

Resolución emitida por La Corte Centroamericana de Justicia, en el caso de Opinión Consultiva, solicitada por el Dr. H. Roberto Herrera Cáceres, Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, en relación con la situación jurídica del Protocolo de Tegucigalpa, con respecto a instrumentos jurídicos anteriores y actos posteriores.

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA, MANAGUA, NICARAGUA, CENTROAMÉRICA, a las diez horas del día veinticuatro del mes de Mayo de mil novecientos noventa y cinco.

El Señor Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), ha solicitado opinión jurídica a esta Corte sobre las cuestiones jurídicas siguientes:

1. En la clasificación jurídica de los tratados centroamericanos y otros actos vinculatorios en materia de integración ¿Cuál es la jerarquía que corresponde al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, con respecto al conjunto de Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos y otros actos jurídicos vinculatorios, anteriores y posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa?.
2. ¿Cuál es la relación normativa de los instrumentos complementarios o actos derivados del Protocolo de Tegucigalpa con respecto a éste último?
3. En el contexto de la clasificación jurídica y de las relaciones normativas procedentes ¿Cuál es la situación jurídica de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, adoptada por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el representante del Primer Ministro de Belice (Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994)?

CONSIDERANDO:

I.- La solicitud presentada es admisible en virtud de la Competencia de Este Tribunal, de conformidad con el Artículo 22 literal e) de su Estatuto, ya que el Secretario General es el funcionario a cargo de la Secretaría General con atribuciones para formular solicitudes como la presente de conformidad al Art. 26 literales h) y l) del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA).

II.- En cuanto a las solicitudes de opinión jurídica a que se ha hecho referencia con anterioridad, es necesario, para responderle en debida forma, determinar los alcances de las mismas en los condicionamientos expresados por el solicitante y atender, para una mejor comprensión, el primer párrafo de la misma que a la letra dice:

"Tengo el honor de dirigirme, por su alto y digno intermedio, a esa Honorable Corte Centroamericana de Justicia, con respecto al nuevo ordenamiento jurídico de la integración de conformidad al primer párrafo del Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, y en observancia de las atribuciones de esta Secretaría General, en especial según la prescribe el Artículo 26 literales h) y l) del referido Protocolo, así como de la regla "Pacta Sunt Servanda".

Queda así definido el marco jurídico de las consultas por lo establecido en el Artículo 35 del Protocolo de Tegucigalpa, que literalmente dispone: "Este Protocolo y sus instrumentos complementarios y derivados prevalecerán sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana: No obstante quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados, siempre que los mismos no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos" y a lo invocado por la regla "Pacta Sunt Servanda", que significa que "todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

III.- Determinado así el marco de referencia se procede a dar respuesta a cada una de las cuestiones jurídicas solicitadas por el Secretario General del SICA, en la siguiente forma:

" 1- En la clasificación jurídica de los tratados centroamericanos y otros actos vinculatorios en materia de integración ¿Cuál es la jerarquía que le corresponde al Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, con respecto al conjunto de Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos y otros actos jurídicos vinculatorios anteriores y posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa?".

Para responder con propiedad a la interrogante formulada, dentro del marco jurídico señalado, debe en primer lugar determinarse la naturaleza del "Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)", que en adelante se denominará únicamente como "Protocolo de Tegucigalpa".

De tal modo que si se analizan la Carta de San Salvador del 14 de octubre de 1951, denominada también "Carta de la Organización de Estados Centroamericanos", la de Panamá del 12 de diciembre de 1962 llamada también Carta de San Salvador de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), antecedentes del Protocolo de Tegucigalpa de 1991, se puede advertir de que se trata de tres diferentes perspectivas históricas sobre un mismo aspecto y preocupación como es la integración política, económica y geográfica de Centroamérica.

