las palabras y los términos”

Como se observará en el presente apartado, luego de un examen del sentido corriente de los compromisos contenidos en el Acuerdo de Cartagena y de las disposiciones del Reglamento de la

Comisión, se aprecia que bajo este método de interpretación surgen dos posibles líneas de entendimiento respecto de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión. Sin que el orden implique una preferencia *a priori* por una o por otra línea de entendimiento, procederemos a presentar cada una, cumpliendo la exigencia de realizar la interpretación correspondiente “examinando el sentido corriente de las palabras y los términos”.

En este sentido, se analizará primero la línea de entendimiento que considera que todas las materias sometidas a la Comisión pueden ser aprobadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros, aún con voto en contra. Según esta línea de entendimiento, como regla general será suficiente que las propuestas de Decisión cuenten con el voto favorable de la mayoría absoluta para que sean automáticamente aprobadas. Desde esta perspectiva, existirían algunas materias que son identificadas expresamente por el Acuerdo de Cartagena que no se aprueban si se presenta un voto en contra, pero luego de un periodo de “consideración de los antecedentes que hubieren dado origen a ese voto negativo” pueden ser aprobadas, en una «segunda vuelta», por la mayoría absoluta aún cuando exista un voto en contra.

En segundo lugar, examinaremos otra línea de entendimiento que considera que no todas las materias sometidas a la Comisión pueden ser objeto de aprobación por mayoría absoluta de los Países Miembros, pues en algunos casos el voto en contra siempre impide su adopción. Éste es el caso de las materias indicadas en los literales a) y c) del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena, como se apreciará posteriormente. Según esta línea de entendimiento, existirán algunas materias que son identificadas expresamente por el Acuerdo de Cartagena en las cuales se requerirá necesariamente que no exista voto negativo para que la propuesta sea aprobada. Desde esta perspectiva, el periodo de “consideración de los antecedentes que hubieren dado origen a ese voto negativo” para que una propuesta se apruebe en una «segunda vuelta» sólo resultaría aplicable en las materias que no se encuentren identificadas como excepción a la regla general.

A continuación, se analizan las dos líneas de entendimiento antes referidas.

i) **Entendimiento acerca de que todas las propuestas sometidas a la Comisión pueden ser objeto de Decisión con mayoría absoluta aún con voto en contra**

a) **La regla única de quórum decisorio**

Bajo esta línea de entendimiento, existe una **regla general y, a la vez, única de quórum decisorio** consagrada en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena, que dice:

“La Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros.”

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena –y complementado por el artículo 24 del Reglamento de la Comisión–, para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión, la **regla única de quórum decisorio** es que se cuente con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Ello significa que, para la aprobación de las Decisiones, es suficiente el voto favorable de tres Países Miembros y no necesariamente de cuatro.

En consecuencia, aún si se registraran votos no favorables o negativos sobre determinada propuesta, la mayoría absoluta conformada por tres Países Miembros, en el estado actual del proceso de integración, sería suficiente para dar por aprobada una Decisión que forme parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Sin embargo, dependiendo de la materia de que se trate, la **regla única de**

quórum decisorio seguirá un procedimiento general o uno excepcional para su materialización, como se explica a continuación.

b) La regla general de procedimiento

La consecuencia implícita de esta *regla única de quórum decisorio* es la existencia implícita de una *regla general de procedimiento* que la viabilice en condiciones generales. Esta *regla única de quórum decisorio* debe, en consecuencia, producir efecto aprobatorio inmediato en primera votación aún cuando exista voto en contra. Por tanto, de acuerdo con la *regla general de procedimiento*, cualquier propuesta que obtenga el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros es aprobada aunque haya voto negativo.

En consecuencia, cuando exista voto negativo pero mayoría absoluta, en condiciones generales, una propuesta no se somete al procedimiento de «segunda vuelta» del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena ni a ningún otro, pues se aprueba inmediatamente. Así, se entiende que el primer párrafo del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena no solamente enuncia una *regla única de quórum decisorio*, sino que implica necesariamente una *regla general de procedimiento* para su materialización que, en única votación, permite la aprobación de una Decisión aún cuando exista voto en contra.

c) La formulación y aplicación de dos reglas de excepción en el procedimiento de aprobación de Decisiones

Según esta línea de entendimiento, los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena establecen también *dos reglas de excepción* sobre la *regla general de procedimiento*. Éstas se encuentran sustentadas en el listado de algunas materias y casos en los cuales, de ejercerse el derecho a voto negativo por parte de un País Miembro, no podrían, en primera votación, adoptarse ciertas Decisiones por parte de la Comisión.

