



ARTÍCULO NO.1

El control de legalidad por parte de los órganos colegiados, de carácter político y administrativo, en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)

EL CONTROL DE LEGALIDAD POR PARTE DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS, DE CARÁCTER POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO, EN EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA (SICA)

Investigador: Ignacio Blanco Aguilar¹

ORCID: 0009-0008-9954-8549

Instituto Centroamericano de Administración Pública
San Salvador, El Salvador
ignacio.blanco@icap.ac.cr

RESUMEN

Los países que conforman el SICA representan una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica, tal como lo estipula el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa, y guían su accionar, tanto a lo interno de la región como a lo externo en el plano internacional, en los objetivos, propósitos y principios establecidos en dicho Protocolo. El presente artículo plantea, partiendo de lo que establece el Protocolo de Tegucigalpa, así como precedentes específicos en el plano político y administrativo, con algunos ejemplos de la jurisdicción regional, cómo funciona el control de legalidad y el ejercicio de frenos y contrapesos en la estructura institucional del SICA.

PALABRAS CLAVES

Tribunal internacional, Organización intergubernamental, Estructura administrativa, SICA.

¹ Investigador. Salvadoreño. Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Jesuita Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de la República de El Salvador, especialista en derecho comunitario centroamericano. Ejerció durante cinco años como colaborador jurídico de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA), participando en diversos análisis y elaboración de propuestas de normativas regionales, brindando apoyo técnico-jurídico en reuniones de Órganos colegiados del SICA, así como asistencia técnica-jurídica en negociaciones y formulación de convenios de cooperación y colaboración entre instancias del SICA, Estados miembros del Sistema y socios para el desarrollo. Posee una especialización en Cooperación Internacional para el Desarrollo. Actualmente, ejerce el cargo de Coordinador de la Oficina del ICAP en El Salvador; y docente de la cátedra de Derecho de Integración, en la Universidad Jesuita Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA) de la República de El Salvador

Blanco, I. (2023). El control de legalidad por parte de los órganos colegiados, de carácter político y administrativo, en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (84), 13-33. DOI 10.35485/rcap84_1

ABSTRACT

The countries that are part of SICA represent an economic-political community that aspires to the integration of Central America, as established in Article 1 of the Tegucigalpa Protocol, and guide its actions, both within the region and abroad in internationally, in the objectives, purposes and principles established in said Protocol. This article proposes to explain from the Tegucigalpa Protocol, the specific precedents in the political and administrative level, and examples of the regional jurisdiction, how the control of legality works and the exercise of checks and balances in the institutional structure of SICA.

KEY WORDS

International tribunal,
Intergovernmental organization,
Administrative structure, SICA

Recibido: 27 de febrero de 2023

Aceptado: 25 de mayo de 2023

DOI: 10.35485/rcap84_1

1. INTRODUCCIÓN

A partir de la suscripción y entrada en vigor del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (en adelante, el Protocolo de Tegucigalpa), los Estados miembros del SICA, clasificados por la doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia (en adelante, la Corte o CCJ) como Estados originarios (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá), así como los Estados adheridos (Belize y República Dominicana), acordaron la constitución de una organización internacional, con personalidad jurídica propia, denominada Sistema de la Integración Centroamericana (en adelante "SICA" o "el Sistema") (Corte Centroamericana de Justicia, [C.C.J.], 2006).

Los países que conforman el SICA representan una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica, tal como lo estipula el artículo 1 del Protocolo de Tegucigalpa, y guían su accionar, tanto a lo interno de la región como a lo externo en el plano internacional, en los objetivos, propósitos y principios establecidos en dicho Protocolo.

De esta manera, los Estados miembros acuerdan establecer el Sistema de la Integración Centroamericana, como el marco institucional de la integración regional de Centroamérica y República Dominicana, con la convicción clara de que, solamente de manera conjunta y solidaria, pueden enfrentar los desafíos comunes para la obtención del desarrollo progresivo y gradual de sus pueblos.

Los bloques de integración de Estados, como el SICA, adquieren especial relevancia, debido a que, para el funcionamiento de Sistema, se crean Órganos e Instituciones de carácter intergubernamental

por su conformación subjetiva (representantes gubernamentales), pero también coexisten aquellos con rasgos supranacionales que responden exclusivamente a los intereses de la región. Sin embargo, indistintamente de su naturaleza intergubernamental o supranacional, muchos de estos Organos e Instituciones tiene la capacidad y facultad legal de adoptar decisiones vinculantes para los distintos entes estatales, así como para las personas naturales y jurídicas de los Estados miembros, prevaleciendo dichas decisiones por encima de las disposiciones internas de cada país que conforma el SICA; es esto último, la característica de prevalencia de las normas comunitarias del Sistema, ampliamente desarrollado por doctrina y jurisprudencia nacional y regional.

Ante tal potestad legal, que implica una cesión de soberanía respecto a las competencias de los poderes de Estado desde el espectro meramente nacional, y que es indiscutible su necesidad, para consolidar una auténtica Comunidad de Estados, se vuelve igualmente prioritario el establecimiento de normas expresas que contribuyan a garantizar que los Órganos e Instituciones del SICA actúen en el marco de sus competencias, y no sobrepasen sus atribuciones; es decir, que el principio de legalidad sea un aspecto prioritario en el funcionamiento diario del amplio universo institucional que conforma el Sistema de la Integración Centroamericana.

El presente artículo plantea, partiendo de lo que establece el Protocolo de Tegucigalpa, así como precedentes específicos en el plano político y administrativo, con algunos ejemplos de la jurisdicción regional, cómo funciona el control de legalidad y el ejercicio de frenos y contrapesos en la estructura institucional del SICA.

2. UNA COMUNIDAD DE ESTADOS CENTROAMERICANOS OBLIGADA A REGIR SUS RELACIONES Y ACTUACIONES EN EL MARCO DE LA LEGALIDAD

El Protocolo de Tegucigalpa, en varios de sus apartados, demuestra el férreo compromiso de los Estados miembros del SICA en regir su accionar dentro de la Comunidad, en respeto y sintonía a los preceptos legales aprobados en el marco del Sistema. Es por ello por lo que, innegablemente, la legalidad y atribución de competencias, son principios que rigen el funcionamiento institucional de la integración centroamericana.

El artículo 3 sección j) del Protocolo de Tegucigalpa establece que el Sistema de la Integración Centroamericana se sustenta en un ordenamiento institucional y jurídico, así como el respeto mutuo entre los Estados miembros. Abonado a ello, el artículo 4 sección g) de dicho Protocolo, hace referencia a que, para la realización de los propósitos del SICA, el Sistema como tal, y sus miembros, deben respetar la seguridad jurídica de las relaciones entre los Estados Miembros y la solución pacífica de sus controversias.

Los Estados miembros tienen la obligación de abstenerse a adoptar medidas unilaterales que pongan en peligro la consecución de los propósitos y el cumplimiento de los principios fundamentales del SICA², establecidos en sus marcos normativos regionales.

Por su parte, los Órganos e Instituciones del SICA -muchos de ellos integrados por los Estados miembros-, deben guiar e inspirar sus decisiones, estudios y análisis, en los propósitos y principios del

Protocolo,³ así como contribuir a la efectiva observancia y ejecución de estos⁴.

