

# LA SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRESUPUESTO EN EL REGIONALISMO ABIERTO: UNA MIRADA A LA CAN\*

*Jorge Ricardo Palomares García\*\**

## RESUMEN

El artículo pretende describir el rol de la Seguridad Jurídica en los procesos de Integración Regional –Regionalismo Abierto–, y cómo esta sirve de apoyo para la participación de las empresas en espacios económicos regionales o mercados comunes, haciendo un especial énfasis en la experiencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). La metodología empleada en este trabajo, de carácter cualitativo, consiste en la exploración teórico documental, apoyado en un análisis de derecho comparado desde la proximidad.

**Palabras clave:** Regionalismo abierto, Comunidad Andina de Naciones, Seguridad Jurídica Nacional, Seguridad Jurídica Regional.

## ABSTRACT

This article pretends to explain the roll of the Legal Security on the Regional Integration Process –Opened Regionalism– and how it helps the Enterprise activity in the Common Markets or Regional Blocs. That will be analyzed from the experience of de Andean Common Market or Andean Community.

**Key words:** Opened Regionalism, Andean Community, National Legal System Stability, Regional Legal System Stability.

---

Fecha de recibido: 29 de octubre de 2012

Fecha de evaluado: 7 de noviembre de 2013

Fecha de aprobado: 30 de noviembre de 2013

\* El presente artículo es producto de la investigación institucional efectuada en el proyecto de investigación “Globalización del Derecho Privado (Contratos) GIZ-U”, liderado por la Universidad Santo Tomás – Sede Bogotá.

\*\* Abogado de la Universidad Santo Tomás, Bogotá; curso de posgrado en Conducción y Gerencia de Instituciones Públicas, Universidad Nacional del Litoral-Argentina Programa TOP, Legum Magister (LL-M), Universität Konstanz- Alemania. Docente Tutor de la Maestría en Derecho Público Universidad Santo Tomás-Bogotá; Docente Investigador del Proyecto “Globalización del Derecho Privado (Contratos) GIZ-U. Santo Tomás; Docente Cátedra Argumentación Jurídica Facultad de Derecho U. Santo Tomás-Bogotá. [jorgepalomares@usantotomas.edu.co](mailto:jorgepalomares@usantotomas.edu.co); [jorge.palomares-garcia@hotmail.com](mailto:jorge.palomares-garcia@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

En Latinoamérica, la necesidad de adaptarse a las nuevas exigencias del mercado global y del comercio internacional ha promovido la construcción de nuevos espacios regionales, cuya finalidad inicial es la creación de espacios económicos regionales o mercados comunes. Los espacios económicos regionales y los mercados comunes -en adelante regionalismo- funcionan como bloques ante los demás actores del mercado global, ofreciendo garantías a las empresas -en su sentido amplio- de los estados miembros del bloque y estableciendo condiciones para las empresas de terceros estados. Este comportamiento tiende a buscar un crecimiento económico en cada estado del bloque regional así como establecer condiciones de igualdad para las empresas que necesitan mejorar constantemente sus niveles de competitividad. Para que los regionalismos puedan funcionar, es necesario el cumplimiento de ciertos presupuestos que respondan a preguntas geográficas, económicas, políticas y jurídicas.

En el presente artículo se analizará uno de los presupuestos jurídicos del actual Regionalismo, que es la Seguridad Jurídica. Este presupuesto no puede verse actualmente como un principio nacional, sino como un principio armonizador de la normativa regional -Derecho Comunitario- y de la normativa nacional, a través de instrumentos proferidos por instituciones regionales. Para el análisis de la Seguridad Jurídica como presupuesto del actual regionalismo, se abordará el concepto de regionalismo, su clasificación y sus presupuestos (I); posteriormente, se explicará el proceso evolutivo del Regionalismo Andino - Comunidad Andina de Naciones-, el cual tuvo un período de transición en la década de los 80 y tiene una estructura actual de Zona de Libre Comercio (ZLC); (II). Una vez descrito el concepto de Regionalismo manejado en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), se examinará el concepto y papel de la Seguridad Jurídica en la CAN (III). Analizados estos tres temas se llegará a algunas conclusiones.

## EL CONCEPTO DE REGIONALISMO

Entre las décadas de los 60 y los 70 surge el concepto de globalización y de un nuevo orden mundial (Hurrel, 1992), constituido por el desenvolvimiento de un mercado global, y que se caracteriza por la intensificación del predominio del capital financiero sobre la producción y el aumento del carácter especulativo de los mercados financieros, así como el auge de las empresas multinacionales (Gutiérrez, 2003).

En este escenario, que cuenta con unas normas propias que exceden la capacidad reguladora del Estado y que eleva los niveles de competitividad de las empresas (CEPAL, 1994), surge el concepto de Integración Regional -Regionalismo-, como respuesta inmediata a la globalización (Ravassa, 2004). El Regionalismo puede ser definido como un proceso de consolidación de bloques, que inicia con la creación de una Zona de Libre Comercio y continúa, progresivamente, con la constitución de una Unión Aduanera, un Mercado Común, una Unión Monetaria y una Unión Política. (López, 2000, p.229) entiende el Regionalismo como un proceso de acción constructiva que puede adoptar diversas formas, como las enunciadas anteriormente<sup>1</sup>, mientras que (Hill, 2001, 260) afirma que el Regionalismo debe entenderse como el conjunto de acuerdos establecidos entre países pertenecientes a una región geográfica común con el fin de reducir y, a la larga, eliminar barreras arancelarias y no arancelarias para la consecución de un mayor flujo de bienes, servicios y factores de producción.