A tal efecto, en los literales a), b) y c) del Artículo 26 del Acuerdo de Cartagena se establece que la aprobación de los asuntos incluidos en los Anexos I y II del Acuerdo, así como los programas y proyectos de desarrollo industrial, deberán ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y en el caso que no haya voto negativo. Así, en la propuesta de estas materias no se aplica la *regla general de procedimiento*, sino las *dos reglas de excepción*, que se exponen a continuación.

La primera regla de excepción en el procedimiento de aprobación, bajo esta lectura, se encuentra definida en el literal b) del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena y se aplica a las propuestas de la Secretaría General en materias vinculadas a las listadas en el Anexo II del Acuerdo:

“**Artículo 26.-** La Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Se exceptúan de esta norma general:

(...)

b) En los casos que se enumeran en el Anexo II las propuestas de la Secretaría General deberán ser aprobadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y siempre que no haya voto negativo. Las propuestas que contaren con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo deberán ser devueltas a la Secretaría General para la consideración de los antecedentes que hayan dado origen a dicho voto negativo. En un plazo no menor de dos meses ni mayor de seis, la Secretaría General elevará nuevamente la propuesta a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta así modificada se estimará aprobada si cuenta con el voto favorable de la

mayoría absoluta de los Países Miembros, sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del país que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior; (...)”
(Subrayado añadido)

De otro lado, de una lectura en conjunto de los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena, este último establece la segunda regla de excepción que debe seguirse para el tratamiento de aquellas propuestas referidas a: i) las materias incluidas en el Anexo I del Acuerdo de Cartagena; y, ii) los Programas y Proyectos de Desarrollo Industrial:

“**Artículo 27.-**
(...)

Las propuestas que contaren con la mayoría absoluta de los Países Miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo deberán ser devueltas al proponente para la consideración de los antecedentes que hubieren dado origen a ese voto negativo.

En un plazo no menor de un mes ni mayor de tres, el proponente elevará nuevamente la propuesta a la consideración del órgano que corresponda con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta modificada se entenderá aprobada si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros”.
(Subrayado añadido)

Bajo esta perspectiva, se entiende que el segundo párrafo del artículo 26 del Reglamento de la Comisión acude en apoyo de la claridad de esta segunda regla de excepción:

“**Artículo 26.-** (...)

Sin perjuicio de lo anterior, la presentación de Propuestas en general, deberá observar lo establecido en el Artículo 27 del Acuerdo.”

Así, el segundo párrafo del artículo 26 del Reglamento de la Comisión arriba citado tiene por efecto remitir al procedimiento de “segunda vuelta” toda propuesta referida a: i) las materias incluidas en el Anexo I del Acuerdo de Cartagena; y, ii) los Programas y Proyectos de Desarrollo Industrial; y que no pudo aprobarse en primera votación conforme a lo indicado en el segundo y el tercer párrafo del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena.

Nótese que el segundo párrafo del artículo 26 del Reglamento de la Comisión bajo comentario no produce efecto alguno sobre las propuestas de la Secretaría General en materias vinculadas a las listadas en el Anexo II del Acuerdo de Cartagena, pues éstas se conducen conforme a lo indicado en el literal b) del artículo 26 del Acuerdo, que establece la primera regla de excepción en el procedimiento de aprobación antes comentado.

De otro lado, no debe perderse de vista que ambas **reglas de excepción** en el procedimiento de aprobación de Decisiones por parte de la Comisión comparten, bajo este entendimiento, el desarrollo de una segunda vuelta, variando entre la primera y la segunda regla, únicamente, el periodo de “consideración de los antecedentes que hubieren dado origen a ese voto negativo” que debe ocurrir entre la finalización de la primera votación y la nueva presentación de la propuesta.

Debe entenderse también que las **dos reglas de excepción** en el procedimiento de aprobación de Decisiones, por parte de la Comisión, se aplican a propuestas donde el ejercicio de algún voto negativo ha impedido la aprobación de una propuesta por parte de la Comisión en primera votación. Es decir, ambas **reglas de excepción** se aplican únicamente a las materias reguladas en el Artículo 26 pues éstas

se exceptúan de la implícita *regla general de procedimiento* que produce un efecto aprobatorio inmediato en primera votación aún cuando exista voto en contra.

ii) **Entendimiento acerca de que no todas las propuestas sometidas a la Comisión pueden ser objeto de Decisión en mayoría absoluta aún con voto en contra**

a) La regla general de quórum decisorio y sus excepciones

Bajo esta línea de entendimiento, existe una *regla general de quórum decisorio que no es única*, enunciada en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena que dice: “La Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros.”

Esta *regla general* de adopción de Decisiones por la Comisión es la mayoría absoluta de votos emitidos por los Países Miembros, en la expresión de sus representantes plenipotenciarios. En el estado actual del proceso de integración, esta regla general implica que la adopción de Decisiones por la Comisión exige, cuando menos, tres votos de cuatro.

