



El papel del juez comunitario andino en la tutela de los derechos de los ciudadanos

*Olga Inés Navarrete Barrero**

Este trabajo tiene como objetivo principal determinar cuál es el papel del juez comunitario andino en la protección de los derechos ciudadanos. Para ello, primero se determinará cuáles son las bases normativas que posibilitan dicha protección y, posteriormente, se establecerá, en el marco del Sistema Judicial Comunitario, cómo se protege a los particulares en relación con los daños sufridos por el incumplimiento de un País Miembro de la Comunidad Andina, y cuáles son los niveles de protección de los derechos humanos en el Sistema de Integración Comunitario.

FORO

Hace 63 años Jean Monnet pronunció estas palabras:

No habrá paz en Europa, si los Estados se reconstituyen sobre una base de soberanía nacional (...) Los países de Europa son demasiado pequeños para asegurar a sus pueblos la prosperidad y los avances sociales indispensables. Esto supone que los Estados de Europa se agrupen en una federación o 'entidad europea' que los convierta en una unidad económica común.

Las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial llevaron a los países de Europa a pensar en la integración, ya que en la búsqueda de un renacer para reconstruir sus economías no solo debían hacer acuerdos para evitar nuevos conflictos. Fue el 9 de mayo de 1950 cuando se adoptó la Declaración Schuman, auspiciada por Jean Monnet, dando así inicio a un proceso que comenzó con la transferencia de competencias a unas instituciones comunes, de aspectos de carácter casi exclusivamente

* Magistrada del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Las apreciaciones jurídicas contenidas en este trabajo son de absoluta responsabilidad de su autora y no comprometen la opinión oficial del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

económico y que hoy vemos institucionalizados en la Unión Europea, con la ampliación de las competencias transferidas a los órganos comunitarios.

Resulta bien ejemplificativo señalar que el *Acuerdo Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*, creada por uno de los Tratados de Roma de 1957, tal como lo precisara Nicola Catalano¹ no solo significaba unión aduanera, porque además de la supresión de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas, existía un sistema institucional común, unas reglas comunes, y lo que resultaba más importante, la libertad de circulación de personas, capitales y servicios. Así se lee en el acto creador de la Comunidad Económica Europea:

La Comunidad tiene por misión, por medio del establecimiento de un mercado común y por la aproximación progresiva de las políticas económicas de los estados miembros, promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una creciente estabilidad y una elevación acelerada del nivel de vida, y relaciones más estrechas entre los estados que ella reúne.

Isaac Cohen O. y Gert Rosenthal² señalan que un proceso de integración podrá encontrar circunstancias de facilitación cuando se dan condiciones previas de cierta homogeneidad en la proximidad geográfica, vinculaciones culturales e históricas y comunidad de intereses frente al resto del mundo. En tratándose de la Comunidad Andina, ¿quedará alguna duda acerca de las condiciones previas que reúnen los Países Miembros para adelantar un verdadero proceso de integración?

El Acuerdo Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, consagra objetivos más allá de los simplemente económicos, ya que instaure como finalidades en su capítulo primero, arts. 1 y 2, todo un preámbulo del proceso de integración subregional con efectos económicos, sociales y políticos.³

1. Manuel des Communautés Européennes, París, 1962.

2. Isaac Cohen O., Pert Rosenthal, "Algunas reflexiones en torno al marco conceptual de la Integración Económica Centroamericana", publicado en *Temas sobre integración económica centroamericana*, San José de Costa Rica, 1977.

3. Los arts. 1 y 2 del Acuerdo de Cartagena disponen:

"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

La expresión *proceso de integración* se utiliza para significar la organización de un actuar conjunto de varios estados, bajo un concepto diferente de la simple cooperación bilateral, que se debe emprender a base de relaciones de igualdad entre Países Miembros, presentando diferentes niveles conforme a los grados y clases de interdependencia que se acuerden.

Para algunos también se le puede definir como un acuerdo internacional, suscrito entre dos o más países, pero, en todo caso, que pretende el mejoramiento de las condiciones no solo económicas de sus habitantes, mediante el acuerdo de los mecanismos necesarios para alcanzar dicho fin.