La primera Carta, estaba cargada de nobles ideales y propósitos como los enumerados en el Artículo 1o. entre los cuales se encuentran el fortalecimiento de los vínculos que unen a los países que decidieron constituirse en la Organización de Estados Centroamericanos; consultarse mutuamente para afianzar y mantener la convivencia fraterna y asegurar la solución pacífica de cualquier conflicto que pudiese surgir entre los Estados Miembros; auxiliarse entre sí; buscar la solución conjunta de los problemas comunes y promover su desarrollo económico, social y cultural mediante la acción cooperativa y solidaria. Por su parte, la segunda Carta se limitó a establecer los Órganos que habrían de asegurar el proceso económico y social de los Estados Miembros, eliminar barreras que los dividen, mejorar en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garantizar la estabilidad y expansión de la industria y confirmar la solidaridad centroamericana.

La segunda Carta abroga la primera por la misma discordancia entre ambos textos ya que algunos de los Órganos originarios de la primera desaparecen (Reunión eventual de Ministros de otros ramos, Oficina Centroamericana, entre otros) y se crean otros completamente nuevos como son: el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana y el Consejo de Defensa Centroamericana (Artículo 2).

Entre la Carta primera y la segunda puede observarse cierto "conflicto" o incompatibilidad en sus partes dispositivas, y si aplicamos el principio de que "la Ley posterior deroga a la anterior" debemos deducir que la intención de los Presidentes fue sustituir la primera en forma expresa pues estamos ante un nuevo acto con el mismo objeto, de la misma naturaleza y con un contenido distinto. En efecto, las mismas partes contratantes de la primera Carta celebraron una posterior sobre la misma materia y declararon su intención de dar por terminado el tratado anterior, así se desprende del primer párrafo de la parte resolutive de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (Carta de San Salvador, suscrita en Panamá en 1962). En consecuencia, resulta que, la Carta antes mencionada, si bien es el antecedente al Protocolo de Tegucigalpa, en éste se toma la decisión de crear un nuevo Sistema, incorporando en él disposiciones de la Carta de San Salvador en lo que no se le opusieran. Resultado de ello, sucede que la Carta de San Salvador pasa a ser un documento reconocido por el Protocolo de Tegucigalpa, y por ello, su naturaleza actual, es de instrumento complementario y no principal.

En la XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos del 31 de diciembre de 1991, se determinó la necesidad de "actualizar el marco jurídico de la Organización de Estados Centroamericanos"

orientado éste hacia el "establecimiento del sistema de integración centroamericana" con la decisión de reformar la carta de la ODECA por medio del Protocolo de Tegucigalpa.

El Tratado original (con antecedente en la Carta de San Salvador) es la "Carta de la Organización de Estados Centroamericanos" de 1962 modificada o reformada, por el "Protocolo de Tegucigalpa", que incorpora y modifica algunas figuras y no las suprime por completo. Deja incólumes todas aquellas disposiciones de "Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan" (Artículo 35, inciso 1o.). De conformidad al texto literal, contenido en el Artículo referido, al Protocolo de Tegucigalpa, se le da "prevalencia" sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana. Ilustra mejor lo dispuesto en este Artículo si se analiza a la luz de lo dispuesto en el Artículo 1 de las Disposiciones Transitorias del Protocolo de Tegucigalpa, que dispone textualmente lo siguiente: "Artículo 1 - Los Órganos e Instituciones creados en el marco del Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y los originados en esfuerzos integracionistas precedentes a este Protocolo serán parte del SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA si fueren compatibles con sus propósitos, principios y con la estructura orgánica, de acuerdo al estudio de los ordenamientos jurídicos institucionales. Esto complementa lo dispuesto en el Artículo 35, en cuanto que los Órganos e Instituciones creadas dentro del marco del Procedimiento para establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica y los originados en esfuerzos integracionistas precedentes al Protocolo, los comprende como parte del Sistema de la Integración Centroamericana, al ser compatibles con los propósitos, principios y con la estructura orgánica, de acuerdo al estudio de los ordenamientos jurídicos institucionales. En otras palabras, aquellos ordenamientos jurídicos creadores de Órganos e Instituciones precedentes a la Vigencia del Protocolo, quedan vigentes en cuanto sean compatibles con los principios, propósitos y con la estructura orgánica del Sistema creado, si no quedan abrogados.