De otro lado, existen *excepciones a la regla general de quórum decisorio* que proscriben la aprobación de una Decisión por la Comisión con la mayoría absoluta de votos emitidos por los Países Miembros si es que existe un voto en contra. Estas excepciones se encuentran plasmadas en el artículo 26 del Acuerdo de Cartagena y se aplican cuando la propuesta de que se trate se refiere a las materias indicadas en los literales a) y c) de dicho artículo, como se aprecia a continuación:

Artículo 26.- La Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Se exceptúan de esta norma general:

a) Las materias incluidas en el Anexo I del presente Acuerdo, en las cuales la Comisión adoptará sus Decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y sin que haya voto negativo.

(...)

c) Los Programas y los Proyectos de Desarrollo Industrial deberán ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y siempre que no haya voto negativo.”

Bajo esta perspectiva, existe un texto expreso en cada uno de los literales citados que impide la aprobación de una Decisión con voto en contra, en las materias que estos indican.

b) La regla general de procedimiento

Claro está, bajo esta perspectiva, que en una primera votación puede ocurrir: i) que la mayoría absoluta se logre con el voto favorable de la totalidad de los Países Miembros; ii) que la mayoría absoluta se exprese a favor pero sin voto en contra (por ejemplo con la abstención de un País Miembro); o, iii) que la mayoría absoluta se exprese a favor y un País Miembro vote en contra.

Si se produce la primera o la segunda posibilidad, en cualquier materia de se trate, la Comisión habrá adoptado una Decisión, conforme a la primera aplicación de la *regla general de procedimiento*.

Sin embargo, si se produce la última posibilidad en materias no incluidas en los literales a), b) y c) del artículo 26, el Acuerdo de Cartagena dispone lo siguiente, como segunda aplicación de su **regla general de procedimiento**:

“**Artículo 27.-** (...)”

Las propuestas que contaren con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo deberán ser devueltas al proponente para la consideración de los antecedentes que hubieren dado origen a ese voto negativo.

En un plazo no menor de un mes ni mayor de tres, el proponente elevará nuevamente la propuesta a la consideración del órgano que corresponda con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta así modificada se entenderá aprobada si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros.” (Subrayado añadido)

Así, desde una lectura integral de los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena, se debe entender que, al indicarse “proponente” en el segundo y el tercer párrafo del artículo 27 antes citado, se refiere a un “País Miembro proponente”; o, la Secretaría General cuando someta a consideración propuestas que no involucren las materias del Anexo II. Descartada queda, desde este punto de vista, una «segunda vuelta» en las materias indicadas en los literales a) y c) del Artículo 26 del Acuerdo de Cartagena que por su propio texto se constituyen en **excepciones expresas y absolutas a la regla general de quórum decisorio**.

En esta segunda aplicación de la **regla general de procedimiento**, ante un voto en contra de un País Miembro, la **regla general de quórum decisorio** no implica la aprobación inmediata de una Decisión por parte de la Comisión, sino que inicia un proceso de reflexión que se marca entre uno y tres meses, con el fin de que el proponente pueda evaluar los antecedentes que motivaron el voto en contra. Así, transcurrido el periodo de reflexión indicado, la propuesta se somete nuevamente a consideración de la Comisión con las modificaciones que hubiere recibido. La **regla general de procedimiento** contenida en el Artículo 27 del Acuerdo de Cartagena indica, en este caso, que dicha propuesta “se entenderá aprobada si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros”.

En el estado actual del proceso de integración, ello significa que las propuestas relativas a materias no incluidas en las excepciones del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena serán aprobadas en segunda votación, aún cuando recibieran los mismos tres votos favorables y se mantuviera el voto en contra recibido en una primera votación.

c) La regla de excepción en el procedimiento

Ésta se aplica cuando existen propuestas de la Secretaría General vinculadas a las materias enumeradas en el Anexo II del Acuerdo de Cartagena. En este caso, si una propuesta de la Secretaría General cuenta con tres votos favorables pero con un voto en contra se aplica la **regla de excepción** en el procedimiento pues, al no ser aprobada por la Comisión, ingresa a un proceso de reflexión cuyo período es mayor que el contemplado por la **regla general de procedimiento** y que se marca entre dos y seis meses, con el fin de que la Secretaría General pueda evaluar los antecedentes que motivaron el voto en contra.

Transcurrido el periodo de reflexión indicado, la propuesta se somete nuevamente a consideración de la Comisión con las modificaciones que hubiere recibido. La regla especial en este caso es que dicha

propuesta será aprobada “si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros, sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del país que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior”, conforme al literal b) de Artículo 26 del Acuerdo de Cartagena.

En el estado actual del proceso de integración, lo anterior significa que las propuestas a las que se refiere el literal b) del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena serán aprobadas en segunda votación, aún cuando recibieran los mismos tres votos favorables de la primera votación y se mantuviera el voto en contra.

