

La amplia discusión que se suscita en torno a la esencia de qué es una Comunidad, la cual por supuesto ha girado en torno de la Comunidad Europea, máxima y original expresión del fenómeno comunitario en el mundo, nos lleva a plantear un nuevo elemento diferenciador en el concepto de Comunidad, el cual estimo es el elemento que hace distinguir a una Comunidad de un organismo internacional, la acerca al fenómeno federal pero no se inserta en él, con lo que se impone la ya amplia tesis de su esencia supranacional.

Sobre el concepto del neofederalismo comunitario he escrito¹: “Cuando un Estado se hace miembro de un proceso de integración en una zona de libre comercio, está simplemente ejerciendo sus competencias en el derecho internacional clásico; pero cuando se hace miembro de una Comunidad, está adoptando una decisión que trasciende el campo de lo mercantil² y que tiene efectos en cuanto a la esencia misma de ese Estado por cuanto, como se dijo, se somete a sí mismo y a sus pobladores a los efectos jurídicos de las decisiones de los órganos comunitarios. Pero ello a nuestro entender no implica que el Estado deje de ser soberano por varias consideraciones; si el Estado miembro de una Comunidad perdiera su soberanía por ello, estaríamos ante una federalización de unos Estados que antes eran independientes y que acuerdan la conformación de una federación, lo cual hacen mediante un

LA GESTION PRESUPUESTAL AUTONOMA Y ADMINISTRATIVA COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LAS COMUNIDADES DE NACIONES Y SUS IMPLICACIONES EN LA COMUNIDAD ANDINA

Ricardo Schembri Carrasquilla*

instrumento jurídico de derecho interno cual es la Constitución, de la cual se derivan las normas que lleguen a producir los estados federados, siendo la Constitución su fundamento jurídico y contando la Federación con los adecuados sistemas de coerción propios del derecho nacional; por el contrario la Comunidad surge de un instrumento jurídico internacional, el tratado o tratados por los que ésta se crea, surgiendo el derecho comunitario como un ordenamiento jurídico diverso, que prima sobre el derecho interno, pero el cual no constituye el fundamento jurídico del derecho interno, el que continúa encontrando su fundamento en su propia Constitución nacional³. Por otra parte, la experiencia de los procesos comunitarios indica que ellos dependen aún en fundamental medida de la voluntad política de los Estados miembros, los que no son unos sujetos pasivos frente a los organismos supranacionales, sino por el contrario, son claramente los grandes protagonistas de la Comunidad, la que depende para su éxito de los Estados que la conforman y del ritmo o ritmos que ellos quieran imprimir al proceso. Por otra parte, no debe olvidarse que en una Comunidad existen órganos interestatales,

como lo es el Consejo de la Unión Europea en sus diferentes versiones, cuyos miembros son funcionarios nacionales de alto rango político en su Estado (Ministros), quienes son miembros del Consejo precisamente por ser funcionarios nacionales, es decir, no son designados por la Comunidad, en el que opera en buena medida la regla de la unanimidad o la de la mayoría cualificada, con lo que los Estados aseguran su control sobre este órgano, principal legislador de la Comunidad y en el que algunos ven la futura Cámara de los Estados, en el evento de que Europa se federalice. Tiénese adicionalmente que el Tratado constitutivo de la Comunidad puede ser denunciado por el Estado miembro conforme al derecho de los Tratados (Convención de Viena, 1969, arts. 60 y 62) por violaciones sustanciales de los otros Estados partes o cuando ocurra un cambio fundamental de las circunstancias, con lo que la cesión de competencias a la Comunidad no es irreversible y la permanencia en la Comunidad depende en buena medida de la voluntad política del Estado miembro, sin que esto implique el negar las dificultades de toda índole que acarrearía el implementar en la práctica esta radical medida⁴. Así entonces, la Comunidad no es una Federación y sus miembros continúan siendo soberanos, aunque por supuesto su soberanía debe ser entendida con una visión que le quite el concepto de absoluta, única e indivisible y que la defina como plena pero autolimitada.