El Regionalismo, aunque tiene distintas formas o manifestaciones, es dividido generalmente en dos clases: 1) Regionalismo Cerrado (RC) y; 2) Regionalismo Abierto (RA). El RC se caracteriza por la creación de bloques regionales, cuya finalidad consiste en la constitución de un comercio intra-regional, regulando la inversión extranjera directa

<sup>1</sup> Aunque este autor sostiene que no sólo se habla de una unión monetaria, sino también una integración económica total.

y enfatizando en la protección de actividades industriales de los estados miembros (Creamer, 2004, p. 46 y s.s.; Michalak & Gibb, 1997). Otra característica del RC es su postura frente a la globalización, al entenderlo como una respuesta opuesta al fenómeno del mercado global (Morales, 2007). No hay un desarrollo complementario entre el mercado global y el mercado regional, sino un desarrollo paralelo e independiente, incluso opuesto. Como desventaja de este sistema se puede enunciar el efecto negativo que tuvo en el proceso de Integración Andino, el cual no pudo en la década de los 70 producir las suficientes divisas para responder ante la crisis de la deuda externa (Creamer, 2004, p. 47).

El RA, que surge a finales de los 80 y se consolida en la década de los 90 en Latinoamérica (Phillips, 2003, p. 218 y s.s.), es entendido por la CEPAL (1994) como un proceso de interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen (CEPAL, 1994).

El RA tiene unos efectos estáticos y dinámicos. Los efectos estáticos son la creación y desviación de comercio. La creación de comercio consiste en la desviación de la producción doméstica hacia los mercados de los demás países miembros del proceso de integración regional (Gutiérrez, 2002, p. 63), es decir, que los empresarios de un Estado miembro del bloque regional descubren nuevas opciones de mercado en los demás estados miembros, dejando de producir y comerciar exclusivamente en sus países de origen, para actuar en los demás mercados –visto individualmente- o en el espacio de comercio o mercado regional –visto como bloque-.

La desviación de comercio consiste en la generación de nuevas preferencias por los países

miembros del bloque regional frente a países terceros, con los cuales se efectuaban operaciones de comercio, aun siendo los costos del país tercero menores que los del país miembro. Según (Gutiérrez, 2002, p. 63) la desviación de comercio se produce cuando *una fuente internacional de abastecimiento, que produce a costos más bajos y es más eficiente, es sustituida por una fuente de abastecimiento interior del bloque, que produce a costos más elevados*, pero que no tiene cargos por aranceles o goza de ciertas preferencias por ser de un país miembro del bloque.

Los efectos dinámicos en el RA son el crecimiento de las inversiones y de alianzas estratégicas y ventajas en el comercio intra-industrial (CII). La constitución de bloques regionales abiertos permiten el crecimiento de las inversiones entre los países miembros –inversiones intra-bloque-. Así mismo, el RA permite que el CII, bajo el supuesto de un mercado monopolístico –la existencia de especialización de productos-, haya 1) una mayor competencia, al existir productos similares, pero con marca y modelos distintos –que implica a su vez una disminución de costos para los consumidores-; 2) facilidad de acceso a mercados de mayor tamaño, que implica la obtención de economías de escala y; 3) una mayor oferta de productos y satisfacción de consumidores, por la existencia de productos similares, pero diferenciados por elementos como la marca o el modelo. (Gutiérrez, 2002, p. 66).

El RA requiere, sin embargo, para la obtención de las ventajas estáticas y dinámicas enunciadas anteriormente, de la existencia de ciertos presupuestos. Estos presupuestos permiten que las ideas de bloque regional sean reales y viables. Los presupuestos del RA se concretan en: 1) aspectos geográficos (Cooper, 1993, p. 38) y económicos –Infraestructura-; 2) aspectos políticos y; 3) Seguridad Jurídica.

La infraestructura como presupuesto significa que la corriente de inversiones en un país puede variar, dependiendo de la eficiencia del sector público y de los precios destinados a infraestructura (Acosta,

Calfat & Flores, 2006, p. 50 y s.s.), especialmente transporte, es decir, que si un país cuenta con una inversión en infraestructura óptima habrá un incremento en el volumen de comercio.

Los aspectos políticos en el RA dependen también de la voluntad política de los estados miembros de constituir y promover un bloque regional, que sea capaz de responder como una unidad ante las necesidades del mercado global. La Seguridad Jurídica, como tercer supuesto, está constituida por la existencia de un sistema normativo válido, conocible y eficaz, que garantice los derechos de los ciudadanos y estados pertenecientes al bloque regional, sumada a la existencia de instituciones con facultades coercitivas que garanticen el reconocimiento y aplicación de la normativa del bloque regional, conocida como Derecho Comunitario.

La existencia de estos presupuestos permite que el bloque pueda actuar como unidad ante los demás actores del mercado global –estados terceros, empresas transnacionales, entre otros– y que ofrezca escenarios y condiciones necesarios, para que las empresas de los estados miembros del proceso de integración regional mejoren sus niveles de competitividad. Estos presupuestos se reflejan de una u otra forma en los casos de RA, como son el Sistema de Integración de Centroamérica (SICA), MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). En el apartado III se examinará el presupuesto de la Seguridad Jurídica en la CAN.