En conclusión como resultado de las anteriores consideraciones, La Corte, en nombre de Centroamérica, emite la siguiente Opinión:

El Protocolo de Tegucigalpa de 1991 es en la actualidad, el tratado constitutivo marco de la integración centroamericana, y por tanto el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana sean éstos, Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.

IV. Dentro del marco jurídico señalado por el Señor Secretario General del SICA, ya determinado, se procede a evacuar la consulta 2.- formulada en los siguientes términos:

2.- ¿Cuál es la relación normativa de los instrumentos complementarios o actos derivados del Protocolo de Tegucigalpa con respecto a este último?.

Habiéndose ya determinado en la respuesta a la primera consulta que el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, es en la actualidad el Tratado constitutivo marco de la integración centroamericana y que institucionaliza los conceptos de "instrumentos complementarios" o "actos derivados" y que por lo tanto es el de mayor jerarquía y la base fundamental de cualquier otra normativa centroamericana, de la naturaleza que sea, anterior o posterior al mismo, La Corte considera que el Protocolo de Tegucigalpa, en relación a sus instrumentos complementarios o actos derivados, es el de mayor jerarquía, y juntos estos últimos con el primero, de conformidad al Artículo 35 del mismo, prevalecen sobre cualquier Convenio, Acuerdo o Protocolo suscrito entre los Estados Miembros, bilateral o multilateralmente, sobre las materias relacionadas con la integración centroamericana, no obstante, que quedan vigentes entre dichos Estados las disposiciones de aquellos Convenios, Acuerdos o Tratados siempre que las mismas no se opongan al presente instrumento u obstaculicen el logro de sus propósitos y objetivos.

En conclusión y como resultado de las anteriores consideraciones, La Corte, en nombre de Centroamérica, emite la siguiente Opinión:

Tanto los instrumentos complementarios como los actos derivados del Protocolo de Tegucigalpa, tienen una relación normativa de dependencia del mismo en la forma que ha sido señalada.

V.- Para dar respuesta a la opinión solicitada por el Señor Secretario General del SICA, respecto a la situación jurídica de la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", adoptada por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Representante del Señor Ministro de Belice en Managua, Nicaragua, el 12 de Octubre de 1994, planteada así:

"3.-En el contexto de la clasificación jurídica y de las relaciones normativas precedentes ¿Cuál es la situación jurídica de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, adoptada por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el Representante del Primer Ministro de Belice (Managua, Nicaragua, 12 de octubre de 1994)?",

La Corte hace las siguientes Consideraciones:

1. La Alianza para el Desarrollo Sostenible es parte de la XV Reunión Ordinaria de Presidentes que como Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, fue celebrada en Guácimo, Limón, Costa Rica, Centroamérica, en donde se señala el lugar y la fecha de su suscripción para presentarla al mundo como "tesis centroamericana".
2. Por las diferentes denominaciones que se le dan a la misma, en su propio instrumento y documentos antecedentes y complementarios, puede afirmarse que se trata de una sentida aspiración y visión común de los suscriptores de ella, referente a la forma de implementar políticas de desarrollo regional, que armonicen el actuar de los gobiernos, gobernantes y gobernados, para la realización del bien común, individual y colectivo de todos los habitantes de la región, que impulse con nobleza cualquier pragmatismo que la haya iniciado.
3. La referida Alianza fue suscrita en el ejercicio de las facultades que a la Reunión de Presidentes, como Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana y dentro del funcionamiento del mismo, le corresponden de conformidad a los Artículos 13 a 16 del citado Protocolo, en especial en lo referente a lo dispuesto en las letras a), b), c) y e) del Artículo 15 y a lo que disponen los Artículos 30 y 31 del referido instrumento.
4. La clasificación jurídica que a la misma le corresponde, según el ordenamiento jurídico establecido en la letra e) del Artículo 15 del referido Protocolo es el de "Acuerdo", ya que no tiene la naturaleza jurídica de un Convenio o Protocolo, que son los otros tipos jurídicos a que se refiere dicho ordenamiento.
5. Para los Estados para quienes se encuentra vigente el Protocolo de Tegucigalpa y son suscriptores de la Alianza, ésta es de obligatoriedad ineludible como un "Acuerdo" derivado del Protocolo, entendiéndose que por su naturaleza, derivado, y jerarquía inferior, no modifica, deroga, sustituye o desnaturaliza el Protocolo.
6. Debe entenderse que el "acuerdo ejecutivo" que la ha puesto en vigencia para los Estados a que se refiere el numeral anterior, de conformidad al art. 35 del Protocolo, es el cumplimiento que ya se le ha dado y se continúa dando a la "Declaración de Guácimo", su Agenda y al Programa de Acciones Concretas para el Desarrollo Sostenible, así como a la misma Alianza para el Desarrollo Sostenible.
7. Para los Estados que no está vigente el Protocolo de Tegucigalpa y para aquellos que no han solicitado su adhesión, y quienes además fueron suscriptores de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, debe entenderse que se trata de lo que la doctrina llama "Acuerdos en forma simplificada" o "Directrices", convenidos entre la Reunión de Presidentes como Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y dentro del mismo, con dichos Estados, deduciéndose la responsabilidad de su incumplimiento de conformidad a las normas y usos internacionales.

En conclusión y como resultado de las anteriores consideraciones, La Corte, en nombre de Centroamérica, emite la siguiente Opinión:

1. La situación jurídica de la "Alianza para el Desarrollo Sostenible" adoptada por los Presidentes de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y el representante del Primer Ministro de Belice, en Managua, Nicaragua, Centroamérica, el doce de Octubre de mil novecientos noventa y cuatro, en cuanto a su clasificación jurídica, de conformidad al "ordenamiento jurídico" establecido en la letra e) del Artículo 15 del Protocolo de Tegucigalpa, es la de un "Acuerdo", adoptado, para los Estados para los que esta vigente el aludido Protocolo, por el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y dentro del mismo, en ejercicio de sus atribuciones establecidas en los Artículos 14, 15, 30 y 31 del mencionado Protocolo, de necesaria obligatoriedad jurídica para dichos Estados.
2. Para los Estados que no está vigente el Protocolo de Tegucigalpa y para aquel que no ha solicitado su adhesión al mismo, y que son suscriptores de la Alianza para el Desarrollo Sostenible, debe entenderse que han suscrito con el Órgano Supremo del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), un acuerdo de los que la doctrina denomina como "Acuerdo en forma simplificada" o "Directrices", de necesario cumplimiento, debiéndose deducir las responsabilidades en que incurra el que no cumpla con la misma, de conformidad a las normas y usos internacionales.
3. La clasificación que corresponde a la "Alianza para el Desarrollo Sostenible", de conformidad al ordenamiento jurídico establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, es la de "Acuerdo" derivado del referido Protocolo, adoptado por el Órgano Supremo del Sistema de la Integración para sí y con otros Estados, que por su naturaleza ya señalada y jerarquía inferior, no modifica, deroga, sustituye o desnaturaliza el Protocolo de Tegucigalpa. Hágase Saber.

(f) Jorge Giammattei A. (f) Rafael Chamorro M. (f) (f) Roberto Ramírez (f) Adolfo León Gómez.
(f) L. Valle López. (f) OGM.- El infrascrito Secretario General HACE CONSTAR que el Doctor FABIO HERCULES PINEDA, Magistrado de La Corte Centroamericana de Justicia no firma la presente Resolución por encontrarse ausente con permiso por motivos de salud. (f) OGM.
Secretario General