Tampoco puede ser entendida la Comunidad como un organismo internacional. Al igual que éste, la Comunidad se crea por un grupo de Estados mediante un tratado internacional; la Comunidad es también sujeto del derecho internacional y su capacidad se define por los mismos Estados que la constituyen, los que determinan sus funciones. Pero la Comunidad desborda lo internacional y se plasma como un fenómeno supranacional que crea derecho comunitario, el que tiene las especiales cualidades ya indicadas y ajenas al derecho internacional.

En confrontación con la Confederación también encontramos que la Comunidad no logra ser explicada adecuadamente. Ambas se crean por un Tratado; los estados miembros continúan existiendo como tal y son soberanos. Pero en la Confederación existe el derecho de secesión, en tanto que en la Comunidad es menester la denuncia del Tratado para retirarse; la Confederación produce actos jurídicos de naturaleza internacional que sólo son aplicables a los Estados confederados y nunca a sus pobladores; la Confederación en ningún caso puede vincular jurídicamente al Estado sin su consentimiento, en tanto que los órganos comunitarios interestatales (cuando no se exige la unanimidad) y los propiamente supranacionales (Comisión, parlamento y Tribunal europeos, por ejemplo) sí vinculan al Estado y también a los ciudadanos.

Nos encontramos así con que la Comunidad no puede ser analizada ni entendida con estos conceptos tradicionales de Estado soberano, federación, confederación u organismo internacional.

La Comunidad debe entonces entenderse como un fenómeno supranacional, que implica el que sus miembros siguen siendo soberanos:

“... La sentencia sobre el Tratado de Maastrich del Tribunal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 viene a apoyar lo que nosotros defendíamos ya desde hace años, es decir, la caracterización de la Comunidad Europea como una ‘organización supranacional’. Esta sentencia debía decidir si la cesión de nuevas competencias que estaban por realizar los Estados miembros a favor de la Unión, tal y como preveía el TUE, era contraria o no al principio democrático.

* El autor es profesor en las especializaciones del departamento.

¹ Ver: “El Neofederalismo Comunitario” por Ricardo Schembri Carrasquilla, en *El Federalismo en Colombia, Pasado y Perspectivas*, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 258-262.

² Ver respecto de las diferencias fundamentales entre una Zona de Libre Comercio y una Comunidad nuestros escritos “La práctica profesional en el derecho comunitario” y “Fundamentos constitucionales de la integración en Colombia y Venezuela”.

³ Cfr. Cocco, Giovanni. “Una convivenza voluta ma sofferta: il rapporto tra diritto comunitario e diritto interno”, en *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Giuffrè editore, Milano, Anno I, N° 3, 1991, p. 652.

⁴ Ver Collas, Patrice. “Le Traité de Maastrich et la souveraineté nationale”, en *Revue Politique et Parlementaire*, N° 960, 1992, Paris, R. P. P., pp. 7-18.

El Tribunal de Karlsruhe establece que la soberanía popular legitima únicamente al Bundestag, que no puede desplazar o ceder sus competencias en virtud del respeto al principio democrático. Sin embargo, este principio no impide a la R. F. A. el ser miembro de la Comunidad Europea, a la que el Tribunal denomina como ‘comunidad interestatal dotada de una organización supranacional’, por lo que Alemania no pierde su soberanía...”⁵.