## REGIONALISMO ABIERTO EN LA CAN

En el año 1969, los Estados de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú crean un primer regionalismo llamado *Pacto Andino*, mediante la firma del Acuerdo de Cartagena. Venezuela ingresa al *Pacto Andino* en 1973 y Chile se retira en 1976. El modelo propuesto por el *Pacto Andino* consistía en la armonización de políticas, el establecimiento de un arancel externo común, la liberalización del comercio intrarregional, la regulación de la inversión extranjera directa y la organización de

la producción entre los países de la región (Creamer, 2004, p. 46).

Este sistema, consagrado en el Capítulo II del Acuerdo de Cartagena no funcionó como se había esperado. Esto se debió a que el modelo propuesto en 1969 no correspondía a las necesidades de los países miembros del *Pacto Andino*, y a la crisis de la deuda externa que se vivió en durante la década de los 60 y 70 (Creamer, 2004, p. 46).

Durante los 70, y hasta mediados de los 80, el *Pacto Andino* vivió un período de estancamiento y de poca actividad. Esto produjo en los estados miembros del Pacto Andino la necesidad de considerar el Sistema de Integración como una estrategia complementaria a la apertura al mundo (Fuentes, 2007, p. 117). Dicha necesidad se materializó en la creación del Protocolo de Quito (1988), que reformó el Capítulo II del Acuerdo de Cartagena y propuso el cambio de un RC a un RA, entendido éste como la constitución de un bloque regional que tiene en cuenta la liberalización del comercio y una mayor participación activa del Sistema de Integración y de los estados miembros en la economía global (Phillips, 2003, p. 218).

Las características del RA –constitución de un Bloque y participación en el mercado global– quedaron consagrados en los artículos 1 y 7 del protocolo que Quito. En el artículo 1 se cambia la denominación de *Pacto Andino* por *Comunidad Andina de Naciones* (CAN). Aunque parece un simple cambio formal, la idea de consagrar el nombre de CAN se direccionaba a dar a entender la existencia de un cambio fundamental en la estructura y funcionamiento del proceso de Integración Regional.

En el artículo 7 del mismo protocolo, se estableció que el Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la **integración subregional** andina, promover su **proyección externa** y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración. El concepto de RA es confirmado en documentos de la CAN, especialmente en las reuniones

del Consejo Presidencial Andino. En el X Consejo Presidencial Andino (1998), los presidentes andinos reafirmaron la trascendencia de construir la CAN en un escenario de RA y de globalización. Para ello, se recalcó la necesidad de, entre otros, fortalecer la integración de mercados financieros y la coordinación de políticas macroeconómicas.

En la XV reunión del Consejo Presidencial (2004) se recuerda que la CAN es un RA que busca el fortalecimiento de los países miembros del Bloque Regional, pero al mismo tiempo respeta la opción que tienen los demás estados miembros de entablar negociaciones con países terceros respecto a la CAN. En el acta de esta reunión se reafirmó el compromiso de la CAN de resguardar, en las negociaciones de los estados miembros con otros países, los valores, principios y ventajas de la integración andina, respetando los objetivos, mecanismos, e instituciones establecidos en el Acuerdo de Cartagena.

Este paso de un RC a un RA, promovido principalmente por las iniciativas de los jefes de estado de los países miembros y por la celebración de las cumbres presidenciales (Milanese, 2005, p. 101 y s.s.), produjo efectos estáticos y dinámicos.

Los efectos estáticos, fruto del establecimiento de la CAN como un RA y la constitución de la Zona de Libre Comercio de la Comunidad Andina en 1993, se reflejaron durante el período 1993-1998 con una intensificación del comercio de la CAN tanto intra como extra regional, surgiendo nuevos escenarios para la exportación de productos entre los países miembros –Creación de Comercio-. Pese a la intensificación del comercio, las relaciones comerciales entre los estados miembros de la CAN con terceros estados no tuvo mayores variaciones, por lo que no hubo un cambio significativo en cuanto a Desviación de Comercio (Creamer, 2003, p. 55 y s.s.).

Los efectos dinámicos –crecimiento de inversiones y alianzas estratégicas, y comercio industrial intrarregional- son explicados por (Gutiérrez, 2002), teniendo en cuenta las relaciones Colombia - Venezuela en el contexto de la CAN. Según

(Gutiérrez, 2002, p. 66), los empresarios de Colombia y Venezuela aumentaron las inversiones en la industria manufacturera, comercio y finanzas entre 1991 y 1998, pese a que desde 1996 hasta 1999 hubo un fenómeno de desinversión de Venezuela en Colombia. Así mismo, se produjo entre estos dos países intercambio de productos similares, tales como productos de las industrias alimenticias, de las industrias químicas, de calzado, material eléctrico y material fotográfico, entre otros.

La realización de los presupuestos para la consolidación del proyecto de integración ha sido uno de los problemas que ha tenido la CAN. Analizando la situación de infraestructura, la CAN ha tenido desde antes de la firma del Protocolo de Quito problemas con el sistema vial terrestre y fluvial. El transporte terrestre fue en 1997 el sistema principal utilizado por Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, pero los factores geográficos –montañas, selvas y otros- y el estado de la infraestructura vial –carreteras- han limitado en modo considerable el desarrollo del comercio intrarregional terrestre (Acosta et al., 2006, p. 51 y s.). El transporte fluvial, en cambio, ha sido el sistema menos utilizado, pues las zonas donde sería posible el uso de dicho sistema no son vías adecuadas (Acosta, Calfat & Flores, 2006, p. 51 y s.s.). Estos problemas se traducen en un incremento de los costos de transporte, los cuales hacen la idea de un comercio intrarregional menos llamativa.