De manera que elevar el nivel de vida de sus habitantes es, en últimas, el objetivo y finalidad que acompaña la decisión política de varios países de integrar una Comunidad.

Dentro de los mecanismos que se acuerda implementar para el logro de los objetivos propuestos, es importante resaltar que la integración comunitaria conlleva la necesidad de ofrecer garantía jurídica de poder exigir la reparación de daños que cause, en el patrimonio de los particulares, la actividad o inactividad de los Países Miembros contraria al derecho comunitario, sobre el principio de que, suscrito el acuerdo de integración, los Países Miembros de la Comunidad adquieren obligaciones, entre ellas, la de aplicarlo, incluso haciéndolo primar sobre el derecho interno, previéndose que su vulneración constituye lo que la doctrina califica como una especie de ilícito comunitario.

En tratándose del Sistema Andino de Integración, SAI, la garantía jurídica que debe ofrecer a los particulares tiene como fundamento que la integración económica latinoamericana, y particularmente la consagrada en el Acuerdo de Cartagena, está prevista como un verdadero propósito común de desarrollo económico y social, en donde el enfoque más hacia lo social deberá centrar el trabajo en aspectos como la libertad, seguridad y justicia, teniendo como pilar de todo el proceso el respeto y el otorgamiento de la protección de los derechos comunitarios de los particulares.

Objetivos de primer orden deberán solucionar, a nivel de la subregión, el grave problema del desempleo y el fortalecimiento de los derechos en materia de libertad, salud pública y medio ambiente; la supresión de obstáculos a la libre circulación y, sobre todo, el respeto de los derechos humanos universalmente reconocidos. En efecto, la Comunidad Andina debe constituir el mecanismo de colaboración y de apoyo

derivados de la integración entre los Países Miembros de modo de reducir las diferencias existentes entre ellos. Los resultados de dicho proceso deberán evaluarse periódicamente tomando en cuenta, entre otros factores, sus efectos sobre la expansión de las exportaciones globales de cada país, el comportamiento de su balanza comercial con la Subregión, la evolución de su producto territorial bruto, la generación de nuevos empleos y la formación de capital”.

entre los Países Miembros para la solución de problemas comunes, entre ellos, la protección al medio ambiente; entender que la libre circulación no vulnera la soberanía de los Estados, si se tienen en cuenta las circunstancias específicas de cada país, para que cada uno de ellos colabore a favor de ella, según sus propias posibilidades, dando pleno desarrollo a los objetivos y principios enunciados en el Acuerdo de Cartagena, de los que surge el enorme contenido social y la libre circulación de personas, bienes y servicios como pilares de la integración sobre la base del “desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible”, con el fin de lograr altos niveles de empleo, rechazo a cualquier forma de discriminación y la búsqueda de un mejor nivel de vida para sus ciudadanos.

En el año de 1978, los presidentes de los países andinos expresaron:

Sentimos la necesidad de que, tanto los organismos comunitarios como las estructuras administrativas internas enfoquen con ánimo constructivo los problemas recíprocos y procuren el logro de soluciones compartidas, adecuadas y rápidas, que propicien actitudes de confianza mutua y afiancen la credibilidad del proceso y el fortalecimiento de sus acciones.

Finalmente, manifestamos la convicción de que el proceso de integración andina se fortalecerá en el propósito de superación de sus pueblos, en la medida en que se sustente cada vez más dentro del marco de respeto a los derechos fundamentales del individuo y de un sistema amplio de participación social.