Por lo que concierne a la Unión Europea, como se sabe, ésta comprende además de la Comunidad Europea, la Política Exterior y de Seguridad Colectiva PESC y la Cooperación en Asuntos Internos y Judiciales CAIJ, instrumentos estos que, a diferencia de la Comunidad Europea, no son supranacionales, sino internacionales con claros visos confederativos con lo que la Unión Europea se erige sobre tres pilares: uno supranacional y dos confederales. Ello se complementa con el principio de subsidiariedad en virtud del cual la Comunidad puede, atendiendo a los criterios de eficacia y proporcionalidad, aprehender competencias adicionales y diversas a aquellas que expresamente le han cedido los Estados, principio este cuyo desarrollo lleva a que la mayor centralización de facultades en la Comunidad es la mejor vía para que Europa se dirija hacia el federalismo⁶. Pero este no sería un federalismo clásico sino el neofederalismo comunitario: Para merecer el nombre de democracia, un régimen político, dice Duverger, debe estar caracterizado por cuatro elementos: la definición de libertades públicas y las garantías privadas inherentes a los derechos del hombre, la existencia de un parlamento elegido por sufragio universal que vote las leyes, la división de los poderes entre este último y los gobernantes que deben conformarse a las normas legales y del presupuesto, la presencia de autoridades judiciales independientes y fuertes; la aplicación de estos principios a una Comunidad implica algunas dificultades porque se trata de principios nacidos en el ámbito de estados nacionales originariamente basados en una monarquía autoritaria que tendían a democratizar; el objetivo principal del neofederalismo es precisamente su aplicación en el ámbito comunitario”⁷.

FINANCIAMIENTO DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES

El tema que tratamos hace referencia a las finanzas de los organismos internacionales, sus presupuestos y la forma de solventar éstos. Es importante en primer lugar tener claros varios conceptos iniciales que son fundamentales y que dan las pautas a seguir en el desarrollo temático del asunto que nos ocupa. Los organismos internacionales se catalogan como de cooperación y de integración, según la clasificación hecha por Paul Reuter⁸. En los organismos internacionales la forma ya clásica de financiar sus gastos es a través de los aportes de los estados Miembros:

“... Definidas las tareas por realizar por una organización internacional y valorando su coste para un ejercicio económico, los Estados miembros quedan obligados a transferir las cantidades necesarias para que éstas se lleven a cabo. Los Estados se procuran los fondos necesarios para hacer frente a estas transferencias por sus medios de financiación ordinarios. Las contribuciones figuran, pues, en los presupuestos nacionales en el estado de gastos y en los presupuestos de las organizaciones internacionales en el de ingresos...”⁹.

Los criterios para definir la forma de repartir los aportes entre los Estados miembros de una organización internacional son bastante erráticos y variados: el igualitarismo implica una distribución igualitaria de los aportes entre los Estados, en atención

⁵ Molina del Pozo, Carlos. “La Unión Europea: Observaciones críticas con vistas a la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en *Estudios, Comunidad Europea Arazandi*, junio 1994, p. 42.

⁶ Ver Rodríguez Arana, Jaime, “Sobre el principio de subsidiariedad”, en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 110, 1994. También Cassese, Sabino. “La arquitectura constitucional de la Comunidad Europea después de Maastrich y el papel de los poderes locales”, en *Regione e Governo Locale*, Bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia-Romagna, Anno XIV, Enero-Febrero 1993, Rimini, Maggioli Editore.

⁷ Duverger, Maurice. *Op. Cit.*, p. 98.

⁸ Cfr. Martínez Martínez, Dionisio. *El Sistema Financiero de las Comunidades Europeas*, Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1974, pp. 7 y 8.

⁹ Martínez Martínez, Dionisio. *Op. Cit.*, p. 71.

a su igualdad soberana; también se puede atender a la capacidad contributiva de los Estados miembros (en relación con el Producto Interno Bruto o la Renta Nacional o el ingreso per cápita, etc.); otro parámetro puede ser el del número de habitantes; el aplicar estos criterios pero con porcentajes máximos y mínimos de participación en el financiamiento del presupuesto del organismo (caso ONU) o el aplicar simultáneamente algunos de estos criterios (caso actual de la Comunidad Andina en la que se aplica el criterio de la igualdad para Colombia, Perú y Venezuela y el de la capacidad contributiva para Ecuador y Bolivia pero sin referirla a ningún parámetro sino reconociendo su menor desarrollo frente a los otros Estados miembros: Decisiones 400 y 401 de la Comisión de la Comunidad Andina en las que Venezuela, Perú y Colombia asumen cada uno el 28% del presupuesto y Ecuador y Bolivia cada uno el 8%¹⁰.