Asimismo, encontramos en el mismo Protocolo de Tegucigalpa, de manera expresa, que en lo concerniente a la prevalencia de los instrumentos jurídicos en materia de integración centroamericana, el referido Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados están por encima de cualquier otro instrumento jurídico suscrito por los Estados miembros, quedando vigentes únicamente aquellas disposiciones que no se opongan al Protocolo de Tegucigalpa u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos, tal como se encuentra estipulado en el artículo 35.

La Corte Centroamericana de Justicia ha sido clara y reiterativa respecto a qué instrumento jurídico del SICA se encuentra en la cúspide de la jerarquía normativa del derecho comunitario centroamericano, y base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana: el Protocolo de Tegucigalpa (CCJ, 2006).

Sin embargo, el Protocolo de Tegucigalpa no se limitó únicamente a hacer una mera declaración de buenas intenciones sobre el respeto al marco legal del Sistema, aplicable para Estados miembros, Órganos e Instituciones del SICA, sino que además contempla, de forma expresa, un conjunto de Órganos de carácter político, administrativo y jurisdiccional, para asegurar, velar y garantizar el respeto al conjunto de normas legales que conforman el derecho comunitario centroamericano.

Reconocer la existencia de Órganos con facultades legales de ejercer un control de legalidad en el Sistema

2 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 6.

3 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 9.

4 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 10.

de la Integración Centroamericana, no debe ser visto por el resto de institucionalidad regional, como una intromisión a los asuntos de su propia competencia. Por el contrario, debe ser visto como una sana coparticipación institucional que busca alcanzar objetivos comunes y regionales, en el marco de la legalidad; y que permite, además, orientarnos de manera eficiente y ordenada, para obtener el bien común en distintos sectores, guiados por los compromisos plasmados en los instrumentos jurídicos del Sistema.

Desde la óptica de teorías políticas y jurídicas en los que se fundamentan los Estados de Derecho en el plano nacional, esto podría ser equiparable a los sistemas de separación de poderes, pesos y contrapesos, que pretende evitar los posibles abusos o desviación de poder en el ejercicio de sus competencias.

3. ÓRGANOS POLÍTICOS Y ADMINISTRATIVOS CON COMPETENCIA DE EJERCER CONTROL DE LEGALIDAD, DE CONFORMIDAD AL PROTOCOLO DE TEGUCIGALPA

La Corte Centroamericana de Justicia, creada por el Protocolo de Tegucigalpa como el Órgano judicial del Sistema de la Integración Centroamericana, es el ente comunitario por excelencia encargado de garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución de dicho Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo⁵, competente para conocer toda controversia sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas tanto en el Protocolo de Tegucigalpa como en los demás instrumentos jurídicos del Sistema⁶.

Su integración, funcionamiento, atribuciones y procedimientos, se encuentran establecidos en el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia, suscrito el diez de diciembre de mil novecientos noventa y dos; así como en la Ordenanza de Procedimientos de la Corte, adoptada el nueve de febrero de dos mil quince.

Claro está que la Corte Centroamericana de Justicia es un Órgano jurisdiccional, y no administrativo y mucho menos político. Por lo que, partiendo del enfoque del presente artículo, no es objeto de análisis en este texto, el control de legalidad que lleva a cabo la Corte (aunque se mencionará algunos de sus criterios jurídicos); sino más bien, se hará una identificación y desarrollo de los Órganos colegiados, de carácter político y administrativo del SICA, con capacidad de ejercer control de legalidad en el Sistema, de conformidad al Protocolo de Tegucigalpa. Estos Órganos son: la Reunión de Presidentes y el Comité Ejecutivo.

Queda excluido también del presente estudio, por no ser un Órgano colegiado, la Secretaría General del SICA -a cargo de un Secretario General- el cual es una instancia técnica administrativa que, de conformidad al art. 26 h) del Protocolo de Tegucigalpa, tiene la obligación de velar por el cumplimiento de los instrumentos jurídicos que conforman el derecho comunitario centroamericano; asimismo, tiene la delicada e importante facultad de llamar la atención de los órganos del Sistema sobre cualquier situación que, a su juicio, pueda afectar el cumplimiento de los propósitos o de los principios del Sistema o amenazar su ordenamiento institucional, según lo establecido en el artículo 26 k) del Protocolo. Pero dicho estudio y análisis, ameritará una publicación

5 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 12.

6 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 35.

aparte.

3.1. La Reunión de Presidentes

La Reunión de Presidentes es, de conformidad al artículo 13 del Protocolo de Tegucigalpa, el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los Presidentes constitucionales de los Estados miembros, y encargado de conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad⁷. Por su conformación subjetiva y atribuciones en el SICA, este Órgano podría considerarse de carácter intergubernamental y político; pero no nos referimos a política partidaria, sino que a política regional y asuntos de política internacional.

A palabras de Ulate Chacón y Salazar Grande (2013), la Reunión de Presidentes tiene la obligación, no solo moral sino también jurídica, de impulsar el proceso de integración regional mediante la toma de decisiones del más alto rango. Tales decisiones, obligatorias, vinculantes y ejecutivas, deben ser adoptadas por consenso, y en respeto de los principios fundamentales de la integración⁸.

Si bien es cierto, es el Órgano Supremo del SICA, pero esto no debe entenderse como un poder absoluto dentro del Sistema, pues su accionar debe enmarcarse siempre en las normas jurídicas que le rigen. La Corte Centroamericana de Justicia, en Consulta Ilustrativa presentada por el ciudadano panameño, Pablo García Farinoni, y emitida el 7 de marzo de 2019, estableció que la Reunión de Presidentes, “como órgano del SICA tiene una naturaleza propia y una competencia establecida por ley, lo que significa que dicho

órgano supremo está sometido a lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados, que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA (art. 15 e) PT), por lo que dicho órgano solo puede realizar actos conforme a dicho ordenamiento jurídico y no puede hacer más allá de lo que le prescribe la ley”.

El Reglamento para la adopción de decisiones del SICA, aprobado el 24 de junio de 2013 por el Comité Ejecutivo, establece que la Reunión de Presidentes emite Mandatos, los cuales estarán contenidos en un documento denominado Declaración. Antes de la adopción y entrada en vigor del Reglamento para la adopción de decisiones del SICA, la Reunión de Presidentes emitía también Acuerdos y Resoluciones.

El referido Reglamento define la Declaración, en el artículo 4, como el acto político a través del cual la Reunión de Presidentes, en cumplimiento del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios y derivados, expresa su voluntad estableciendo las orientaciones y lineamientos necesarios para garantizar la coordinación y armonización del SICA.

Por su parte, el Reglamento define los Mandatos, en el artículo 5, como aquellas decisiones contenidas en la Declaración de la Reunión de Presidentes, que establecen directrices a los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA para la ejecución eficiente de una acción determinada.

La Corte Centroamericana de Justicia, en la antes mencionada Opinión Consultiva de 2019, estableció que las decisiones y los mandatos se adoptan sobre la base del Protocolo de Tegucigalpa, instrumentos complementarios y

7 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículos 14 y 15.