Las relaciones políticas en la CAN tienen su caso representativo en las relaciones colombo-venezolanas. Antes de 1998 estos dos países fueron los principales promotores de la CAN y después de este año se han convertido en un factor determinante en el lento avance del Proceso de Integración. Colombia y Venezuela, países que antes de 1980 desarrollaban políticas económicas independientes, incrementaron durante el proceso de reforma del *Pacto Andino* sus relaciones políticas y comerciales, con la finalidad de impulsar el proyecto andino, siendo el eje de dinamismo de la Región Andina hasta 1998 (Milanese, 2005, p. 103).

Sin embargo, las relaciones de estos dos países cambiaron desde 1998 por las siguientes razones<sup>2</sup>: 1) la elección de nuevos jefes de Estado –por Colombia Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez, y por Venezuela Hugo Chávez-; 2) la nueva política del fortalecimiento de las relaciones comerciales y políticas con Estados Unidos por parte del Estado Colombiano; 3) las declaraciones del Jefe de Estado venezolano sobre el status de la guerrilla en Colombia; 4) la formulación y ejecución del Plan Colombia y; 5) las negociaciones de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre Colombia y Estados Unidos. Estos hechos llevaron a que los dos países promotores del Proceso de Integración Andino creasen un debilitamiento de las relaciones internacionales base para la consolidación de la CAN.

Los factores que determinan los presupuestos de un RA han sido tenidos en cuenta por la CAN, que en 1998 mediante el X Consejo Presidencial Andino<sup>3</sup>, reafirmó la trascendencia de construir la CAN en un escenario de RA y de globalización, buscando obtener un espacio económico regional más amplio. En el X Consejo Presidencial Andino se abordaron las problemáticas referentes a los presupuestos de RA a través de directrices, las cuales plantean posibles soluciones y tareas para el cambio de los factores que afectan el Proceso de Integración Andino –la Seguridad Jurídica será estudiada en el apartado III-.

En infraestructura, el Consejo Presidencial Andino destacó la importancia del desarrollo

fronterizo y la integración física de los pueblos andinos para el Proceso de Integración. En consecuencia, el Consejo Presidencial Andino encomendó a las autoridades nacionales de planeación y a los Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas, reunirse en el curso del año 1998, para que con la colaboración de la Secretaría General y de la Corporación Andina de Fomento(CAF), se elaborara un plan de trabajo, con el fin de verificar que los proyectos de integración física priorizados por la Conferencia de Ministros de Transportes, Comunicaciones y Obras Públicas de América del Sur, en lo relativo al Área Andina, fueran desarrollados en el menor tiempo posible.

En relaciones políticas, el X Consejo Presidencial hizo énfasis en dos aspectos: 1) la promoción interna y externa de la CAN y; 2) la participación de las empresas en el desarrollo del Proceso de Integración Andino.

Aunque en 1998 la tensión entre los estados colombiano y venezolano estaban iniciando, el Consejo Presidencial propuso como tarea del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión Andina, el establecer una estrategia de promoción interna y externa de la CAN. En cuanto a la importancia de las empresas, el Consejo Presidencial Andino encomendó a la Comisión de la CAN desarrollar mayores esfuerzos a fin de asegurar una participación significativa de los empresarios andinos en el encuentro empresarial y de ciudades andinas. Estos esfuerzos se describen en las demás reuniones del Consejo Presidencial, pero de forma especial, en la XV reunión de este Consejo (2004), donde se pone en relieve el papel de las empresas en las sociedades andinas.

En este Consejo Presidencial, la CAN también tuvo en cuenta la dimensión del mercado internacional, materializada en la tarea de la Comisión de asegurar una exitosa presentación de la Comunidad en el Foro Económico Andino-Europeo, que se llevó a cabo en 1999 en Londres, con la finalidad de incrementar los flujos comerciales e inversión de la Unión Europea en los países miembros de la CAN.

<sup>2</sup> Otro factor determinante en el desarrollo de la CAN, de carácter interno, es el papel del presidencialismo en los países del Cono Sur. Actualmente, hay un incremento de las competencias y del poder de la Rama Ejecutiva en los Estados suramericanos y el debilitamiento de los demás poderes, encargados de mantener un contrapeso. Este fenómeno se ve acentuado por la tendencia de los actuales mandatarios de perpetuarse en el poder (Milanese, 2005; 111 y s.s.).

<sup>3</sup> Se toma en cuenta esta reunión del Consejo Presidencial, pues la CAN debe asumir una posición específica sobre el desenvolvimiento de una crisis institucional, fruto de la transformación de las relaciones entre Colombia y Venezuela.

## SEGURIDAD JURÍDICA COMO PRESUPUESTO DEL RA EN LA CAN

Para que la CAN pueda consolidarse como proceso de Integración Regional, debe encontrar los mecanismos para mejorar las condiciones de estabilidad geopolítica (Acosta et al., 2006, p. 51 y s.s.) y de Seguridad Jurídica respecto al espacio económico regional. Con una estabilidad geopolítica y jurídica, las empresas tienen la confianza de participar en espacios económicos y de invertir en mercados de los demás países miembros del Bloque Regional.