B. Aproximación a las disposiciones relevantes en el Acuerdo de Cartagena y en el Reglamento de la Comisión considerando “su contexto”

En este punto, debe considerarse que desde la aproximación a las disposiciones relevantes en el Acuerdo de Cartagena y en el Reglamento de la Comisión “examinando el sentido corriente de las palabras y los términos”, se han tenido en referencia los anexos del Acuerdo, sin que su contenido haya sido relevante a efectos de contribuir en el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento antes expuestas acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

i) Aporte del preámbulo del Acuerdo de Cartagena

Bajo esta aproximación, desde el contexto de los compromisos que se interpretan, corresponde analizar si, desde el contenido del preámbulo del Acuerdo de Cartagena o desde el preámbulo del Protocolo de Trujillo –que establece desde su entrada en vigor la formulación actual del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena–, se desprende algún contenido relevante para la interpretación.

Al respecto, debe considerarse que el preámbulo del Acuerdo de Cartagena indica lo siguiente:

“LOS GOBIERNOS de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela,
INSPIRADOS en la Declaración de Bogotá y en la Declaración de los Presidentes de América;
RESUELTOS a fortalecer la unión de sus pueblos y sentar las bases para avanzar hacia la formación de una comunidad subregional andina;
CONSCIENTES que la integración constituye un mandato histórico, político, económico, social y cultural de sus países a fin de preservar su soberanía e independencia;
FUNDADOS en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia;
DECIDIDOS a alcanzar tales fines mediante la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico, equilibrado, armónico y compartido de sus países;
CONVIENEN, por medio de sus representantes plenipotenciarios debidamente autorizados, celebrar el siguiente ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL:”

Del contenido del preámbulo citado se pueden apreciar dos señalamientos que podrían dotar de sentido al entendimiento sobre los compromisos del Acuerdo de Cartagena que se encuentran referidos a la adopción de Decisiones por parte de la Comisión. Estos son el concepto de “**solidaridad**” que da fundamento a la celebración del Acuerdo de Cartagena y la referencia acerca de que los fines propuestos se alcanzarán mediante “**la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo económico (...) armónico y compartido de sus países**”.

Al respecto, la “**solidaridad**” se define como la “adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros”, que lo “**armónico**” es lo relativo a la “amistad y buena correspondencia” y que lo “**compartido**”, en la acepción aplicable al presente caso, se define como el resultado de “participar en algo”, que en el presente caso es el proceso de integración andino.^{5/}

En consecuencia, corresponde evaluar si los aportes del preámbulo del Acuerdo de Cartagena como contexto de los compromisos bajo análisis, permiten contribuir en su interpretación, de modo tal que se permita, de ser posible, inclinar la interpretación que se viene desarrollando en favor de una u otra línea de entendimiento, definiendo si todas o no todas las materias sometidas a la Comisión pueden ser objeto de Decisión en mayoría absoluta con voto en contra.

Desde la primera línea de entendimiento, podría considerarse que la “solidaridad” sustenta la celebración del Acuerdo de Cartagena y, en consecuencia, el desarrollo del proceso de integración andino implica que, en las materias de mayor importancia que puedan ser objeto de Decisión por parte de la Comisión, los Países Miembros que se opongan a la adopción de determinadas Decisiones, deben mantener una unidad con la mayoría impulsora de la Decisión, “adhiriéndose a su empresa”, luego de un adecuado periodo de “consideración de los antecedentes” o reflexión, evitándose fisuras en el proceso.

Lo anterior implicaría que, en las materias indicadas en los literales a) y c) del artículo 26, siempre se podría adoptar Decisiones con voto en contra, luego de un periodo de reflexión, conforme parece indicar el artículo 27 para los casos de mayor importancia en el proceso de integración. Lo anterior se podría afianzar si se considera que “la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo (...) compartido de sus países” solamente se puede lograr si, en las regulaciones en las materias de mayor importancia para el proceso de integración –en las que es sumamente difícil construir visiones unívocas– una minoría discrepante comparte el enfoque de la mayoría de los Países Miembros y los hace suyos por el hecho de “participar del proceso de integración”, contribuyendo en un proceso para el desarrollo compartido y solidaridad con las mayorías.

Por el contrario, desde la segunda línea de entendimiento, podría sostenerse que la “**solidaridad**” como concepto que sustenta la celebración del Acuerdo de Cartagena y, en consecuencia, el desarrollo del proceso de integración andino podría implicar que, en las materias de mayor importancia que puedan ser objeto de Decisión por parte de la Comisión, los Países Miembros deban mantener una unidad de bloque solidario con la minoría discrepante para evitar que hayan fisuras en el proceso, “adhiriéndose a su empresa”.