El sistema regional andino no sustituye ni duplica los sistemas nacionales e internacionales de derechos humanos; ha sido diseñado para que de manera coordinada y armónica proteja y garantice los derechos humanos, los complemente y los refuerce, ya que la Comunidad Andina debe apoyar y colaborar con los sistemas nacionales e internacionales de protección de los mismos, tal y como se expresa en la *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*,⁴ fortaleciendo las administraciones de justicia nacionales, en su función de protección y garantía. Por este motivo, la Comunidad debe velar para que los Países Miembros cuenten con administraciones de justicia eficientes, independientes, imparciales y autónomas, así como apoyar el diseño y ejecución de programas para su mejoramiento;⁵ debe apo-

4. Arts. 64 y siguientes de la *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*.

5. El art. 64 de la *Carta Andina* establece: “Para la promoción y protección de los derechos humanos en general, y del derecho al debido proceso en particular, promoverán que los Países Miembros de la Comunidad Andina cuenten con administraciones de justicia eficientes, independientes, imparciales y autónomas”.

Por su parte, el art. 65 de la *Carta Andina* establece lo siguiente: “Apoyarán directamente y, según corresponda, en coordinación con las Funciones Judiciales de cada nación, la ejecución de programas dirigidos a mejorar sus sistemas de administración de justicia, a fin de, entre otros, promover la eficacia y transparencia de los procedi-

yar las Defensorías del Pueblo,⁶ y en general los planes y programas de derechos humanos.^{7, 8}

Es importante establecer que la historia enseña que todo proceso de integración ha debido superar momentos difíciles y es cuando se debe acentuar el camino hacia 'un crecimiento del nivel de vida' mediante el establecimiento progresivo de un mercado común, el acercamiento de políticas económicas de los Estados Miembros, la promoción del desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, estabilidad y relaciones cercanas entre los Miembros.

En el proceso europeo, con la suscripción del Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión,⁹ que para muchos implicó un avance significativo por el intento de fortalecer el sistema, "Lo que se pretende (...) es el logro de la unidad europea, tanto en los aspectos económico y político, como en el monetario caminando aceleradamente hacia lo que se ha dado en llamar la 'Europa de los ciudadanos' ",¹⁰ que constituye la piedra angular del sistema de integración europea. Este Tratado complementó y modificó el Tratado de París que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero CECA (1951), los Tratados de Roma que crearon la Comunidad Económica Europea CEE y el EURATOM (1957) y el Acta Única Europea (1986); allí se señala como objetivo de la Comunidad la unión política y no solo la constitución de un mercado común. "El término UNIÓN se usa desde el inicio del Tratado para significar el avance en un proyecto histórico. El artículo A2e señala que el Pacto Europeo constituye una nueva etapa en el proceso creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa".¹¹

Posteriormente, con las reformas introducidas por el Tratado de Amsterdam,¹² se dio paso importante en la idea de integración europea, con el principio allí consagrado así: "El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible".

mientos legales; combatir los actos de corrupción judicial, el retardo injustificado en la administración de justicia y el abuso de la prisión preventiva; y ofrecer soluciones a la situación de los presos sin sentencia".

6. Arts. 70-73 de la Carta Andina.

7. Arts. 75-77 de la Carta Andina.

8. Dentro de esta línea se encuentran las Decisiones 586 y 590, que tienen por objetivo apoyar los sistemas judiciales nacionales y las Defensorías del Pueblo de los países de la Comunidad Andina.

9. Suscrito en el año de 1992.

10. Manuel Iglesias Cabero, "Fundamentos del Derecho Comunitario Europeo", Madrid, Colex, 1995.

11. "clio.rediris.es/udidactica".

12. Aprobado por el Consejo Europeo el 16 y 17 de junio de 1997 y firmado el 2 de octubre de 1997 por los Ministros de Asuntos Exteriores de los 15 Países Miembros, entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

Se modificaron disposiciones del Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas (París y Roma) y de algunos actos relacionados con los mismos,¹³ de manera que los sujetos o destinatarios del derecho comunitario no son solamente los Estados Miembros, sino las instituciones y órganos del Sistema, además de los particulares que residan en cualquiera de los Estados que conforman la Comunidad, de manera que hoy día:

Los ciudadanos de cada Estado buscan de forma creciente el cobijo de la tutela dispensada por el derecho comunitario europeo; los tribunales nacionales se someten a la jurisprudencia *pro communitate* del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y, en definitiva, resulta imprescindible en la resolución de todo conflicto jurídico saber si hay, o no hay, un vínculo comunitario.¹⁴