8 César Salazar Grande & Ulate Chacón. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano (2da ed., p. 72). San Salvador, El Salvador: Imprenta y Offset Ricaldone.

actos derivados, para impulsar y direccionar el proceso, pero no crea por sí derecho, el cual está otorgado a los Consejos de Ministros del Ramo, de conformidad a lo dispuesto en los artículos del 16 al 22 del Protocolo de Tegucigalpa.

Dentro de las competencias que tiene la Reunión de Presidentes, relativas al control de la legalidad, encontramos en el artículo 15 e) del Protocolo de Tegucigalpa, que corresponde a este Órgano:

Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el presente Instrumento y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana.

La Reunión de Presidentes ha ejercido dicha competencia en diversas ocasiones, tal como se refleja en las Declaraciones que ha adoptado, sobre todo lo en lo relativo al desarrollo del fortalecimiento institucional del SICA.

Un claro ejemplo de ello, lo vemos en el Plan de Acción suscrito en la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, llevada a cabo el 16 de diciembre de 2011, en la cual instruyeron al Comité Ejecutivo del SICA para que, con el apoyo de la Secretaría General;

Avance en la propuesta integral de reformas del Sistema de la Integración Centroamericana y desarrolle las acciones específicas que correspondan, entre otras las referidas a los aspectos relacionados con la armonización jurídica, la homologación de reglamentos de las Secretarías de Consejos de Ministros (...) (SICA, 2011, sp)

Notamos entonces el interés y compromiso de la Reunión de Presidentes para que el

funcionamiento de la institucionalidad regional del SICA se enmarque en lo establecido por un marco jurídico específico, armonizado y en sintonía con los grandes preceptos plasmados en el Protocolo de Tegucigalpa como Tratado Marco y de más alta jerarquía jurídica en el Sistema.

Además, la Reunión de Presidentes ejerce constantemente, por medio de los mandatos contenidos en sus Declaraciones, delegación de funciones dependiendo del asunto que se trate, destinado a los Órganos e Instituciones que tienen competencia legal para ejecutar determinadas acciones que se les instruye.

Recientemente, el nueve de diciembre de dos mil veintidós, la LVI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del SICA adoptó la Declaración Especial relativa a las instancias que integran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la cual deviene de una exhaustiva revisión y análisis por parte del Comité Ejecutivo del SICA, de los Órganos, Secretarías e Instituciones Regionales, así como también a otros grupos, foros o mecanismos regionales que conforman el Sistema.

En la referida Declaración Especial, la Reunión de Presidentes determinó, con nombre y clasificación (Órgano, Secretaría, Institución, etc.), las instancias regionales que forman parte del Sistema. Asimismo, y como punto a destacar respecto a la prevalencia que le da el Órgano Supremo del SICA a mantener un funcionamiento institucional basado en la legalidad y la seguridad jurídica, la Reunión de Presidentes estableció en dicha Declaración, la siguiente obligación para el conjunto de instancias que conforman el SICA: "La institucionalidad regional listada en el presente documento deberá cumplir los requisitos establecidos en el Protocolo de Tegucigalpa, así como con las disposiciones de sus instrumentos complementarios o

derivados, incluyendo lo relativo a sus documentos constitutivos” (SICA, 2022)

3.1.1. Necesidad de dar mayor aplicabilidad al rol de controlador de la legalidad, desde la Reunión de Presidentes

A pesar de los avances que ha tenido la Reunión de Presidentes en lo relativo a asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los instrumentos jurídicos del SICA, o las exhortaciones a la institucionalidad regional para adecuar su funcionamiento en el marco legal, este es todavía un tema que dicho Órgano debería de explotar más, en coordinación y con el criterio técnico de los Órganos de carácter administrativo y jurisdiccional, como el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA y la Corte Centroamericana de Justicia, a manera de ejercer un control de la legalidad, al más alto nivel político en el SICA, pues, si bien es cierto, los tres Órganos antes mencionados tienen facultades para velar por el cumplimiento de la normativa regional del Sistema, pero en ocasiones las decisiones que estos emiten sobre el tema, no son cumplidos por algunas instancias del SICA; por lo que una instrucción o llamada de atención proveniente del Órgano Supremo, como es la Reunión de Presidentes, tendría mayor fuerza en el acatamiento y reconducción de las actuaciones legales que algunas instancias hayan incumplido o puedan llegar a incumplir.

Si bien es cierto, esta reflexión pone en evidencia el alto componente político en las que se basan ciertas decisiones del SICA, a veces por encima incluso de los aspectos jurídicos a los que tendría que sujetarse la actividad institucional, pero no es menos cierto que el mismo Protocolo de Tegucigalpa

habilita la posibilidad para que desde un Órgano con características intergubernamentales, se pueda ejercer cierto control de legalidad, por las propias particularidades de la Comunidad de Estados centroamericanos.

Una buena oportunidad que tuvo la Reunión de Presidentes para establecer un precedente importante en el aseguramiento del cumplimiento de los instrumentos jurídicos del SICA, fue en el caso de desconocimiento por parte de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE) a la competencia jurisdiccional de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), así como el incumplimiento de dicha Comisión, a sentencias de la CCJ donde era parte demandada, en las cuales la Corte declaró la ilegalidad de algunas de sus actuaciones.

El ejemplo en comento surge a partir de una demanda presentada por el Administrador del Mercado Mayorista de Guatemala, en contra de la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica (CRIE), por contravenir, por medio de la Resolución CRIE-P-22-2012, algunas disposiciones del Reglamento del Mercado Eléctrico Regional.

En dicho proceso, la CRIE alegó, en su oportunidad de contestación de la demanda, incompetencia por parte de la Corte Centroamericana de Justicia, para conocer esa demanda, argumentando que, mediante una reforma al Tratado Marco del Mercado Eléctrico Regional, a través de su Segundo Protocolo, estableció en el artículo 14, que las controversias que surjan entre los Gobiernos, relativas a la interpretación o aplicación del Tratado y sus Protocolos, se resolverán mediante negociación directa por la vía diplomática; en caso de no llegar a un entendimiento dentro de un plazo de seis meses:

Los gobiernos podrían mediante acuerdo expreso someterlas a un procedimiento de conciliación

por intermedio de la CRIE y, en su defecto se someterán a un tribunal arbitral Ad-hoc, cuyos árbitros serán nombrados según lo acuerden las partes en controversia. El tribunal arbitral decidirá sobre la base de los principios del Derecho Internacional y adoptará su propio procedimiento. El laudo arbitral pondrá fin a la controversia.

Ante esto, la Corte Centroamericana de Justicia determinó que un instrumento jurídico de Derecho Regional como lo es el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos de Reforma, no pueden ser incompatibles con el Derecho Originario y Fundacional del Sistema de la Integración Centroamericana como lo es el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) que en el artículo 12 crea a la Corte Centroamericana de Justicia para garantizar el respeto del Derecho, en la interpretación y ejecución del presente Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo; asimismo, la Corte hizo mención de que, según al artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, dicho Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecen sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana, y las controversias sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo y demás instrumentos, deberán someterse a la Corte Centroamericana de Justicia.

