

“ Expediente No. 5-1-8-95

CORTE CENTROAMERICANA DE JUSTICIA” Managua, Nicaragua, Centroamérica, las diez horas y quince minutos del día veinte de octubre de mil novecientos noventa y cinco. El Presidente del Tribunal somete a consideración del pleno el expediente iniciado con la nota IF/N/95/136 del veintitrés de agosto próximo anterior, suscrita por el Señor Secretario General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, Doctor H. Roberto Herrera Cáceres, en la que solicita la opinión de esta Corte sobre los aspectos jurídicos siguientes: **I.- Tomando en cuenta lo estipulado en el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, en relación con el deber de los órganos e instituciones del SICA de “garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada órgano o institución y de los asuntos a tratar”, ¿es la publicidad de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA un requisito esencial para la validez de aquellos? II.- ¿A partir de que momento los actos normativos obligatorios de los órganos e instituciones del SICA entran en vigencia? III.- ¿Cual es el valor jurídico del depósito de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA en la Secretaría General del SICA? IV.- ¿Cuáles son los requisitos jurídicos para la creación y funcionamiento de un Diario Oficial del Sistema de la Integración Centroamericana?** Examinado el expediente presentado y el contenido de la solicitud y cuestiones planteadas La Corte, **RESUELVE: Admitir la solicitud presentada de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 22 letra c) de su Estatuto por haber sido formulada por uno de los órganos del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, cuyo titular está debidamente facultado conforme el Art. 26 literales h) y l) del Protocolo de Tegucigalpa, y, Fundamentada en lo dispuesto en el Art. 56 de su Ordenanza de Procedimientos, absolver la consulta presentada, ofreciendo su respuesta a las distintas interrogantes que contiene, de la manera siguiente: I.- Tomando en cuenta lo estipulado en el Artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, en relación con el deber de los órganos e instituciones del SICA de “garantizar siempre la publicidad de sus resoluciones y el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada órgano o institución y de los asuntos a tratar”, ¿es la publicidad de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA un requisito esencial para la validez de aquéllos?** El Protocolo de Tegucigalpa, como ya lo expresó esta Corte en su resolución de las diez horas del día veinticuatro de mayo del corriente año, “ 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 estos Tratados, Convenios, Protocolos, Acuerdos u otros actos jurídicos vinculatorios anteriores o posteriores a la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa”, por lo que a la luz del Derecho Internacional y del Derecho de Integración Centroamericano, no es simplemente un instrumento contractual entre los sujetos de derecho que lo han formalizado, sino que constituye un estatuto que crea órganos, les atribuye competencias y les establece reglas para su interrelación, todo ello orientado al logro de un objetivo fundamental que pretende alcanzar mediante el cumplimiento de propósitos y principios expresamente señalados. Uno de los propósitos establecidos es el de conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo de los Estados miembros. Los Arts. 29 y 31 del Protocolo de Tegucigalpa conceden al SICA

personalidad jurídica y la atribución de celebrar con terceros Estados u organismos, en el marco de sus competencias, tratados o acuerdos de conformidad con los propósitos y principios del mismo instrumento, es decir, que los órganos o instituciones del Sistema están facultados para regular, mediante actos normativos de carácter general, todos aquellos asuntos que hagan relación a sus respectivas competencias, en cuanto a su interrelación y a lograr el objetivo fundamental del Sistema, lo mismo que para resolver situaciones aplicando la normativa a casos concretos, en cuyo supuesto, eventualmente podrían afectarse intereses de las personas a quienes se pretende proteger o favorecer. La Corte estima que la pregunta formulada se refiere a los actos normativos que realicen los órganos e instituciones del Sistema, de la naturaleza señalada antes y es en relación a ellos que debe examinarse el efecto de la publicidad