Y es que

Precisamente, dado el complejo entramado de relaciones económicas, jurídicas y políticas subyacentes en la Creación de las Comunidades Europeas, los autores de los Tratados constitutivos fueron conscientes de que dicha organización no podría funcionar sin la existencia de un órgano judicial dotado de todas las características propias de un auténtico poder judicial, en particular las de independencia e imparcialidad.¹⁵

En el discurso pronunciado por Jacques Santer, presidente de la Comisión Europea, con motivo de su investidura como doctor *Honoris Causa* por la Universidad de Alicante, en una de sus apartes dice:

(...) La integración europea no se realiza por la fuerza. Las Comunidades Europeas no tiene poder directo de coerción; no tiene ejército ni policía. Dispone de una estructura administrativa limitada y debe en gran parte apoyarse en las Administraciones de los estados miembros.

La Unión Europea no es un Estado; se trata de una construcción política original que reúne a naciones seculares que quieren, a justo título, mantener sus diferencias, pero que desean trabajar en común por la paz y la prosperidad de sus pueblos. El arma de nuestra integración es el derecho. Un derecho también original, y que no tiene por función hacer desaparecer las diferencias, sino más bien permitir el funcionamiento armonioso de siste-

13. Este Tratado ha recibido, entre otras críticas, que no soluciona problemas de reforzamiento de instituciones comunitarias o asuntos de justicia ni el déficit democrático de la Unión.

14. Sarmiento Daniel, "Discriminaciones Inversas Comunitarias y Constitución Española", Universidad Complutense de Madrid, Revista Española de Derecho Europeo No. 15, Madrid, Aranzadi, septiembre de 2005.

15. Pillorens M. citado por Rafael García-Valdecasas y Fernández y José María Carpi Badía, *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, 3a. ed.

mas jurídicos distintos en función de objetivos comunes. Nuestra Comunidad es, ante todo, y sobre todo una Comunidad de Derecho (...)

Lo que es indudable es que la Europa del futuro tendrá un rostro diferente al que hoy conocemos. Será una Europa más diversa, más plural y más compleja.

No habrá Unidad Europea sin Derecho Comunitario, y no habrá Derecho Comunitario sin unidad de Jurisprudencia. Después de todo, ¿qué es una Nación, sino un derecho comunitario que ha triunfado?

El Tribunal de Justicia, fue desde el inicio órgano común a las tres Comunidades Europeas, con la atribución de garantizar el respeto del derecho en la aplicación e interpretación de los Tratados, asegurando no solo el acatamiento del derecho comunitario por parte de las instituciones europeas, sino también por parte de los Estados miembros, en las relaciones entre sí y con las instituciones europeas y en cuanto se afecten directamente derechos y obligaciones de los particulares.

Sobre el papel del órgano judicial comunitario en el proceso de integración europea se ha dicho que:

El Tribunal ha llevado a la práctica su misión, en particular en tres ámbitos cardinales: la consagración de los principios generales del derecho comunitario, el respeto de los derechos fundamentales de la persona en el marco de la actividad de las instituciones de la Unión Europea y el control del cumplimiento del derecho comunitario por los Estados miembros.¹⁶

En la Comunidad Andina inicialmente no fue prevista la solución judicial de las controversias que surgieran de la interpretación y aplicación del derecho comunitario, ya que aunque desde el comienzo se hizo sentir la necesidad de un Órgano Judicial Comunitario, a raíz del incumplimiento del acatamiento de la normativa comunitaria, fue años después de la suscripción del Acuerdo de Cartagena cuando urgió la importancia de fortalecer y darle firmeza al derecho comunitario andino creando el Tribunal de Justicia; la reactivación del proceso de integración contó con este organismo a base "de la experiencia acumulada en esta materia por la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas".