Por lo que, tal como fue plasmado por la Corte en su resolución, el Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos de Reforma pasan a formar parte del cuerpo de legislación regional subordinados al Protocolo de Tegucigalpa y como

tal, aunque sean anteriores al mismo, tienen plena vigencia en lo que no se oponga al Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa.

En dicha sentencia, la Corte Centroamericana de Justicia resolvió que la CRIE está sometida a la jurisdicción y competencia obligatorias de la Corte, en tanto que es un Organismo Regional del Sistema de la Integración Centroamericana regido por los artículos 12 y 35 del Protocolo de Tegucigalpa, sus instrumentos complementarios y el Derecho Derivado; y por ser la Corte el Órgano Judicial Principal y Permanente del SICA cuya jurisdicción y competencia regionales son de carácter obligatorio, correspondiéndole garantizar el respeto del Derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Asimismo, la Corte estableció que la Resolución CRIE-P-22-2012, emitida por la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica, contravenía disposiciones del Reglamento del Mercado Eléctrico Regional.

Posterior a la mencionada resolución judicial de la Corte, y tal como consta en los expedientes del Portal Web de la CCJ, hubo tres demandas contra Resoluciones adoptadas por la CRIE, registradas bajo los Expedientes No. 4-10-06-2015, No. 5-13-07-2015 y No. 9-04-12-2017, resueltas el 20 de abril de 2016, el 22 de abril de 2016 y el 28 de junio de 2019, respectivamente.

En los 3 últimos procesos judiciales, la CRIE no contestó la demanda, por lo que fue declarado en rebeldía por parte de la Corte, continuando así con el trámite legal para resolver sobre el fondo del asunto. Por otra parte, en las 3 sentencias la Corte Centroamericana de Justicia reiteró su competencia para conocer los temas planteados, así como la obligación de la CRIE a la jurisdicción y competencia obligatoria de la Corte Centroamericana de

Justicia, en tanto que es un Organismo Regional del Sistema de la Integración Centroamericana.

El análisis jurídico detallado de los tres procesos judiciales ante la CCJ, no son objeto del presente artículo. No obstante, es importante mencionar que en dichas resoluciones, la Corte declaró con lugar las demandas interpuestas en contra de Resoluciones adoptadas por la CRIE, por contravenir disposiciones del derecho comunitario centroamericano. Y en las tres resoluciones, la Corte, en atención a lo dispuesto en el artículo 39 de su Convenio de Estatuto, resolvió notificar a los Estados miembros del SICA, por medio de su Secretaría General, el incumplimiento por parte de la CRIE a las medidas decretadas por dicha Corte Centroamericana de Justicia (CCJ, 2015 (a)), así como el no sometimiento a la jurisdicción y competencia de la CCJ, aún siendo la CRIE un organismo del SICA y consecuentemente un sujeto procesal de acuerdo con su normativa jurídica (CCJ, 2015 (b)).

Cabe mencionar que, de un total de cuatro demandas interpuestas contra la CRIE ante la Corte, una fue presentada por el Administrador del Mercado Mayorista (AMM), otra por la Compañía Agrícola Industrial Santa Ana, Sociedad Anónima (CAISA), otra por el Grupo Generador de Oriente Sociedad Anónima (GENOSA), y la última por la Asociación Nacional de Generadores (ANG); todas estas entidades, provenientes de la República de Guatemala.

Posteriormente, el 12 de julio del año 2021, la República de Guatemala depositó en la Secretaría General del SICA, la notificación de denuncia al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos. Dicho Tratado creó la Comisión Regional de Interconexión Eléctrica, y regula aspectos como: los

derechos y obligaciones de las partes, las condiciones para el crecimiento del Mercado Eléctrico regional, entre otros aspectos.

La denuncia de un Estado parte al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos, no surte efectos inmediatos, sino que hasta diez años después de su notificación, después del décimo año de vigencia -del Tratado-, según lo estipulado en el artículo 38 del mismo.

En el instrumento de denuncia depositado por Guatemala en la Secretaría General del SICA, suscrito por el Ministro de Relaciones Exteriores, Sr. Pedro Brolo Vila, no se plasman las razones que motivaron el acto unilateral; pero en conferencia de prensa realizada el 16 de julio de 2021, por el Ministro de Energía y Minas de Guatemala, Sr. Alberto Pimentel Mata, se expuso que:

Desde hace varios años, hemos empezado a ver que la forma en que se están llevando a cabo las relaciones en el seno de las instituciones que integran el Mercado Eléctrico Regional (MER), se está desviando del objetivo. Hemos empezado a ver, con suma preocupación, decisiones arbitrarias, decisiones desoyendo las posiciones de Guatemala, decisiones que han afectado a los intereses de los agentes guatemaltecos, y en última instancia, que han afectado los intereses de todos los centroamericanos. Dentro de esas decisiones, hemos visto cómo la institucionalidad se ha apartado de las normas y principios del Sistema de la Integración Centroamericana. Se ha apartado incluso de temas tan importantes como el reconocimiento de la competencia de la Corte Centroamericana de Justicia para dirimir los conflictos que

puedan suceder o suscitarse en la administración de estos acuerdos del Sistema. Circunstancias como que algún ente que integra el Mercado Eléctrico Regional, simplemente no reconoce, de forma ilegal, la jurisdicción de esta Corte. Guatemala se opone a esto. Guatemala encuentra que es necesario repensar lo que se viene haciendo dentro del MER (...)"

La situación de incumplimiento a las sentencias emitidas por la Corte Centroamericana de Justicia, previo a la denuncia de Guatemala al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos, pudo haber representado una oportunidad para la Reunión de Presidentes, integrada por los más altos representantes políticos de los Estados miembros, y conformando el Órgano Supremo del Sistema, para hacer un llamado de atención a una instancia del SICA, como la CRIE, y poner sobre la mesa de discusión, la procedencia o no de aplicar determinadas "sanciones", tal como se plasma en las resoluciones de los Expedientes No. 4-10-06-2015 y No. 5-13-07-2015 de la Corte Centroamericana de Justicia; o bien, decidir otras medidas que considerases pertinentes, en aplicación a su competencia de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 e) del Protocolo de Tegucigalpa; y de esta manera, evitar la salida de Guatemala al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central y sus dos Protocolos, lo cual representa un detrimento a la consolidación gradual y progresiva de los propósitos de la integración centroamericana, así como la participación de los Estados miembros en los procesos

multidimensionales del Sistema, que busca llevar desarrollo a sus pueblos en los sectores económico, social, político, cultura, entre otros.

Hay elementos adicionales que no podemos hacer a un lado en el análisis de este caso, y es el hecho que, de los ocho países que conforman el Sistema de la Integración Centroamericana, y que integran la Reunión de Presidentes, solamente El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala (aunque este último aún no nombra a sus Magistrados) han ratificado el Convenio de Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia (1992) y reconocen plenamente su competencia. Por su parte, el Mercado Eléctrico Centroamericano se integra únicamente por seis Estados miembros del SICA, y dos de ellos, Costa Rica y Panamá, no han ratificado ni reconocen, en el plano político (más no en el plano de la jurisdicción nacional), la competencia de la Corte Centroamericana de Justicia, como Órgano Judicial del SICA.