en cuanto a su validez. Específicamente ese aspecto no está resuelto por el Protocolo de Tegucigalpa u otro de los instrumentos que de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 15 letra e) de ese Protocolo constituyen el ordenamiento jurídico del Sistema, pero sí este último establece en su Art. 10 la obligación primaria que tienen los órganos e instituciones de garantizar la publicidad de sus resoluciones en sus ordenamientos complementarios o derivados, así como el procedimiento abierto al acceso de las personas según la naturaleza de cada órgano e institución y de los asuntos a tratar. Doctrinariamente se aceptan dos posiciones en cuanto a la publicidad de las disposiciones normativas: una que la considera como requisito fundamental para que la norma pueda tener validez y sea acatada, por considerar que la publicidad es parte esencial del procedimiento de elaboración de las mismas; y, la otra, que postula la publicidad de las normas como condicionante para su eficiencia o vigencia y no de su validez. Se nos plantea entonces la necesidad de establecer cuál ha sido la voluntad de los Estados contratantes del Protocolo de Tegucigalpa en relación con dicha alternativa. A este respecto es conveniente el análisis de lo dispuesto en el Art. 22 del Protocolo de Tegucigalpa, el que literalmente expresa: “Art. 22. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 10, las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal. En tal caso, el Consejo, previo los estudios técnicos pertinentes, analizará de nuevo el asunto y acomodará la decisión, en su caso, al respectivo ordenamiento legal.” Es claro que las decisiones o actos normativos acordados por uno de los principales órganos del Sistema, tienen existencia legal lo que equivale a decir validez, aun cuando no se haya cumplido con la obligación de publicidad establecida en el Art. 10 del mismo Protocolo, lo que justifica la conclusión de que los Estados contratantes se inclinaron por la posición de que la publicidad no es esencial para la validez de los actos normativos dictados por los órganos e instituciones a quienes esta Corte considera que se les puede aplicar el mismo principio del Art. 22 referido a los Consejos de Ministros. Además establece como límite al obligatorio cumplimiento de las decisiones de los Consejos, la situación de que ellas no se ajusten a disposiciones de carácter legal, indudablemente de alguno de los Estados. Es decir que la obligatoriedad de estas disposiciones cede ante la presencia de la Ley interna. Precisamente en todos los Estados contratantes, la publicidad no forma parte esencial de la validez de las leyes, sino que constituye el hecho que fundamenta la vigencia de la ley ya formada y válida y que en definitiva sustenta la presunción de conocimiento de la misma ley, después de lo cual es obligatoria y nadie puede alegar su desconocimiento. Luego entonces este comportamiento, generalmente aceptado por los Estados suscriptores del Protocolo de Tegucigalpa, fundamenta aún más la conclusión expuesta antes. Basada en las razones expuestas La Corte es del criterio de que la publicidad de los actos normativos de los órganos e instituciones

del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) no es requisito esencial para la validez de ellos. II.- ¿A partir de que momento los actos normativos obligatorios de los órganos e instituciones del SICA entran en vigencia? En el ordenamiento jurídico del Sistema de la Integración Centroamericana no existe regulación expresa de cuando los actos normativos del mismo deben entrar en vigor. Como ya se dijo el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa exige la publicación como una obligación para que la comunidad centroamericana tenga conocimiento de la norma. El Art. 22 establece que sin perjuicio de lo señalado en el artículo 10 las decisiones de los Consejos serán de obligatorio cumplimiento en todos los Estados miembros y solo podrán oponerse a su ejecución disposiciones de carácter legal y el artículo 34 del mismo Protocolo dice: “Los instrumentos complementarios o derivados que se suscriban de conformidad con las disposiciones del presente Protocolo podrán entrar en vigencia mediante acuerdos ejecutivos.” Por otra parte, el artículo 8 del Protocolo prescribe que la estructura institucional de Centroamérica que regula, vincula a los órganos e instituciones de la integración, pero que gozarán de