Siguiendo los planteamientos de Maynez (1949, p.496) y de Vigo (1998, p. 502 s.s.) la Seguridad Jurídica es un valor fundamental para la sociedad que implica la existencia de un ordenamiento jurídico estable y que se manifiesta a través de unas exigencias, las cuales son descritas por Vigo. Si la CAN tiene como una de sus metas la creación de una sociedad regional, regulada por unos instrumentos jurídicos concretos, es necesario que la Seguridad Jurídica sea tenida en cuenta –como el Tribunal de Justicia de la CAN lo ha venido exponiendo– como uno de los valores fundamentales para la consecución de las metas propuestas en los tratados internacionales y actos constitutivos de la CAN. La seguridad Jurídica debe ser vista bajo dos perspectivas, la nacional y la andina.

Desde una perspectiva nacional, la Seguridad Jurídica es entendida por la Corte Constitucional Colombiana en sentencia T-284 de 1994 como la estabilidad de la persona dentro del ordenamiento, de forma tal que la certeza jurídica en las relaciones de derecho público o privado prevalezca sobre cualquier expectativa, indefinición o indeterminación.

La Seguridad Jurídica, según la Corte Constitucional Colombiana, se caracteriza por tener dos dimensiones, una en el ámbito de durabilidad o estabilidad de las normas, y otra en el establecimiento de mecanismos idóneos para la protección de los derechos, en este caso, de los derechos de los empresarios y demás actores que participan

en el mercado nacional. Bajo la estabilidad normativa, la Corte Constitucional ha expresado a través de la Sentencia C-007 de 2002 que en un Estado Social de Derecho, la seguridad jurídica no impide cambios en las reglas de juego pero sí exige que éstos no se hagan arbitraria y súbitamente sin consideración alguna por la estabilidad de los marcos jurídicos que rigen la acción de las personas y en desmedro de la previsibilidad de las consecuencias que se derivan para los particulares de ajustar su comportamiento a dichas reglas.

De esta durabilidad o estabilidad normativa se ha derivado en la jurisprudencia constitucional el concepto de confianza legítima, el cual protege, en lo que hace referencia a las normas tributarias, las “razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación” y las alteraciones que se generarían con “el cambio súbito de la misma” (Sentencia C-007 de 2002). Esto no quiere decir que las normas tributarias no puedan ser derogadas o modificadas, sino que cuando lo sean, el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación.

Desde la dimensión de los mecanismos, la seguridad jurídica está ligada al principio de debido proceso. Según la Corte Constitucional en Sentencia T-284 de 1994 dentro de las relaciones de derecho, el debido proceso, tanto judicial como administrativo, es un mecanismo que garantiza la seguridad jurídica. Un proceso justo conduce necesariamente a no permitir las situaciones difusas y, sobretudo, la indefinición jurídica. Lo contrario, es decir, la indeterminación, quebranta todo concepto de justicia, pues no sería posible conocer o concretar la situación o el sujeto jurídico que se pretende proteger. Someter a una persona a un evento basado en la contingencia y en la incertidumbre, significa que ese individuo carecería de un fundamento suficiente para gozar y exigir el respeto de sus derechos.

Son ejemplos de la aplicación de la Seguridad Jurídica en el ordenamiento jurídico colombiano la estabilidad jurídica en materia de tributos y el registro mercantil, el cual está conectado, en

términos de la Corte Constitucional, con la seguridad económica y la publicidad de las actividades comerciales, y que permite a la comunidad acceso a la información en virtud del principio de publicidad (Sentencia C-277 de 2006).

Venezuela, según el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ), Sala Constitucional, entiende la seguridad jurídica –similar a la jurisprudencia constitucional colombiana– bajo las dos dimensiones de estabilidad normativa y garantías procesales. Según el TSJ (2009) la seguridad jurídica se ve reafirmada en el mantenimiento de la homogeneidad de los criterios constitucionales, en resguardo de la garantía de la supremacía y eficacia de las normas y principios constitucionales. Así mismo, la seguridad jurídica se fundamenta en la protección de ciertas instituciones (TSJ 2006), tales como la oportunidad para la contestación de la demanda, la apertura del lapso probatorio, y la preclusión de los actos procesales, entre otras.

El Estado boliviano, a través de su Tribunal Constitucional (2003), entiende la seguridad jurídica como la condición esencial para la vida y el desenvolvimiento de las naciones y de los individuos que la integran. Representa la garantía de aplicación objetiva de la ley, de modo tal que los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y sus obligaciones, sin que el capricho, la torpeza o la mala voluntad de los gobernantes pueda causarles perjuicio. Así mismo, el Tribunal Constitucional de Bolivia (2000) conceptúa la seguridad jurídica como la estabilidad de las instituciones y la vigencia auténtica de la ley, con el respeto de los derechos proclamados y su amparo eficaz ante desconocimientos y transgresiones, por la acción reestablecedora de la justicia en los supuestos negativos, dentro de un cuadro que tiene engarce en el Estado de Derecho.