Lo anterior representa, en la práctica, un problema al momento de atender lo resuelto por la Corte, situación que no debería de presentarse, mucho menos en el ámbito meramente institucional del SICA, pues el Protocolo de Tegucigalpa ha sido ratificado, sin reserva alguna⁹, por los Estados miembros, obligándose de esta manera, a su total cumplimiento en aplicación al principio pacta sunt servanda, y es en dicho instrumento constitutivo en el que se crea la Corte Centroamericana de Justicia, otorgándole facultades para garantizar el respeto del derecho, en la interpretación y ejecución del Protocolo y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo, según lo establece el artículo 12.

9 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 38.

3.2. El Comité Ejecutivo del SICA

El Comité Ejecutivo es el Órgano del SICA con mayores competencias para ejercer el control de la legalidad en el Sistema, por supuesto, dentro del plano administrativo y no jurisdiccional. Lo anterior, no solo por las atribuciones establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa, sino que también por la naturaleza y concepción al momento de crearlo como instancia del Sistema.

El Comité Ejecutivo se integra con un representante de cada uno de los Estados miembros, nombrados por sus Presidentes, por intermedio de los Ministros de Relaciones Exteriores, de conformidad al artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa.

El debate sobre si el representante del Estado ante el Comité Ejecutivo del SICA debe ser un funcionario de Gobierno o, más bien, un funcionario independiente (nombrado por el respectivo Estado), es una discusión todavía vigente, pues el Protocolo de Tegucigalpa no lo establece de forma expresa, y tampoco ha sido regulado en instrumentos derivados del Protocolo de Tegucigalpa. El mismo Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo (2012), en el artículo 1, replica textualmente lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, en cuanto a la integración de dicho Órgano por parte de un representante de cada uno de los Estados Miembros.

En la práctica, los funcionarios que integran el Comité Ejecutivo, como Órgano comunitario del SICA, son los Viceministros de Relaciones Exteriores de cada uno de los Estados miembros, tal como puede constatarse en el registro de acreditaciones que lleva la Secretaría General del SICA. Esta representación fue ejercida desde su primera reunión el 13 de febrero de 2008, en la cual participaron los Viceministros de

Relaciones Exteriores de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; únicamente por parte de Costa Rica, República Dominicana y Panamá, asistieron representantes que no tenían el rango de Viceministros de Relaciones Exteriores.

Sin embargo, tal como fue concebido el Comité Ejecutivo en su creación, y haciendo uso del método de interpretación sistemática, podemos concluir que la idea del legislador era crear un Órgano integrado por representantes independientes a la estructura de gobierno de cada país, por las siguientes razones:

a) El Comité Ejecutivo fue creado para ser un Órgano permanente del SICA, según el artículo 23 del Protocolo de Tegucigalpa; asimismo, debiera reunirse ordinariamente una vez por semana y extraordinariamente cuando sea convocado por su Presidente, aspecto que actualmente no se cumple. Si la representación de los Estados miembros ante el Comité Ejecutivo del SICA, la ejercen funcionarios públicos nacionales, resulta prácticamente imposible que dichos funcionarios trabajen de manera permanentemente para un Órgano comunitario centroamericano; evidentemente sus compromisos nacionales ocuparán de manera prioritaria su agenda.

b) Las atribuciones que se le otorgan, partiendo del artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, abonan a la exigencia de realizar un trabajo permanente, independiente y meramente regional o supranacional, más no intergubernamental, pues le compete asegurar la ejecución eficiente, por intermedio de la Secretaría General, de las decisiones adoptadas en las Reuniones de Presidentes; establecer políticas sectoriales y elevar propuestas al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA; aprobar los Reglamentos e Instrumentos que se

elaboren por las Secretarías u otros Órganos y Secretarías del SICA; revisar informes semestrales de actividades de la Secretaría General y demás Secretarías; entre otras funciones, algunas de ellas de gran relevancia para el control de la legalidad del SICA, como veremos más adelante.

Entre las atribuciones del Comité Ejecutivo, establecidas en el Protocolo de Tegucigalpa y su Reglamento de Organización y Funcionamiento, que son directamente vinculantes al control de legalidad que debe ejercer en el Sistema, encontramos:

- Velar por que se cumplan las disposiciones del Protocolo de Tegucigalpa y de sus instrumentos complementarios o actos derivados¹⁰.

El Comité Ejecutivo del SICA ejerce, en su agenda continua, el rol de velar por el cumplimiento de los instrumentos jurídicos de derecho comunitario centroamericano. Clara prueba de ello son los esfuerzos para la armonización de los Reglamentos de Organización y Funcionamiento de algunos Consejos de Ministros e instancias del SICA, en atención al Protocolo de Tegucigalpa y los instrumentos complementarios y derivados.

El 21 de enero de 2015, el Comité Ejecutivo del SICA adoptó la Resolución CE 01-2015, relativa a la institucionalidad del SICA, mediante la cual acordó, tal como consta en el resuelve primero: “instruir a la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, el cumplimiento de los mandatos de la Reunión de Presidentes y la normativa del SICA, en particular en lo relativo a la homologación de los reglamentos internos de las diferentes entidades del SICA de conformidad con el Protocolo de Tegucigalpa”.

Consecuentemente, el Comité Ejecutivo ha venido adoptando una serie de Recomendaciones y Resoluciones encaminadas a realizar ajustes normativos en respeto y prevalencia a lo dispuesto por el Protocolo de Tegucigalpa. Podemos ver, por ejemplo, la Recomendación CE 05-2018 del 24 de agosto de 2018, en la cual dicho Comité recomendó al Consejo de Ministros de Integración Social del SICA, que desarrolle todas las acciones necesarias a efecto de que dicho Reglamento de Organización y Funcionamiento se ajuste a lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa¹¹; o la Resolución CE 03-2019, del 4 de septiembre de 2019, mediante la cual el Comité Ejecutivo solicitó al Consejo de Ministros de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, “que desarrolle todas las acciones necesarias, a efecto de que su actual Reglamento Interno se ajuste a lo dispuesto en el Protocolo de Tegucigalpa, sus instrumentos complementarios y derivados (...)”. En ambos casos, el Comité Ejecutivo estableció un plazo máximo, no mayor de seis meses, para que el respectivo Consejo de Ministros trasladara los Reglamentos ajustados, para revisión del Comité.

El problema identificado en las dos recomendaciones mencionadas, es que el Comité Ejecutivo no especificó qué disposiciones consideraba que debían ser reformadas en atención al Protocolo de Tegucigalpa, sino que, en términos muy generales, instruyó a los Consejos de Ministros de Integración Social y de Ambiente y Desarrollo, ajustar su normativa. Este es un ejercicio a medias del rol de velar por que se cumplan las disposiciones del presente Protocolo y de sus instrumentos complementarios o actos derivados¹², pues pareciera que el Órgano contralor no se detuvo a analizar a detalle qué disposiciones

10 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 34 b).