Lo anterior implicaría que, en las materias indicadas en los literales a) y c) del artículo 26, debido a su especial relevancia o sensibilidad para los intereses nacionales y al interés de la Subregión, no se podría adoptar Decisiones con voto en contra. Esta consideración se podría afianzar si se considera que “la conformación de un sistema de integración y cooperación que propenda al desarrollo (...) compartido de sus países” solamente se puede lograr si las regulaciones en las materias de mayor importancia para el proceso de integración expresan enfoques conjuntos de los Países Miembros y no enfoques parciales, pues estos últimos no permiten un proceso de integración para el desarrollo que sea plenamente compartido y consubstancial al hecho de “participar del proceso de integración”.

⁵ Citas textuales tomadas de la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/rae.html> y consultado el 7 de agosto de 2008 a las 11:20 horas.

Adicionalmente, debe considerarse que en cada una de las dos líneas de entendimiento antes descritas es posible asumir que lo “armónico”, entendido como lo referido a la “amistad y buena correspondencia” apoya lo argumentado. Ello, pues la “adhesión a la empresa” de la mayoría o de la minoría, dependiendo del caso y de la línea de entendimiento elegida, es amistoso y además guarda correspondencia, pues cada País Miembro podrá ser parte de la mayoría o de la minoría dependiendo del caso y de la circunstancia. Así, podría entregar o recibir apoyo solidario cuando le corresponda bajo cualquiera de las líneas de entendimiento. En consecuencia, este concepto resulta neutro para otorgar preeminencia a alguna de ellas.

Por su parte, debe considerarse que el Protocolo de Trujillo –que establece desde su entrada en vigor la formulación actual del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena– presenta un escueto preámbulo con el siguiente texto:

“Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela,
CONVIENEN en celebrar el presente Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”

Como se aprecia, no existe elemento alguno que haya sido enunciado en el preámbulo del Acuerdo de Cartagena o en el preámbulo del Protocolo de Trujillo y que permita definir alguna consideración que contribuya en el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento antes expuestas acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión. Desde este método de interpretación, ambas líneas de entendimiento tienen fundamento equiparable.

ii) Aporte de otro acuerdo o instrumento que se refiera al Acuerdo de Cartagena con voluntad de referirse al tratado

En este punto debe considerarse que el Acta de Trujillo, que recoge los resultados de la Octava Reunión del Consejo Presidencial Andino, es un instrumento que tiene como anexo al Protocolo de Trujillo, constando en dicha Acta la voluntad de las Partes de referirse tanto a dicho Protocolo como al Acuerdo de Cartagena que se enmendaba.

Esta Acta consolida el entendimiento de que el objetivo fundamental e indudable del referido Protocolo fue producir una reforma institucional en el proceso de integración andino. Sin embargo, de la revisión de este documento no es posible identificar elementos que permitan alguna consideración adicional, a efectos de contribuir en el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento antes expuestas acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

C. Aproximación a las disposiciones relevantes en el Acuerdo de Cartagena y en el Reglamento de la Comisión considerando “su objeto y fin” como expresión del método teleológico

En cuanto al “objeto y fin” del Acuerdo de Cartagena, éste señala:

“CAPÍTULO I

OBJETIVOS Y MECANISMOS

Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la

generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros.

Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.

Artículo 2.- El desarrollo equilibrado y armónico debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. (...).”

Al respecto, no debe olvidarse la función del método teleológico en la interpretación del derecho comunitario indicada por el Tribunal Andino de Justicia, conforme referimos en las consideraciones del marco general para el presente análisis.

Así, el Tribunal Andino de Justicia ha puesto en relieve especial el papel que cumple el medio de interpretación teleológico formulado en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados cuando indica que “Un tratado deberá interpretarse (...) teniendo en cuenta su objeto y fin”, permitiendo que, en la interpretación del derecho comunitario andino, este medio pueda concentrar la interpretación en la finalidad que persigue la norma como parte del diseño del sistema andino de integración.

De este modo, la interpretación de una norma de derecho comunitario debe tener en cuenta que su finalidad es impulsar y fortalecer el proceso de integración andino instaurado por el Acuerdo de Cartagena, el que, a su vez, tiene por finalidad “procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión.”⁶/ En el presente punto, además cabe considerar si alguno de los objetivos en particular o de todos en su conjunto, a la luz de la finalidad del Acuerdo de Cartagena, permiten consideraciones que definan el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento antes expuestas acerca de las reglas para la adopción de sus decisiones (quórum decisorio o de votación) y los procedimientos para dicha adopción.

En cuanto a los objetivos enunciados de “acelerar el crecimiento” de los Países Miembros, “la generación de ocupación”, “facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano”, “propender a disminuir la vulnerabilidad externa” y “mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional”, se aprecia que difícilmente estos podrían aportar elementos para la interpretación de las reglas para la adopción de Decisiones y los procedimientos para dicha adopción por parte de la Comisión, al no tener una directa o indirecta concreción en las disposiciones orgánicas del Acuerdo.