autonomía funcional en el marco de una necesaria y coherente coordinación intersectorial, la cual justifica que sean ellos los que en cada caso decidan sobre la entrada en vigencia de las normas de carácter obligatorio que emitan, respetando, desde luego, la obligación de publicidad a que antes se ha hecho referencia. El cumplimiento de ésta última obligación, garantiza el conocimiento de las referidas normas y su exigibilidad. En atención a las razones expuestas y ya que el Protocolo de Tegucigalpa no establece que la validez o vigencia de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA dependan de su publicación, es dable concluir que tales actos entran en vigencia en la forma o desde la fecha, plazo o termino que expresamente se establezca en ellos, los que deben estar orientados a cumplir con la obligación de publicidad a que están sujetos tales órganos e instituciones. III.- ¿Cuál es el valor jurídico del depósito de los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA en la Secretaría General del SICA? Esta pregunta conlleva la afirmación de que es obligación de los órganos e instituciones del SICA depositar en la Secretaría General los instrumentos en que constan los actos normativos que emitan. Ello impone a esta Corte analizar si existe tal obligación. Examinado el artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa, que señala las atribuciones de la Secretaría General, se advierte que ni expresa ni implícitamente tiene asignada la facultad de ser depositario de tales actos. Las únicas disposiciones que hacen referencia al acto de depósito son las contenidas en el artículo 36 del Protocolo de Tegucigalpa, 48 del Estatuto de la Corte y 59 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala). En la XIII Reunión de Presidentes celebrada en Panamá en el mes de diciembre de 1992, en el numeral 8 de la Resolución 2 se estipuló: “aceptar la transferencia de la custodia de tratados o documentos y encargar a la Secretaría General del SICA realizar, para las partes en esos instrumentos, las funciones de depositario anteriormente confiadas a la Secretaría de la ODECA.” “La Secretaría General del SICA, asegurará el servicio de custodia de todos los tratados, convenciones, protocolos, etc. que se concluyan por los Estados Centroamericanos, los cuales deberán ser objeto de depósito en la misma.” Una definición legal de lo que es el depósito de un instrumento internacional no la encontramos ni aun en el contenido de las disposiciones de los artículos 76, 77 y 80 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados o 102 de la Carta de las Naciones Unidas las que únicamente hacen referencias a modalidades como son la ratificación, aceptación, aprobación, adhesión y declaración. La Corte considera que depositar un instrumento internacional es poner su custodia temporal en manos del

gobierno de algún Estado o en las de la Secretaría General de un Organismo Internacional, universal o regional, con la finalidad de que lo conserve durante el tiempo preciso para que los Estados u Organizaciones partes envíen las firmas o instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión necesarios para su vigencia, la cual una vez alcanzada mandarla a registrar en la Secretaría de las Naciones Unidas. El fin último del depósito de un instrumento es su registro en los libros de alguna Organización Internacional y ello se fundamenta en la necesidad de dejar constancia de él para su eventual invocación respecto de los Estados que son parte. Determinar la naturaleza exacta de lo que son las funciones del depositario es un tanto difícil, ya que se podría argumentar que ha de servir como instrumento material de comunicación entre los Estados o bien como el elemento que ha de determinar las consecuencias jurídicas del depósito mismo. La práctica de los Estados en el seno de las Naciones Unidas se inclina hacia la primera opción, tendencia reafirmada por el contenido del artículo 77 de la Convención de Viena. De lo anteriormente expuesto se colige que el depósito es necesario para los tratados, acuerdos, convenciones, protocolos, etc. y no para los actos normativos de los órganos e instituciones del SICA, sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el numeral 2 de la resolución número 2 de la XIII Reunión de Presidentes, anteriormente mencionada, se dispuso lo siguiente: “El eje fundamental del Sistema de la Integración Centroamericana SICA