11 Recomendación CE 05-2018 relativa al proceso de adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Integración Social (CIS) y de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), adoptada por el Comité Ejecutivo del SICA, el 24 de agosto de 2018. Recomendación I.

12 Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). (1991). Artículo 24 b).

concretas merecen ser reformadas para ajustarlas al Protocolo de Tegucigalpa, sino que más bien se emitió una decisión para, de alguna manera, salir del compromiso.

Como precedentes menos generales y más específicos de revisión por parte del Comité Ejecutivo, a la normativa aprobada por instancias del SICA, encontramos: la Recomendación CE 04 - 2019 al Consejo de Ministros de Educación y Consejo de Ministros de Cultura del SICA, relativa a su Reglamento de Organización y Funcionamiento; la Recomendación CE 05-2019 al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), relativa a su Reglamento de Organización y Funcionamiento; y la Recomendación CE 08-2019 al Consejo de Ministros de Agricultura del SICA, relativa a su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en las cuales el Comité Ejecutivo sí puntualizó los ajustes que recomendaba realizar, a los respectivos Órganos regionales.

3.2.1. Procesos de elección regidos por el Reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del SICA: caso ICAP

Uno de ejercicios más contundentes de control de legalidad que ha realizado el Comité Ejecutivo -y sigue realizando-, en su actividad reciente, ha sido en los procesos de elección regidos por el Reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del SICA (2012), el cual es un instrumento jurídico derivado del Protocolo de Tegucigalpa, que establece los procedimientos, mecanismos y criterios para la elección de los titulares de los puestos de dirección de la institucionalidad del Sistema que figura en el Anexo del mismo¹³.

Ejercer un control de legalidad en los casos de elección de titulares, es un tema que puede llegar a ser visto como escabroso y delicado, pues, en ocasiones, avienen intereses estatales, institucionales o políticos, que sobrepasan el “deber ser” regulado por la normativa aplicable para ello. Por lo que tener Órganos contralores de la legalidad en el SICA, que ajusten sus criterios y decisiones a un real interés de preservar la legalidad, adquiere especial trascendencia en estos casos.

Al Comité Ejecutivo del SICA le corresponde, en sintonía a su rol como contralor de la legalidad en el SICA, revisar que la terna de candidatos que presente el Estado que por orden de rotación geográfico le corresponda presentarla, cumpla con los requisitos legales establecidos en dicho Reglamento, de conformidad a lo establecido en los artículos 6, 8 y 9. No obstante, y por la naturaleza propia del Comité Ejecutivo, este puede (y debe) advertir, de oficio o a solicitud de parte, si alguna etapa del proceso (que no sea precisamente la revisión de los requisitos legales de la terna) no se ajusta a las exigencias legales.

Un precedente concreto, de gran trascendencia para el estudio del rol de contralor de la legalidad por parte del Comité Ejecutivo en los procesos de elección de titulares, fue en el caso del proceso de elección del titular de la Dirección Ejecutiva del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), que inició en el segundo semestre del 2018, en vista que estaba por finalizar el período del entonces Director Ejecutivo, de nacionalidad costarricense, quien se aproximaba a cumplir cinco años en el cargo después de una serie de elecciones acordadas por la Junta General del ICAP, como instancia máxima de decisión de dicha institución regional.

Los procesos de elección, de

¹³ Reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del SICA. (2012). Artículo 2.

conformidad al Reglamento, arranca con una notificación por parte de la Secretaría General del SICA, al ente regional correspondiente, sobre la expiración del mandato del titular, con 120 días calendarios de anticipación. El ente regional correspondiente notifica posteriormente, a la Secretaría General del SICA, el país al que le corresponderá ejercer la titularidad de la Institución regional, conforme al orden de rotación previamente establecido por consenso. Este punto es de suma trascendencia: la oportunidad y el derecho de cada Estado para presentar una terna de candidatos, debe ajustarse a un orden de rotación aprobado por el consenso del ente regional correspondiente; esto es así por instrucciones de la Reunión de Presidentes¹⁴, y en atención a los principios de equilibrio geográfico, rotación, oportunidad y proporcionalidad que establece el artículo 3 del Reglamento.

Luego de la solicitud de la Secretaría General del SICA al ICAP, sobre el Estado al cual le correspondía presentar la terna de candidatos para el cargo de Director Ejecutivo, el Instituto notificó, mediante nota del 12 de noviembre de 2018, que la Junta General (instancia máxima de decisión del ICAP), acordó nombrar como Director, por un período de cinco años más, a la persona de nacionalidad costarricense que ya ejercía la titularidad y que llevaba ejerciéndola desde el 2014; asimismo, se informó la decisión de la Junta General del ICAP, de iniciar con Costa Rica el orden de rotación para ejercer la titularidad de la Dirección del ICAP.

La anterior decisión pasaba por alto que el inicio del orden de rotación para ejercer la titularidad de la Dirección Ejecutiva del ICAP, ya había sido definida el 31 de octubre de 2014 (aproximadamente 4 años antes), como parte de una serie de decisiones y gestiones del Consejo de Ministros de Relaciones

Exteriores, en cumplimiento a los mandatos adoptados por la Reunión de Presidentes en: el Plan de Acción de la Cumbre Extraordinaria para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana, del 20 de julio de 2010; la XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, del 16 de diciembre del año 2010; la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, del 27 de junio del año 2013; y en la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA, del 27 de junio del año 2014.

Esta situación implicaba una reelección que, de haberse concretado en su totalidad, hubiera conllevado a que la persona costarricense ejerciera el cargo de Director Ejecutivo del ICAP, aproximadamente por 9 años en total, mediante una serie de reelecciones que representaría un irrespeto a los principios de equilibrio geográfico, rotación, oportunidad y proporcionalidad, que rigen los procesos de elección de las instancias del SICA a las cuales les es aplicable el Reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del SICA.

Sin embargo, al ser notificado el Comité Ejecutivo, por intermedio de la Secretaría General del SICA, sobre esta decisión de la Junta General del ICAP, el Comité procedió a solicitarle que rindiera un informe pormenorizado sobre el procedimiento de la elección del Director del ICAP; así como una opinión jurídica institucional sobre dicho proceso de elección, el cual fue trasladado al Comité, el 8 de febrero de 2019.

Producto de la revisión de los argumentos planteados por el ICAP sobre el proceso de elección, el 14 de febrero de 2019, el Comité Ejecutivo adoptó la Resolución CE 01 -2019 Relativa al proceso de elección del

14 Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, del 15 de enero de 2009, así como en la XXXV y en la XLVII Reunión Ordinaria, realizadas el 29 de junio de 2010 y el 30 de junio de 2016, respectivamente

titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). En dicha Resolución, el Comité, luego de haber hecho una exposición de los fundamentos fácticos y legales del caso, “constató la no aplicación del Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de la Institucionalidad del SICA, en su proceso de nombramiento de la Dirección del ICAP”, tal como lo estableció en el Considerando IX.