⁶ Cita textual tomada del Artículo 1 del Acuerdo de Cartagena. Debe considerarse, asimismo que, para cumplir con la finalidad indicada, este tratado establece objetivos de integración enfocados en el desarrollo, en el crecimiento y en la generación de ocupación, entre otros objetivos de importancia, así como mecanismos y medidas para lograr tales objetivos.

De otro lado, en cuanto al objetivo definido como “fortalecer la solidaridad subregional”, conforme indicamos en un punto precedente –al definirse “solidaridad” como “adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros”⁷/– su efecto en las reglas para la adopción de sus Decisiones y los procedimientos para dicha adopción podía contribuir por igual al sustento de las dos líneas de entendimiento antes presentadas.

En lo concerniente al objetivo de “promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros” que es explicado por el artículo 2 del Acuerdo de Cartagena como que debe “conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos” y al objetivo de “reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros”, pareciera inicialmente que estos elementos sí se pudieran ofrecer elementos que permitan consideraciones sobre su efecto en la adopción de sus Decisiones parte de la Comisión.

Sin embargo, pese a tal parecer inicial, se observa que la reducción de las diferencias existentes entre los Países Miembros debe ser consecuencia de la distribución equitativa de los beneficios derivados del proceso de integración andino y causada por el cumplimiento del objetivo de la promoción “del desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros”. En este sentido, aún cuando pareciese que la formulación de “reducir las diferencias existentes entre ellos” y el otro objetivo citado de “reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros” contribuyen en definir la interpretación que se desarrolla, en realidad son neutros.

Por tanto, podría considerarse que tales objetivos no son capaces de dirigir la interpretación que se realiza sobre el efecto en las reglas para la adopción de Decisiones (quórum decisorio) y los procedimientos para dicha adopción, pues la “reducción de diferencias” que aluden no es una reducción de diferencias orgánica en cuanto a la generación de la voluntad de la Comisión en términos de su debate, deliberación o votación y, menos aún, de conformidad con tal o cual Decisión que ésta emita. La reducción de diferencias aluden como objetivos del Acuerdo de Cartagena tiene, en realidad, un efecto material sobre los niveles de desarrollo de los Países Miembros en consonancia directa con su finalidad de “procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de los habitantes de la Subregión”.

De otro lado, corresponde indicar que, aún cuando no se enuncie expresamente en el Acuerdo de Cartagena ni en el Protocolo de Trujillo, la jurisprudencia comunitaria andina permite indicar que subyace en estos tratados el objetivo de fortalecer el proceso de integración para cumplir con su finalidad.

Bajo esta consideración, la primera línea de entendimiento podría sostener que el fortalecimiento del proceso de integración implica una mayor dinámica en la toma de Decisiones por parte de la Comisión y, en consecuencia, ello indica la necesidad de entender eliminado todo veto. Ello, pues un voto indefinido podría entrapar la evolución del proceso, más aún cuando se produce en torno a materias de sensibilidad para los intereses nacionales de los Países Miembros.

Por su parte, desde la segunda línea de entendimiento se podría sostener que, sin consenso, unanimidad o cuando menos en ausencia de voto en contra para la adopción de las materias más importantes, el proceso de integración se debilita pues puede dejar de considerar los intereses de uno de los Miembros. La idea anterior se afianza al considerarse que las Decisiones de la Comisión gozan

⁷ Citas textuales tomadas de la vigésimo segunda edición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Disponible en <http://www.rae.es/rae.html> y consultado el 7 de agosto de 2008 a las 11:20 horas.

de supremacía o preeminencia en el sistema comunitario andino y pueden, en consecuencia limitar la aplicación de normas de fuente nacional emanadas de los parlamentos nacionales que gozan de la legitimidad que otorga el sufragio directo, por lo que debe exigirse el mayor grado de consenso en las Decisiones de la Comisión para las materias de importancia, lo que implica mantener la posibilidad de vetar Decisiones en tales materias.

Como se aprecia, desde las dos líneas de entendimiento contrastadas, se puede asumir que el objetivo implícito del fortalecimiento del proceso de integración andino afianza cada una de las posiciones, por igual.

De otro lado, cabe señalar que si bien no existe objetivo alguno expresamente señalado en el preámbulo del Protocolo de Trujillo que permita definir alguna consideración adicional, a efectos de contribuir en la interpretación que se desarrolla, cabe tener en cuenta el evidente e importante objetivo implícito del Protocolo de producir una reforma institucional en el proceso de integración andino.

En efecto, fue precisamente el Protocolo de Trujillo el instrumento que introdujo reformas al sistema de quórum decisorio y al procedimiento de adopción de Decisiones, contemplados en los actuales artículos 26 y 27 de la codificación vigente del Acuerdo de Cartagena.