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, inicialmente Tribunal Andino, fue creado como órgano permanente e independiente, dentro del contexto de las competencias asignadas, y en relación con los jueces nacionales de los Países Miembros

16. García-Valdecasas y Rafael Fernández, Juez del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, José María Carpi Badía, Letrado del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, *El Tribunal de Justicia de la Unión Europea: "algunas consideraciones respecto de su papel en el marco de la construcción europea"*.

constituye parte esencial del Poder Judicial Comunitario, conforme a la necesidad sentida de asegurar el acatamiento de la normativa comunitaria.

Seguros de que la estabilidad del Acuerdo de Cartagena y de los derechos y obligaciones que de él se derivan deben ser salvaguardados por un órgano jurisdiccional del más alto nivel, independiente de los gobiernos de los Países Miembros y de los otros órganos del Acuerdo de Cartagena, con capacidad de:

1. Declarar el derecho comunitario.
2. Dirimir las controversias que surjan del mismo.
3. Interpretarlo uniformemente.

(...) Convencidos de la importancia del Grupo Andino y conscientes de las dificultades inherentes a todo proceso integracionista, consideramos fundamental renovar la voluntad que anima a los mandatarios de los Países Miembros y, por sobre todo, la firme decisión de los Gobiernos de contribuir en la búsqueda de soluciones a los problemas que hoy afectan la marcha del proceso.

Dentro de este espíritu positivo, hemos llegado a la conclusión de que los avances registrados en el proceso de integración andina demuestran la impostergable necesidad de disponer de un Órgano Jurisdiccional que controle la legalidad de las normas emanadas de la Comisión y de la Junta, dirima las controversias sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Países Miembros e interprete los principios que conforman la estructura jurídica del Acuerdo. Nos dirigimos a las autoridades nacionales competentes y a la Comisión del Acuerdo de Cartagena para que, a la mayor brevedad posible, inicien el examen de la materia, que deberá concluir durante el próximo año con la suscripción del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia.¹⁷

Resulta necesario recordar que la normativa comunitaria tiene previsto un verdadero Sistema Judicial Comunitario que no reside solo en este órgano principal del Sistema Andino de Integración, SAI, ya que comprende también a los jueces y tribunales nacionales, a quienes corresponde la importantísima función de hacer efectiva la reparación de los daños sufridos por los particulares por el incumplimiento de la normativa comunitaria.

En efecto, en lo que atañe a la garantía de indemnización de daños sufridos por un particular, por el incumplimiento de un País Miembro de la Comunidad Andina, la normativa comunitaria contempla dos mecanismos judiciales que implican la total coordinación del mencionado Sistema Judicial.

En primer lugar, a base de la sentencia que se profiera en Acción de Incumplimiento¹⁸ por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, corresponderá a los tri-

17. Declaración de presidentes de los países andinos, julio de 1978.

18. La sentencia que profiere el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina dentro del proceso iniciado en ejerci-

bunales nacionales reparar a los particulares los daños y perjuicios que resulten comprobados conforme al nexo causal existente entre el incumplimiento de la normativa comunitaria andina por parte del País Miembro condenado y el perjuicio cuya indemnización se reclama, caso en el cual los tribunales nacionales cierran el sistema para otorgar ‘utilidad’ al fallo comunitario, a fin de que se haga efectiva para los particulares el derecho fundamental de la tutela judicial.

Los principios de primacía del derecho comunitario y su efecto directo implican la necesidad de establecer los mecanismos oportunos destinados a garantizar que todos los particulares puedan hacer valer, ante el órgano judicial comunitario o frente al juez nacional, los derechos que la normativa comunitaria otorgue, dado que dicha normativa es fuente de derechos subjetivos cuando afecte positivamente la esfera jurídica de los particulares. Es decir, cuando un País Miembro infringe la normativa comunitaria no solo está desconociendo un principio de lealtad comunitaria sino que, además, está desconociendo los derechos subjetivos que se crean a favor de los habitantes de la Comunidad.