A diferencia de la jurisprudencia constitucional colombiana y venezolana, la jurisprudencia boliviana incluye otra dimensión de la Seguridad Jurídica –además de la estabilidad normativa y los mecanismos (2005)–. Esta dimensión hace referencia a la posibilidad que debe otorgar el Estado

para que las normas sean conocibles<sup>4</sup>. La Corte Suprema de Justicia (2005), apoyándose en la doctrina constitucional del Tribunal Constitucional boliviano, manifiesta que hay “seguridad jurídica” cuando el sistema ha sido regularmente establecido en términos iguales para todos, mediante leyes susceptibles de ser conocidas y que sólo se aplican a conductas posteriores. La seguridad, como certidumbre del derecho, supone la existencia de normas jurídicas ciertas de las que resultan los derechos de los que son titulares la persona y su consiguiente convicción fundada acerca de que esos derechos serán respetados.

Estas percepciones del concepto de seguridad jurídica permiten entender el comportamiento individual de los Estados. Pero, si se habla de un espacio de comercio regional fundamentado bajo el concepto de RA, la seguridad no puede ser vista solamente de modo individual en cada uno de los estados miembros del bloque. La constitución de bloques regionales debe garantizar a los empresarios también la certeza de una normativa regional estable, común, aplicada y aplicable en los estados miembros. Una normativa regional común significa la armonización de las legislaciones nacionales en materias establecidas en los tratados constitutivos y actos que posteriormente los reformen. Esta armonización es posible mediante la creación de un cuerpo normativo, creado por instituciones regionales, es decir, mediante el derecho derivado.

Bajo el criterio de Aplicada se hace referencia a la adopción de la normativa regional –en este caso de la CAN– por parte de los estados miembros y que se concreta en los principios –de derecho comunitario– de *Aplicabilidad directa* y *Aplicabilidad inmediata*. El criterio de *aplicable* hace

<sup>4</sup> El conocimiento de las normas ha sido tratado por la Corte Constitucional Colombiana mediante el principio de *la ignorancia de la ley*, coincidiendo inicialmente con la relación establecida por (Vigo, 1998; 503) entre seguridad jurídica y divulgación de la normativa. Para profundizar sobre este tema se recomienda ver, entre otras, la Sentencia C-651 de 1997 de la Corte Constitucional Colombiana.

referencia a la capacidad que tienen los ciudadanos, las empresas y los estados miembros del Proceso de Integración, de hacer efectiva las normas comunitarias ante las respectivas jurisdicciones nacionales y comunitarias. Estos actores sólo pueden hacer efectivas dicha normativa, si tienen la capacidad de conocer las normas y su aplicación. Si los empresarios, ciudadanos, y estados no conociesen la existencia de normas reguladoras de temas o asuntos concretos regionalmente, no sabrán de la existencia de derechos protegidos ni de los mecanismos de protección –procesos y autoridades competentes-.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones (TJCAN), en Sentencia 005-AN de 1997, entiende que la seguridad jurídica es la base primordial para el fortalecimiento institucional así como elemento regulador de la confianza que los beneficiarios del Acuerdo de Cartagena -sus habitantes- depositan en el propio sistema como medio eficaz para su desarrollo y complejo desenvolvimiento.

En sentencia 0002-AI de 1997, el TJCAN expresa que, además de una normativa común estable, ningún ordenamiento jurídico adquiere eficacia, esto es, vigencia real, si carece de un mecanismo de control jurisdiccional que cumpla esta triple función: a) ejercer un control de legalidad sobre los propios organismos del sistema, a fin de asegurar que sus actuaciones se sujeten en un todo a los estatutos constitutivos del ordenamiento; b) sancionar los incumplimientos de quienes deben obedecer la preceptiva del ordenamiento, distintos de los organismos del mismo; y c) formular una interpretación obligatoria de las normas del ordenamiento en un solo sentido, con el objeto de que sus efectos sean uniformes y generen un auténtico derecho común, general, igualitario, interpretación que tiene un influjo moderador y directivo sobre los funcionarios encargados de la aplicación de la normatividad del ordenamiento de que se trata.

Según el TJCAN en Sentencia 0002-AI de 1997, uno de los rasgos de la CAN es el sometimiento

de los estados miembros a un orden jurídico muy desarrollado, cuya salvaguardia está necesariamente confiada a un Tribunal de Justicia, como único medio jurídico para que los derechos y obligaciones que nacen del mismo tengan el debido respeto y el sistema integracionista goce de seguridad jurídica (Preámbulo del Tratado de Creación del Tribunal). La competencia de este tribunal está centrada en los litigios que nacen de la aplicación o de la interpretación del Tratado y de las normas constitutivas comunitarias o del Derecho derivado -Decisiones y Resoluciones-, competencia que es exclusiva del Tribunal. Como consecuencia de esa obligatoriedad los países miembros no pueden acudir a medidas unilaterales como solución de controversias o a otros tribunales o mecanismos diferentes que los preestablecidos y fijados para la solución de conflictos dentro del ordenamiento comunitario.