En particular, el antecedente de los párrafos segundo y tercero del artículo 27 de la vigente codificación del Acuerdo de Cartagena se remontan a la modificación introducida por Protocolo de Lima (1976), que tuvo por finalidad establecer una regla más flexible de aprobación de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). En el Acuerdo original de 1969, para aprobar estos Programas se requería el voto afirmativo de los dos tercios de los Países miembros y sin que haya voto negativo, por encontrarse entre las materias del Anexo I. Con el Protocolo de Lima, si se presentaba algún voto negativo, los PSDI podían ser aprobados en una “segunda vuelta” con el voto afirmativo de los dos tercios de los Países miembros.

Ni el Protocolo de Lima ni tampoco el Protocolo de Quito alteraron la regla de que las Decisiones sobre materias incluidas en el Anexo I sólo podían ser aprobadas con el voto afirmativo de los dos tercios de los Países miembros y sin que haya voto negativo.

Sin embargo, en el Protocolo de Trujillo (1996) se trasladaron los dos párrafos que formaban parte del literal sobre PSDI a un artículo general e independiente (actual 27), que se refiere, en términos generales a “las propuestas que contaren con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo”.

De la reforma introducida por el Protocolo de Trujillo no quedó claro el objetivo específico que se pudiera haber perseguido al modificar el sistema de votación y adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

Finalmente, como se aprecia también en este punto, no existe elemento alguno que permita, en aplicación del método teleológico privilegiado por el Tribunal Andino de Justicia, definir alguna consideración que contribuya en el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento antes expuestas acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

D. Aproximación a las disposiciones relevantes en el Acuerdo de Cartagena y en el Reglamento de la Comisión considerando eventos ulteriores y otras formas de derecho aplicables

En el presente punto, debe considerarse que no existe acuerdo ulterior alguno entre los Países Miembros de la Comunidad Andina que permita definir qué interpretación debe darse a los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena.

Asimismo, no existe evidencia disponible acerca de una práctica ulterior en la que se haya presentado una propuesta y que, en su votación, haya recibido mayoría absoluta y un voto en contra, a efectos de apreciar los alcances de la aplicación del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena a una situación determinada que permita inclinar la interpretación que se viene desarrollando en favor de una u otra línea de entendimiento.

Tampoco existe definida otra forma pertinente de derecho internacional que sea aplicable en las relaciones entre los Países Miembros y relevante para la materia objeto de interpretación bajo el análisis del presente informe.

E. Aproximación a las disposiciones relevantes en el Acuerdo de Cartagena y en el Reglamento de la Comisión desde los métodos de interpretación complementarios o auxiliares

i) Aporte de los trabajos preparatorios

En este punto, el contenido del Acta de Quito que recoge los resultados de la Séptima Reunión del Consejo Presidencial Andino resulta de interés para registrar el inicio del proceso de reformas institucionales del proceso de integración andino que generó la celebración del Protocolo de Trujillo.

En esta Acta si bien se indica, entre otros, que uno de los objetivos generales del proceso de reforma era “Articular el Sistema Andino de Integración para superar los nuevos desafíos” y se indica sobre la reforma institucional deseada que respecto de la Comisión Ampliada se espera que en ésta “Cada país tendrá un derecho a voto”, no se indica elemento alguno que permita contribuir con el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

De otro lado, debe considerarse que, de la revisión de las Actas de la Comisión y demás documentos complementarios que se encuentran disponibles, registrados en los periodos de la formulación de la propuesta y deliberación correspondientes a la Decisión 471 que aprueba el Reglamento de la Comisión, no existe referencia alguna que permita identificar elementos que contribuyan en el predominio de alguna de las dos líneas de entendimiento acerca de las reglas para la adopción de Decisiones por parte de la Comisión.

ii) Aporte de las circunstancias de la celebración del Acuerdo de Cartagena o de los protocolos de enmienda en la materia interpretada

No existe un registro de circunstancias que permita considerar que determinado hecho o situación que haya rodeado, en su oportunidad, la celebración del Acuerdo de Cartagena o de los protocolos de enmienda en la materia interpretada pueda aclarar cuál de las líneas de entendimiento antes expuestas debe ser preferida sobre la otra.

IV. CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES FINALES

1.- Para interpretar las reglas de adopción de Decisiones por parte de la Comisión, contenidas en los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena y complementados por el Reglamento de la Comisión, en el presente informe se ha aplicado la metodología enunciada por el contenido de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969) que el Tribunal Andino de Justicia utiliza al momento de interpretar el derecho comunitario originario constituido por los tratados de la integración andina.