(...)En conclusión, los particulares tienen derecho a una indemnización cuando hayan sido lesionados en virtud de una acción o de una omisión que infrinja el derecho comunitario.¹⁹

En tales eventos, la fuente de responsabilidad del País Miembro condenado ya no será objeto de discusión ante el juez nacional, dado que el fallo del juez comunitario, conforme a la disposición del art. 110 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (codificado en la Decisión 500 de la Comisión de la Comunidad Andina), constituirá título legal y suficiente para que el particular, que promovió la Acción de Incumplimiento, pueda solicitar ante el juez nacional competente la indemnización de daños y perjuicios, ya que en dicha sentencia queda implícito que los derechos subjetivos que la normativa comunitaria confiere deben tener la misma eficacia de los derechos derivados de la normativa interna de los Países Miembros.

Como se anotó, es al juez nacional a quien corresponde, en este evento, deducir las consecuencias en cada caso concreto de los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, para asegurar que el Derecho comunitario tenga plena eficacia no solo en relación con los Países Miembros sino para reparar las conse-

cio de la Acción de Incumplimiento declara el incumplimiento del País Miembro demandado y, consecuentemente, la obligación de dicho país de adoptar todas las medidas necesarias para restablecer el orden jurídico comunitario (vulnerado por acción u omisión), pero no entra a conocer los perjuicios reclamados *in genere* o en concreto por un particular y que alega son consecuencia de dicho incumplimiento.

19. Olga Inés Navarrete Barrero, “Responsabilidad Patrimonial de los Países Miembros por Infracción al Derecho comunitario”, trabajo presentado en el Encuentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, San Andrés, Colombia, 2005.

cuencias dañosas que su incumplimiento haya acarreado en cabeza de los particulares, bien sean personas naturales o jurídicas.

En segundo lugar, acorde con lo previsto en el art. 31 del Tratado de Creación del Tribunal, las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de la normativa comunitaria por parte de un País Miembro, no tienen necesidad de agotar el procedimiento descrito anteriormente, y que involucra la actividad inicial del juez comunitario y luego la intervención del juez nacional quien procede a base de la sentencia dictada por aquel, sino que podrán acudir directamente ante los jueces nacionales competentes, de conformidad con las prescripciones de la legislación interna, en los casos en que sus derechos resulten afectados por dicho incumplimiento.

Este mecanismo implica que en su oportunidad, el juez nacional deberá solicitar la interpretación prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de la norma o normas comunitarias que se alegan incumplidas, para que el Tribunal de Justicia señale el marco interpretativo de las mismas y el juez nacional acoja dicha interpretación en su sentencia.²⁰

Además de lo anterior, el art. 38 del Tratado de Creación del Tribunal, insta en cabeza del Tribunal una función arbitral, mediante la cual los particulares pueden someter al órgano jurisdiccional comunitario las controversias que se presenten en la aplicación o interpretación de aspectos contenidos en contratos de carácter privado y regidos por el ordenamiento comunitario, sin necesidad de agotar la instancia judicial nacional.

En relación con la protección específica de los derechos humanos, el sistema prevé mecanismos judiciales en cabeza del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que posibilitan otorgar eficacia real a la normativa que se relaciona con dicha protección. Puede hacerse referencia a tres niveles de protección de los derechos humanos por parte de este órgano comunitario:

- En primer lugar, una de las estrategias básicas, a través de las cuales la Comunidad Andina entra a formar parte del sistema de protección y promoción de los derechos humanos, es la regulación comunitaria de aspectos de los mismos, a través de las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión, normativa que tiene prevalencia sobre la legislación nacional y que obliga de manera general, inmediata y directa a los Países

20. Para asegurar la interpretación uniforme de la norma comunitaria en todo el territorio de la Subregión Andina, se encuentra previsto un sistema de colaboración entre el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y los jueces y tribunales nacionales mediante el mecanismo de la consulta de interpretación prejudicial, en donde el juez consultante es competente para la aplicación del derecho nacional y del comunitario, solo que en relación con éste último su alcance interpretativo es el señalado en la consulta de interpretación prejudicial.