Asimismo, el Comité Ejecutivo resolvió:

I. Solicitar a la Junta General del ICAP que dé cumplimiento al proceso establecido en el Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de la Institucionalidad del SICA en la elección del Director Ejecutivo del ICAP, así como lo requerido por la Reunión de Presidentes en cuanto a que se garanticen los principios de proporcionalidad, rotación geográfica y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de la institucionalidad del SICA. La Junta General del ICAP deberá comunicar al Comité Ejecutivo del SICA las decisiones adoptadas para garantizar la aplicación de la presente Resolución, en un plazo de 30 días calendario, contado a partir de la fecha de su notificación.

II. El Comité Ejecutivo del SICA se reserva las acciones correspondientes, en caso de incumplimiento de la presente Resolución

Finalmente, el Comité Ejecutivo dejó expresamente establecida la vinculatoriedad de la Resolución, en su Resuelve III, determinando que: la presente Resolución es de obligatorio cumplimiento y entrará en vigencia a partir de esta fecha.

La Resolución fue notificada a la Junta General del ICAP, y como respuesta a la misma, dicha Junta

decidió ratificar la reelección de la persona costarricense, por 5 años más, incumpliendo así, la Resolución CE 01-2019 del Comité Ejecutivo del SICA.

En la LXVI Reunión del Comité Ejecutivo, llevada a cabo el 8 de mayo de 2019, se acordó elevar un informe sobre la situación, al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, relativo a las gestiones realizadas en seguimiento al proceso de elección, acompañado de una opinión jurídica actualizada de la Secretaría General del SICA a dicho proceso.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, en su calidad de Órgano Principal de Coordinación del SICA, de conformidad al artículo 16 inciso final del Protocolo de Tegucigalpa, conoció del caso, y en reunión del 12 de septiembre de 2019, emitió la decisión denominada Resolución CMRE 02-2019, relativa al incumplimiento de la Junta General del ICAP del proceso de elección del titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

La Resolución emanada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, aportó elementos jurídicos importantes. En su Considerando XII, estableció que “el SICA se rige por el principio de legalidad comunitaria, y en ese sentido, el funcionamiento de sus instituciones, la elección de sus titulares, los requisitos y el procedimiento, así como las atribuciones y el ejercicio de sus competencias no penden del arbitrio de cada uno de los sujetos del derecho comunitario del SICA, sino que deben ajustarse en todo momento a la legalidad establecida en el Protocolo de Tegucigalpa (...) por lo que la Junta General del ICAP debe dar pleno cumplimiento a dicha normativa”.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores consideró

que la decisión de la Junta General del ICAP no fue adoptada de conformidad a lo establecido en la normativa del SICA¹⁵, por lo que decidió:

“1. Instruir a la Junta General del ICAP el cumplimiento a la presente resolución, ajustando su decisión a lo regulado en el Protocolo de Tegucigalpa y el Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de la Institucionalidad del SICA en la elección del Director del ICAP, así como lo requerido por la Reunión de Presidentes en cuanto a que se garanticen los principios de proporcionalidad, rotación geográfica y equidad en la participación de los Estados Miembros en las sedes y cargos de la institucionalidad del SICA.

Para tal efecto, la Junta General del ICAP, en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que la presente resolución le sea notificada a su Presidencia Pro-Témpore, deberá proceder a determinar el nuevo Estado miembro, que en el orden geográfico le corresponde postular a sus candidatos para dicho cargo; nombrar a un Director interino por un único período de tres meses; plazo durante el cual, inmediatamente deberá iniciar el proceso ya establecido en los artículos 5, 7, 8, 9 y 10 del referido Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de la Institucionalidad del SICA.

Asimismo, el periodo de su nombramiento debe ajustarse al periodo establecido en la normativa debidamente aprobada y en vigencia; y, su acuerdo de nombramiento debe cumplir todos los requisitos de fondo y formales establecidos por la normativa del SICA”¹⁶.

Por otra parte, el Consejo de

Ministros de Relaciones Exteriores instruyó al Secretario General del SICA, iniciar las acciones administrativas con la Junta General del ICAP, a efecto de que la Resolución fuera cumplida. También determinó, el Consejo de Ministros, que la Junta General del ICAP debía comunicarle las decisiones adoptadas “para garantizar el inmediato cumplimiento de esta resolución y la correcta aplicación de la normativa del SICA”.

Finalmente, la Junta General del ICAP atendió a las instrucciones emanadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (y por el Comité Ejecutivo, al final de cuentas), acordando que le correspondía, por orden de rotación geográfico, a la República de Panamá, presentar la terna de candidatos para la titularidad de la Dirección del ICAP. En efecto, la Junta General del ICAP eligió a un nuevo titular, de nacionalidad panameña.

Evidentemente, el golpe sobre la mesa realizado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, sustentado en su calidad de Órgano Principal de Coordinación del SICA, fue una estrategia de presión y de escalar en las instancias administrativa, para alcanzar la sujeción del ICAP al procedimiento de elección determinado por su Reglamento; más no fue un paso a seguir que estuviera regulado expresamente en una normativa regional del Sistema.

Tener que haber sido presentado el caso al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, es una situación que no debió suceder, pues con la mera Resolución del Comité Ejecutivo, quien tiene facultades de contralor de la legalidad en el SICA, debió haber sido suficiente para

15 Resolución CMRE 02-2019, relativa al incumplimiento de la Junta General del ICAP del proceso de elección del titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2019). Considerando XI.

16 Resolución CMRE 02-2019, relativa al incumplimiento de la Junta General del ICAP del proceso de elección del titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2019). Resuelve IV.

acatar y encauzar el procedimiento de elección, según lo instruido por el Comité y la normativa aplicable.

Es decir que el ICAP cayó, por un tiempo y en primera instancia, en desacato a lo instruido por una instancia administrativa como el Comité Ejecutivo; esta situación nos hace preguntarnos ¿qué mecanismos existen para sancionar el incumplimiento de los Órganos e Instituciones del SICA a lo instruido por los Órganos con facultades de controlar la legalidad del Sistema? O bien, ¿qué mecanismos existen para forzar el cumplimiento de las decisiones emanadas por un Órgano contralor de la legalidad en el SICA?

La respuesta es que no existen mecanismos efectivos para ello, y este es un aspecto jurídico e institucional que debe ser perfeccionado por los Órganos decisores en el Sistema de la Integración Centroamericana.

En relación a este planteamiento, el veintiséis de julio del dos mil trece, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores emitió una Resolución en la cual instruyó a las Secretarías del Sistema, “dar debido cumplimiento a los requerimientos del Comité Ejecutivo en concordancia a las atribuciones del mismo establecidas en el artículo 24 del Protocolo de Tegucigalpa”; asimismo, resolvió encomendar al Comité Ejecutivo para que en uso de sus facultades reglamentarias, “presente al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, **una propuesta normativa que regule las acciones a seguir en caso de incumplimiento de los mandatos que emanan de la Reunión de Presidentes**” -resaltado propio-.