2.- Esta metodología ha permitido la aplicación de un sistema de interpretación sobre el Acuerdo de Cartagena que ha significado - privilegiando el método teleológico conforme indica el propio Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina - la aproximación a los compromisos bajo análisis integrando los medios de “interpretación de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado”, considerando su “contexto” y “teniendo en cuenta su objeto y fin”. Asimismo, bajo esta metodología, esta labor interpretativa ha tenido en cuenta la existencia o no de “acuerdos o prácticas ulteriores” respecto del tratado, así como los medios complementarios de interpretación.

3.- Como se aprecia del cuerpo de este informe, desde la aplicación del primer medio que implica la metodología enunciada por el contenido de la Convención de Viena que se dirige a desarrollar una “interpretación de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado”, se ha evidenciado la existencia de dos líneas de interpretación:

i) Una primera línea de entendimiento que considera que todas las materias sometidas a la Comisión pueden ser objeto de Decisión por mayoría absoluta, aún con voto en contra. Según esta línea de entendimiento, existen algunas materias que son identificadas expresamente por los literales a), b) y c) del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena y que no se aprueban en primera vuelta sino en segunda vuelta de votación, luego de un periodo de reflexión que es variable dependiendo del caso. Desde esta perspectiva, las demás materias, aún cuando contaran con voto en contra, se aprueban siempre en primera vuelta con mayoría absoluta.

ii) Una segunda línea de entendimiento que considera que no todas las materias sometidas a la Comisión pueden ser objeto de Decisión por mayoría absoluta, pues en algunos casos el voto en contra siempre impide su adopción. Bajo esta perspectiva, éste es el caso de las materias indicadas en los literales a) y c) del artículo 26 del Acuerdo de Cartagena. En caso de ser desaprobadas, el proponente podría someterlas nuevamente a consideración de la Comisión como una nueva propuesta, pero, en cualquier caso, solamente puede ser aprobada si existe voto en mayoría absoluta y no voto en contra.

4.- Cada una de las líneas de entendimiento indicadas han sido analizadas con aproximaciones desde cada uno de los medios que exige la metodología enunciada por la Convención de Viena y se evidencia que cada línea de entendimiento mantiene su validez ante los elementos que aportan el “contexto” de los compromisos y el análisis “teniendo en cuenta su objeto y fin”, precisando que no se han producido o no existe evidencia disponible acerca de la existencia de “acuerdos o prácticas ulteriores” respecto de una segunda vuelta para determinar la adopción de una Decisión sobre una propuesta que haya contado con un voto en contra, en aplicación de los compromisos contenidos en los artículos 26 y 27 del Acuerdo de Cartagena.

5.- Sin embargo, de la labor interpretativa que ofrece el presente informe se puede evidenciar que, conforme lo indica el Tribunal Andino de Justicia, es posible sostener que el método teleológico de interpretación permite concentrar la interpretación en la finalidad que persigue una norma de derecho comunitario se debe tener en cuenta que su finalidad es impulsar y fortalecer el proceso de integración andino. En consecuencia, en la aplicación de las reglas de quórum de votación para la adopción de sus Decisiones y de los procedimientos que deberá realizar la Comisión, podrá tener consideración como sustento de las líneas de entendimiento antes enunciadas:

i) Bajo la primera línea de entendimiento, se puede sostener que el fortalecimiento del proceso de integración implica una mayor dinámica en la toma de Decisiones por parte de la Comisión y, en consecuencia, ello indica la necesidad de entender eliminado todo veto. La razón de lo anterior es que un voto indefinido podría entrapar la evolución del proceso, más aún cuando se produce en torno a materias de la mayor importancia.

ii) Por su parte, bajo la segunda línea de entendimiento se podría sostener que, sin consenso, unanimidad o cuando menos en ausencia de voto en contra para la adopción de las materias más importantes, el proceso de integración se debilita pues podría afectar la legitimidad del mismo en materias que son de sensibilidad para los intereses nacionales de los Países Miembros. La idea anterior se afianza al considerarse que las Decisiones de la Comisión gozan de supremacía o preeminencia en el sistema comunitario andino y pueden, en consecuencia, limitar la aplicación de normas de fuente nacional emanadas de los parlamentos nacionales que gozan de la legitimidad que otorga el sufragio directo, por lo que debe exigirse el mayor grado de consenso en las Decisiones de la Comisión para las materias de importancia, lo que implica mantener la posibilidad de vetar Decisiones en tales materias.

6.- En cada caso concreto, corresponderá a la Comisión, en desarrollo de prácticas ulteriores a la celebración del Acuerdo de Cartagena y al Protocolo de Trujillo, evaluar y elegir las perspectivas acerca del fortalecimiento del proceso de integración andino que se han enunciado, entre otras posibles, para la ponderación de una línea de entendimiento sobre otra. Ello, en caso de que no exista consenso en la propia Comisión acerca de las reglas de quórum de votación para la adopción de sus Decisiones y de los procedimientos que establece el Acuerdo de Cartagena y complementa el Reglamento de la Comisión.