Miembros y a los particulares, lo que implica que a partir de ese momento la actuación de los Países integrantes de la Comunidad Andina debe estar adecuada a los deberes que impone la normativa comunitaria, bien con la adopción de medidas o con la abstención de actos, so pena de que se pueda judicializar mediante el ejercicio de la acción de incumplimiento. A su vez, dicha normativa debe ser tenida en cuenta por los jueces nacionales como norma que entra a constituir parte del ordenamiento interno de los países en virtud del efecto directo del derecho comunitario, cuyo alcance interpretativo corresponde al órgano judicial comunitario mediante la consulta de interpretación prejudicial.

- A través de la interpretación prejudicial el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina establece, de manera obligatoria y general, el sentido y alcance de la normativa comunitaria andina. Debe pronunciarse en todos aquellos procesos judiciales nacionales donde se deban aplicar normas comunitarias, en este caso bajo el marco de los derechos humanos. De esta manera, se garantiza la armonía en la interpretación de las normas comunitarias de derechos humanos por parte de todos los jueces nacionales, que son en últimas los llamados a aplicarlas.

El Tribunal está instituido como el intérprete del derecho comunitario y dentro de este contexto, da alcance interpretativo ateniéndose a la filosofía del Acuerdo Subregional Andino –Acuerdo de Cartagena– que contiene los principios y disposiciones generales relativos al proceso de integración, el cual promueve un desarrollo equilibrado de los Países Miembros y que tiene como objetivo principalísimo el desarrollo equilibrado y armónico que debe conducir a una distribución equitativa de los beneficios derivados de la integración para reducir las diferencias entre sus Miembros, implementado mecanismos como la armonización gradual de políticas económicas y sociales. De manera que, aunque se haya puesto en duda, por algunos sectores de la doctrina, el valor normativo de la *Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos*,²¹ dado que su expedición corresponde a una Directriz Presidencial Andina y no a una Decisión del Consejo de Relaciones Exteriores o de la Comunidad Andina, la norma fundacional de la integración subregional con-

21. La Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos fue expedida por el Consejo Presidencial Andino el 26 de julio de 2002. Tiene un corte progresista, tendiente a reconocer y proteger una amplia gama de derechos humanos, ya que allí se encuentran, al lado de los tradicionales derechos civiles y políticos o de primera generación, los derechos económicos y sociales y culturales, los derechos como el derecho al desarrollo y el derecho al medio ambiente; los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades afro-descendientes, y los derechos de grupos que requieren una protección especial, tales como las mujeres, los niños y adolescentes, adultos mayores, personas con discapacidades, migrantes, desplazados, personas con diversa orientación sexual, personas privadas de la libertad y refugiados apátridas.

tiene una concepción pensada en el ser humano como persona integrante de la sociedad comunitaria; tanto es así que uno de los mecanismos para lograr la integración es específicamente el desarrollo de programas sociales, a fin de elevar el nivel de vida de los habitantes de la subregión.

- A través de la *acción de nulidad*, el Tribunal de Justicia debe garantizar la legalidad del proceso de producción normativa comunitaria, velando especialmente para que las Decisiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, y las Resoluciones de la Secretaría General, respeten los derechos humanos reconocidos universalmente, en consonancia con los tratados internacionales a que la Carta Andina remite, y otras regulaciones comunitarias sobre derechos humanos.
- Por último, a través del *recurso por omisión*, el Tribunal debe garantizar que las actuaciones de los órganos comunitarios se ajusten a la normativa comunitaria y, específicamente para el caso de los derechos humanos, eventualmente se puede ordenar, al interior del Sistema Andino de Integración, la adopción de medidas o la abstención de conductas que garanticen el respeto de los derechos humanos.

En conclusión, la supremacía del derecho comunitario sobre el derecho interno de los Países Miembros, es un principio producto de la jurisprudencia del Tribunal Comunitario que, a su vez, debe basarse principalmente en la protección de los derechos humanos, para lo cual, incluso no requiere al interior de la Comunidad Andina una Carta de Promoción y Protección de los Derechos Humanos ya que la tabla de los mismos, al encontrarse ínsita en el concepto de persona, como tal, es obligación del juez, especialmente del comunitario, tenerla como fuente de interpretación de la normativa andina.