El TJCAN no reconoce una simple existencia de la Seguridad Jurídica dentro del Proceso de Integración. Junto a ella se encuentra el principio de alterabilidad, desarrollada por el Tribunal y aplicada a actos administrativos<sup>5</sup> de la CAN. Según el TJCAN, desde el punto de vista de la preservación del principio de legalidad, del respeto al debido proceso en beneficio del derecho de defensa y de la propia efectividad de los derechos sustantivos, según lo señala la doctrina, puede resultar de mayor importancia el llamado principio de “alterabilidad” según el cual toda decisión administrativa es en principio modificable, alterable o revisable, a menos que la ley no disponga expresamente lo contrario, a fin de que el administrado pueda contar con un derecho efectivo de defensa y para que pueda garantizarse mejor la realización de la justicia. Este principio de la “alterabilidad”, no tomado en consideración por la Junta en sus abundantes disquisiciones doctrinarias, y su adecuado equilibrio con el principio

<sup>5</sup> La función de administración o ejecutiva, en términos generales, corresponde a la Secretaría General de la Comunidad Andina, mediante la expedición de reglamentos. Para un análisis del ordenamiento jurídico andino desde la perspectiva organizacional ver Tremolada, 2006; 317 y ss.

contrario de “invariabilidad” o “firmeza”, resultan de especial importancia dentro de un derecho en formación como es el comunitario (Sentencia 0004-AN de 1992).

Es decir, que el concepto de Seguridad Jurídica, como presupuesto del RA en la región andina, debe verse y entenderse dentro de un contexto fundado en tres elementos: 1) la constitución de normativa comunitaria estable, aplicada y aplicable; 2) las restricciones que tienen las instituciones comunitarias de reformar o eliminar las normas comunitarias y; 3) la capacidad que tienen los ciudadanos, las empresas y los estados miembros del Proceso de Integración, de acudir a instancias jurisdiccionales para la protección de derechos adquiridos en virtud de la normativa comunitaria, teniendo en cuenta que sólo pueden acudir a ellas siempre y cuando puedan conocer la norma.

El desarrollo de este presupuesto dentro del RA no ha estado libre de inconvenientes. Uno de los principales problemas que ha tenido la Seguridad Jurídica desde la dimensión regional, ha sido la aplicación de las acciones jurisdiccionales –tales como la interpretación prejudicial- para la interpretación y aplicación de la normativa comunitaria andina por parte de los Estados miembros (Palomares, 2007). Algunos de los Estados –como Colombia- han preferido acudir a interpretaciones propias, argumentando teorías como el acto claro y acto aclarado –que sólo tienen aplicación en la Unión Europea mas no en Colombia-, omitiendo que los órganos competentes para establecer los criterios de funcionamiento de las figuras jurídicas contenidas en el Derecho Originario son las instituciones supranacionales o regionales, pues dentro de la atribución de competencias, dichas funciones son otorgadas bien sea, al organismo creador de normas o el organismo jurisdiccional.

Además, debe tenerse en cuenta que se dejen dichos criterios de aplicabilidad a las instituciones internas se podría caer en un problema de falta de unidad en las concepciones, lo que llevaría a un funcionamiento anormal de la Comunidad (Palomares, 2007).

El Consejo Presidencial Andino ha tenido en cuenta el presupuesto de Seguridad Jurídica –junto a los demás presupuestos- como una de las situaciones a mejorar dentro del Proceso de Integración Regional. En la X reunión del Consejo Presidencial (1998) se manifestó la firme voluntad de continuar fortaleciendo la institucionalidad del Sistema Andino de Integración. Para ello, se ha encargado a la Secretaría General realizar una evaluación exhaustiva de la situación en que se encuentran los convenios y las instituciones consultivas del sistema. Las conclusiones y propuestas obtenidas serán sometidas a la consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en su próxima reunión ampliada.

Así mismo, se le ha encargado al Parlamento Andino realizar estudios dirigidos a la armonización de la legislación andina, en ámbitos específicos cuyo desarrollo se considera determinante para el avance integral y consistente del proceso de integración. Igualmente, solicitan que eleven propuestas al próximo Consejo Presidencial Andino para la elaboración de una agenda social comunitaria.

Junto al campo de la política, el Consejo Presidencial Andino le ha dado a la participación de las empresas una prioridad mayor, al solicitar al Secretario General a formular propuestas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión para que establezcan los mecanismos idóneos para considerar iniciativas que formulen estos sectores sobre la evolución y profundización del proceso. Esto significa que la CAN busca, mediante los instrumentos jurídicos ofrecidos por su ordenamiento jurídico, el establecimiento de un contacto directo entre el Proceso de Integración Regional y las empresas. En este contacto directo, se dará no sólo una participación de las empresas mediante la proposición de iniciativas –objetivo explícito de esta reunión- sino que habrá un conocimiento del fenómeno de integración y de la existencia de un Ordenamiento Jurídico –objetivo implícito-

El Consejo Presidencia encarga también a la Secretaría General la realización del seguimiento

de todo el proceso de la participación empresarial y laboral en la marcha de la integración. Es decir, que bajo el contexto del RA, el papel de las empresas en el Proceso de Integración Andino adquiere constantemente mayor importancia, al ser un actor real de los procesos políticos del Bloque Regional y al haberle otorgado la facultad proponer iniciativas que son evaluadas directamente por las instituciones andinas.

## CONCLUSIÓN

El regionalismo es una respuesta inmediata a la globalización. El regionalismo es entendido como un proceso de constitución de bloques a través del conjunto de acuerdos establecidos entre países pertenecientes a una región geográfica común con el fin de reducir y, a la larga, eliminar barreras arancelarias y no arancelarias para la consecución de un mayor flujo de bienes, servicios y factores de producción.