INTEGRACIÓN Y COMUNIDAD

Es importante tener en cuenta las diversas formas que pueden darse para la integración de los Estados: la Zona de Libre Comercio (eliminación de aranceles entre los Estados miembros), la Unión Aduanera (lo mismo que el anterior más el arancel externo común), el Mercado Común (a más de los puntos anteriores hay entre los países miembros libre movilidad geográfica de los factores de producción: capital, trabajo y tecnología) y la Unión Económica (todo lo indicado previamente adicionado con un avanzado grado de armonización de políticas macroeconómicas –monetaria, fiscal, crediticia y cambiaria– e incluso la adopción de una moneda única¹¹.

Ahora bien, los esquemas de integración que pretenden llegar al Mercado Común y a la Unión Económica, es decir los tratados en los que la voluntad de las partes va más allá de liberar su comercio (zona de libre comercio) y de adoptar un arancel externo común (unión aduanera), encuentran como vía de institucionalización de la integración a la Comunidad: fenómeno magnífico, de riqueza con-

ceptual enorme y que implica el que se sale de los esquemas del derecho internacional público clásico (en el que prima el concepto de la cooperación entre los Estados y la competencia territorial exclusiva de éstos en sus respectivos territorios) y se ingresa al concepto del derecho comunitario (el que es común en los Estados Miembros, producido por autoridades supranacionales, de efecto directo, aplicación directa a los Estados y a sus habitantes y el que prima sobre el derecho nacional al cual hace inaplicable en la medida en que le sea contrario), concepto este que claramente supera los conceptos clásicos del derecho internacional y que se constituye como una disciplina jurídica autónoma¹².

Es importante tener presente que existen serias controversias sobre la naturaleza jurídica de una Comunidad, las que se han dado fundamentalmente en torno al análisis de la Comunidad Europea¹³; ello es importante por cuanto una es la perspectiva de las finanzas de una Comunidad vista como un simple organismo internacional, otra es la que se da al entenderla como un ente federal o confederal y otra surge de la concepción de la Comunidad como un ente supranacional de naturaleza jurídica especial. En mi concepto una Comunidad es un organismo supranacional, de naturaleza única y en el que confluyen parcialmente características de los otros entes (organismos internacionales, federaciones y confederaciones), por lo que el análisis de los recursos propios y el presupuesto de la Comunidad debe estar iluminado por este criterio.

¹⁰ Sobre estos criterios, consultar Martínez Martínez, Dionisio, *Op. Cit.*, pp. 73 a 77.

¹¹ Confrontar al respecto R. Armenta de la Peña. *El comercio internacional*, Bogotá, Editorial Norma, 1984, pp. 58 y 59. También Schembri Carrasquilla, Ricardo, "La práctica profesional en el derecho comunitario", en *Revista Jurídica de la Universidad Externado de Colombia*, Vol. 8 N° 1, diciembre 1995, pp. 93 y 94.

¹² La bibliografía sobre derecho comunitario es enorme. Algunas de las obras que se pueden consultar son: Molina del Pozo, Carlos Francisco. *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, 3ª Edición, Madrid, Editorial Trivium, 1997. Linde Paniagua, Enrique et al, *Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 1995. Pocar, Fausto. *Diritto delle Comunità Europee*, Milano, quarta edizione, Giuffrè editore, 1991.

¹³ *Cfr.* Molina del Pozo, Carlos Francisco. *Op. Cit.*, pp. 131-145. También Schembri Carrasquilla, Ricardo. "El Neofederalismo Comunitario", en *El Federalismo en Colombia, Pasado y Perspectivas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1997, pp. 251-264.