Esto es todavía un tema pendiente a desarrollar por parte del Comité Ejecutivo, y podría pensarse no solo en una normativa sobre el incumplimiento de los mandatos de Presidentes, sino que también ante el incumplimiento por parte de los Órganos e Instituciones del

SICA, a las decisiones en el ejercicio del control de legalidad por parte del mismo Comité Ejecutivo, de la Corte Centroamericana de Justicia y de la Secretaría General del SICA, estableciendo un debido proceso garante de derechos como el de audiencia, respuesta y transparencia, así como el agotamiento de instancias administrativas previo a acudir a la jurisdicción regional; de esta manera, se estaría fortaleciendo principios como el de legalidad, la distribución de competencias y los frenos y contrapesos dentro del Sistema de la Integración Centroamericana

4. CONCLUSIONES

El marco normativo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) contempla la posibilidad de que Órganos colegiados, integrados por los Estados miembros, ejerzan una especie de control de legalidad desde el plano administrativo y no solo desde el jurisdiccional (competencia de la Corte Centroamericana de Justicia).

Es necesario reforzar la seguridad jurídica en el cumplimiento del ejercicio de contraloría de la legalidad en el Sistema, a manera de establecer procedimientos legales claros y específicos, en los cuales se establezca el marco de acción de cada Órgano contralor, que no propicie la duplicidad de esfuerzos, que delimite las posibles sanciones ante un incumplimiento; e, inclusive, incluyendo la posibilidad de un Órgano o Institución del SICA, para recurrir ante una instancia superior, por estar en desacuerdo con la decisión emanada por determinado Órgano administrativo, siendo la etapa de la jurisdicción regional, la última instancia para resolver determinada controversia relacionada con el ejercicio de control de la legalidad. Esto implica, indudablemente, un reforzamiento al derecho comunitario, para lo cual puede hacerse uso,

como referencia, de las herramientas proporcionadas por el derecho administrativo.

En este tipo de situaciones es donde se pone realmente a prueba la capacidad de los Estados miembros para que, al momento de integrar un Órgano del SICA, logren hacer a un lado la venda meramente intergubernamental o de intereses nacionales, para velar por los intereses de la entera comunidad, indistintamente de las políticas internas o soberanas de cada país, que no deben prevalecer ante el escenario regional del SICA. Quiere decir entonces, que si por determinada situación, jurídica o política, algunos Estados no conforman una instancia del Sistema que ha incumplido con el marco legal aplicable, esto no debería representar un impedimento para que, en la conformación e instalación de un Órgano colegiado de integración, encargado de ejercer un control de legalidad, se adopte una decisión por consenso, que busque preponderar el mantenimiento de los propósitos y principios del SICA, y evitar el resquebrajamiento del principio de legalidad en el Sistema.

Indistintamente de la postura jurídica que tengamos ante cada caso en particular, debemos tomar en cuenta que los actos administrativos emanados por los Órganos del SICA, gozan de una presunción de legalidad, tal como sucede en las administraciones públicas nacionales regidas por el derecho administrativo, y en tanto los mismos no sean impugnados o revertidos por vía administrativa o jurisdiccional, estos siguen teniendo plena vigencia.

REFERENCIAS.

- Corte Centroamericana de Justicia, 10 de noviembre de 2006, Expediente No. 3-12-09-2006.
- Corte Centroamericana de Justicia, 10 de noviembre de 2006, Expediente No. 3-4-95.
- Corte Centroamericana de Justicia, 20 de abril de 2016, Expediente No. 4-10-06-2015.
- Corte Centroamericana de Justicia, 22 de abril de 2016, Expediente No. 5-13-07-2015.
- Declaración Especial relativa a las instancias que integran el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), 9 de diciembre de 2022.
- Grande, C. S., & Ulate Chacón, E. (2012). *Manual de derecho comunitario centroamericano (2a ed.)*. Imprenta y Offset Ricaldone.
- Plan de Acción aprobada en la XXXVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, 16 de diciembre de 2011.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, Tratado Internacional (1991) (Centroamérica).
- Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, Tratado Internacional (1997).
- Recomendación CE 05-2018 relativa al proceso de adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de la Integración Social (CIS) y de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), Recomendación CE 05-2018 (2018) (SICA). <https://www.sica>.

[int/documentos/recomendacion-ce-05-2018-relativa-al-proceso-de-adopcion-del-reglamento-de-organizacion-y-funcionamiento-del-consejo-de-la-integracion-social-cis-y-de-la-secretaria-de-la-integracion-social-centroamericana-sisca_1_114505.html](https://www.sica.int/documentos/recomendacion-ce-05-2018-relativa-al-proceso-de-adopcion-del-reglamento-de-organizacion-y-funcionamiento-del-consejo-de-la-integracion-social-cis-y-de-la-secretaria-de-la-integracion-social-centroamericana-sisca_1_114505.html)

Reglamento relativo a la elección de los titulares de la Institucionalidad del SICA (2013) (SICA). https://www.sica.int/documentos/reglamento-para-la-adopcion-de-decisiones-del-sica_1_83233.html

Reglamento de Organización y Funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA (2012). https://www.sica.int/documentos/reglamento-de-organizacion-y-funcionamiento-del-comite-ejecutivo-del-sica_1_83236.html

Reglamento para la adopción de decisiones del SICA (2013). https://www.sica.int/documentos/reglamento-para-la-adopcion-de-decisiones-del-sica_1_83233.html

Resolución CE 01 -2019 Relativa al proceso de elección del titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Resolución (2019). https://www.sica.int/documentos/resolucion-ce-01-2019-relativa-al-proceso-de-eleccion-del-titular-de-la-direccion-del-instituto-centroamericano-de-administracion-publica-icap_1_17125.html

Resolución CMRE 02-2019, relativa al incumplimiento de la Junta General del ICAP del proceso de elección del titular de la Dirección del Instituto Centroamericano de Administración Pública, Resolución (2019) (SICA). <https://www.sica.int/documentos/resolucion-cmre-02-2019-relativa-al-incumplimiento-de-la-junta-general-del-icap-del-proceso-de-eleccion-del->

[titular-de-la-direccion-del-instituto-centroamericano-de-administracion-publica-icap_1_120469.html](https://www.sica.int/documentos/resolucion-cmre-02-2019-relativa-al-incumplimiento-de-la-junta-general-del-icap-del-proceso-de-eleccion-del-titular-de-la-direccion-del-instituto-centroamericano-de-administracion-publica-icap_1_120469.html)

Salazar Grande, C., Perotti, A., & Ulate Chacón, E. (2019). *Derecho y doctrina judicial comunitaria*. Corte Centroamericana de Justicia y Tribunales Superiores Nacionales (3a ed.). Editorial Jurídica Continental.

Salazar Grande, C. (2021). *Análisis del marco jurídico del SICA a 30 años del Protocolo de Tegucigalpa*. Portal SICA. https://www.sica.int/documentos/articulo-academico-analisis-del-marco-juridico-del-sica-a-30-anos-del-protocolo-de-tegucigalpa-por-cesar-salazar-grande_1_129641.html

Segundo Protocolo al Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, Tratado Internacional (1997).

Tratado Marco del Mercado Eléctrico de América Central, Tratado Internacional (1996).

Urbano Gómez, S. (2011, 1 de julio). El principio de división de poderes en la Unión Europea y en el estado español: breve referencia al Poder Judicial. Noticias Jurídicas. <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4679-el-principio-de-division-de-poderes-en-la-union-europea-y-en-el-estado-espanol:-breve-referencia-al-poder-judicial-/>