El regionalismo puede ser clasificado en dos tipos. El primero, Regionalismo Cerrado, consiste en la constitución de espacios económicos regionales o mercados comunes, caracterizados por un comercio intrarregional, un proteccionismo a las industrias internas y una mayor regulación de las inversiones extranjeras directas. Este modelo fue utilizado en la creación del *Pacto Andino*, el cual tuvo un estancamiento durante la década de los 70 y mediados de los 80.

El Regionalismo Abierto, característico de las décadas de los 80 y 90, busca la constitución de espacios económicos regionales o mercados comunes, tendientes hacia una liberalización de los mercados y una mayor participación en el comercio internacional. Este modelo fue adoptado por la Comunidad Andina de Naciones en 1989, a través del Protocolo de Quito. Para la consecución de un Regionalismo Abierto, es necesario el cumplimiento de tres presupuestos: 1) infraestructura, enfocada en la construcción y mejoramiento de vías intrarregionales, que faciliten una mayor movilidad de los medios de transporte –sean terrestre o fluvial-; 2) las

relaciones políticas de los estados miembros y; 3) la Seguridad Jurídica, entendida como la certeza que tienen –entre otros- los empresarios, del no cambio arbitrario de la normativa nacional y regional.

En el X Consejo Presidencial Andino se retomaron estos presupuestos, teniendo en cuenta las problemáticas existentes en materia de vías, relaciones políticas –especialmente de Colombia y Venezuela-, y del papel del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

De las directrices establecidas por el Consejo Presidencial Andino cabe resaltar las referentes a las relaciones políticas y la Seguridad Jurídica. Respecto a la primera, se le ha otorgado a la empresa un papel más activo en las discusiones políticas y se ha reconocido su papel dentro del desarrollo del Proceso de Integración. En cuanto a la Seguridad Jurídica, se les ha otorgado a los empresarios la capacidad de presentar incoativas en distintos temas, los cuales son evaluados por las distintas instituciones de la Comunidad Andina.

## REFERENCIAS

Acosta, G., Calafat, G.; Flores R. (2006). Comercio e infraestructura en la Comunidad Andina. *Revista de la CEPAL*, 90.

CEPAL (1994). *El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad.

Cooper, R. S. (1993). The new economic regionalism: A rural policy framework. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 529.

Creamer, G. (2004). Regionalismo abierto en la Comunidad andina: ¿Creación o Desviación de Comercio? *Trimestre Económico*, 71, 1, 281.

Fuentes, A. (2007). Contexto histórico de la integración en la Comunidad Andina., *Oasis*, 13.

Gutiérrez, A. (2003). Globalización y regionalismo abierto. *Aldea Mundo*. 8.

Gutiérrez, A. (2002). Globalización y regionalismo abierto: el caso de Colombia y Venezuela en la Comunidad Andina de Naciones. En: Briceño, J. &

Bustamante, A. (Eds.) *La integración latinoamericana: entre el regionalismo abierto y la globalización*.

Hurrel, A. (1992). Latin America in the new World Order: a regional bloc of the Americas? *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*. 68, 1.

García, E. (1949). Justice and Legal Security. *Philosophy and Phenomenological Research*. 9, 3, 496 y s.s.

Michalak, W. & Gibb, R. (1997). Tradings blocs and multilateralism in the World Economy. *Annals of the Association of American Geographers*. 87, 2.

Milanesse, J. (2005). Colombia y Venezuela: Motores y verdugos de la integración andina. *Cuadernos del CLAEH*, 91.

Morales, M. (2007), agosto-diciembre. Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *Revista CONfines*, 3/6. Palomares, J. (2007). Comunidad Andina: ¿Es vinculante el Derecho Comunitario? *Revista Via Inveniendi et Iudicandi*, 5.

Phillips, N. (año?). Rise and fall of open regionalism? Comparative reflections on regional governance in the Southern Cone of Latin America. *Third World Quarterly*, 24, No. 2.

Tremolada, E. (2006) Los pilares jurídicos de la Comunidad Andina: ¿elementos decisivos para su supervivencia? *Revista Oasis*, 12.

Vigo, R. (1998). Aproximaciones a la seguridad jurídica. *Derecho y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año 3°, 6, 496 y s.s.

## Jurisprudencia

### TJCAN:

Sentencia 0004-AN-1992.

Sentencia 0002-AI-1997.

Sentencia 005-AN-1997.

### Corte Constitucional Colombiana:

Sentencia T-284 de 94. Magistrado ponente. Vladimiro Naranjo Mesa

Sentencia C-007 de 2002. Magistrado ponente. Manuel José Cepeda Espinosa

Sentencia C-277 de 2006. Magistrado Ponente, Humberto Antonio Sierra Porto

### Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, sala Constitucional:

Sentencia del 26 de Mayo de 2009, Expediente 08-0373.

Sentencia del 5 de Mayo de 2006, Expediente 04-2183.

### Tribunal Constitucional de Bolivia:

Sentencia Constitucional 0535/2005-R, Expediente 2004-10308-21-RAC.

Sentencia Constitucional No. 130/00 – R., Expediente 2000-00651-02-RAC.

Sentencia Constitucional 0753/2003- R, Expediente 2003-06374-12-RAC.

*Corte Suprema de Justicia Bolivia, sala penal segunda*: AUTO SUPREMO: N° 177 Sucre, 27 de mayo de 2005.