que reúne en su seno a todos los órganos, organismos e instituciones de la Integración Centroamericana, será el de coordinar toda la institucionalidad regional en forma tal que se asegure el seguimiento de las decisiones de las Reuniones de Presidentes y el cumplimiento de los objetivos y principios del Protocolo de Tegucigalpa. En esta coordinación general se tendrá en cuenta el funcionamiento autónomo de todos los organismos de integración y se asegurará que todos canalicen el resultado de sus actividades en forma tal que la Secretaría General del Sistema pueda informar del seguimiento global de las decisiones presidenciales y preparar documentalmente la toma de decisiones que, por intermedio del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se habrán de incorporar en la elaboración de la Agenda de la Reunión de Presidentes Centroamericanos.” Por todo lo expuesto, La Corte considera que el valor jurídico que podría reconocerse a tales envíos no es más que el de probar el cumplimiento de la obligación de publicidad establecida en el artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, en caso de que algún interesado alegara algún agravio que le pudiera causar la omisión de esa obligación y, además, para cumplir con lo dispuesto en la Reunión de Presidentes en su resolución número 2 anteriormente transcrita. Por las razones mencionadas, La Corte opina que los órganos e instituciones del SICA deben remitir a la Secretaría General los acuerdos de carácter normativos que emitan para que tal entidad pueda cumplir su misión, pero en ningún momento tal envío tiene los efectos del “depósito” aceptados en el Derecho Internacional por ser de otra naturaleza. IV.- ¿Cuales son los requisitos jurídicos para la creación y funcionamiento de un Diario Oficial del Sistema de la Integración Centroamericana? La Corte considera que el fundamento de la respuesta a esta pregunta se encuentra en las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa. En base a esas normas se estima que los requisitos necesarios para la creación y funcionamiento de un Diario Oficial del SICA, el cual debe tener la única función de ser el medio de publicidad de los órganos e instituciones del SICA para el cumplimiento de lo ordenado en el Art. 10 del Protocolo de Tegucigalpa son, en primer lugar, que la Reunión de Presidentes, como órgano supremo del Sistema de la Integración Centroamericana, acuerde crearlo como medio de publicidad del Sistema con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica del SICA, seguidamente el Secretario General del SICA elabore el

proyecto de reglamento que regule su forma y funcionamiento y por último que dicho reglamento sea aprobado por el Comité Ejecutivo de conformidad a sus facultades otorgadas en el artículo 24 letra f) del Protocolo de Tegucigalpa. POR TANTO: La Corte Centroamericana de Justicia, en nombre de Centroamérica y con fundamento en las disposiciones legales anteriormente citadas, emite la siguiente opinión: I.- La publicidad de los actos normativos de los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, no es requisito esencial para la validez de ellos o de su existencia jurídica. II.- Los actos normativos obligatorios de los Órganos e Instituciones del SICA entran en vigencia en la forma o desde la fecha, plazo o término que expresamente se establezca en ellos orientados a cumplir con la obligación a que están sujetos tales órganos e instituciones. III.- Los órganos e instituciones del SICA deben remitir a la Secretaría General los acuerdos de carácter normativos que emitan para que tal entidad pueda cumplir su misión, pero en ningún momento tal envío tiene los efectos del “depósito” aceptados en el Derecho Internacional por ser de otra naturaleza. IV.- Los requisitos a seguir para la creación y funcionamiento del Diario Oficial del Sistema de la Integración Centroamericana como medio de publicidad para el cumplimiento del artículo 10 del Protocolo de Tegucigalpa, deben ser: a) Que la reunión de Presidentes, como máximo órgano del Sistema, acuerde su creación; b) Que el Secretario General del SICA elabore un Proyecto de reglamento que regule su forma y funcionamiento; y, c) Que dicho reglamento sea aprobado por el Comité Ejecutivo de acuerdo a sus facultades. HÁGASE SABER. (f) ROBERTO RAMIREZ (f) JORGE A. GIAMMATTEI A. (f) F. HERCULES P (f) RAFAEL CHAMORRO M. (f) L. VALLE LOPEZ (f) ADOLFO LEON GOMEZ (f) OGM.”