Dado que el Protocolo de Trujillo modificó el Acuerdo de Cartagena adoptando precisamente la denominación de Comunidad para el área subregional andina, estimo que claramente ello implica una profunda modificación del esquema de integración andino y no un simple cambio formal de nombre y, por supuesto, de ello se derivan fundamentales consecuencias económicas, jurídicas y políticas, al serle aplicable a la Comunidad Andina los elementos esenciales a toda Comunidad: autoridades supranacionales, búsqueda de la creación de un mercado común (libre circulación de bienes, personas y capitales y unión aduanera), administración pública comunitaria y sometimiento de los habitantes a ella en los asuntos de su competencia, implementación de políticas comunes, derecho comunitario y personería jurídica internacional.

Así, pues, es necesario entonces definir que los recursos propios de la Comunidad Andina no deben continuar proviniendo de los aportes de los Estados miembros (como sí ocurre en los organismos internacionales) y que la Comunidad, en tanto ente supranacional que ejerce competencias directamente sobre los habitantes de la Comunidad, esto en tanto que actúa como autoridad administrativa con competencias definidas, puede ejercer fiscalidad sobre esos habitantes, gravarlos con tributos comunitarios destinados a la administración pública comunitaria, cosa que es impensable de un organismo

internacional; esto por lo que se refiere a los ingresos del presupuesto de la Comunidad. Y por lo que atañe a los gastos, éstos no se limitan simplemente a cubrir un presupuesto de gastos de administración y de la ejecución de ciertos programas encomendados a ella como organismo internacional; tratándose de un organismo supranacional su presupuesto busca cubrir los gastos de administración del Sistema Andino de Integración pero además de ello deberá financiar la ejecución de las políticas comunes cuya implementación determinen los organismos supranacionales de la Comunidad. En una palabra, se trata de dar la base presupuestaria necesaria para desarrollar la Comunidad Andina en su verdadera esencia y dimensión; lo contrario será negar la verdadera naturaleza jurídica de la Comunidad Andina y el verdadero espíritu de las recientes reformas contenidas en los Protocolos de Trujillo y Cochabamba (marzo 10 de 1996 y mayo 28 de 1996, respectivamente).

EL PRESUPUESTO DE LA COMUNIDAD EUROPEA

En el análisis comparado obligatorio que debe realizarse con la Comunidad Europea, en cuanto inspiradora directa del modelo de integración andino, encontramos que en esa Comunidad desde un principio se establecieron recursos

propios y no aportes estatales para una de las tres Comunidades primarias: en la Comunidad del Carbón y del Acero CECA (Tratado de París, 1952) no se habla de un presupuesto de esa Comunidad pero sí de un estado de previsión y se estipula un gravamen comunitario a la producción del carbón y del acero; las otras dos Comunidades (Económica Europea y Euratom), como se sabe, se constituyeron por los Tratados de Roma de 1957 y en ellos no se previeron recursos propios comunitarios, sino que se establecieron aportes estatales para el financiamiento de estas Comunidades. Fue necesario entonces pactar en posteriores tratados el financiamiento autónomo de la Comunidad Europea: la Decisión relativa a la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de las Comunidades de abril 21 de 1970 fue el prolegómeno formal del Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, suscrito en Luxemburgo el 22 de abril de 1970, por el que se creó el sistema presupuestal de recursos propios; posteriormente se celebró el Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones financieras de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y

una Comisión única de las Comunidades Europeas, celebrado en Bruselas el 22 de julio 1975, en virtud del cual se aumentaron los poderes del Parlamento Europeo en el trámite del presupuesto y se creó el Tribunal de Cuentas, para efectuar el control de los ingresos y gastos de la Comunidad¹⁴. También es importante tener en cuenta que en el Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión de las Comunidades Europeas, de abril 8 de 1965, unificó los presupuestos de las tres Comunidades en torno del presupuesto de la Comunidad Económica Europea; como se sabe, posteriormente se unifican las tres comunidades en una sola (la Comunidad Europea) y esta es a su vez uno de los tres elementos que conforman la Unión Europea, tal como se estipuló en el Tratado de Maastrich (Tratado de la Unión Europea, 1992): el que contiene varias reformas presupuestales o disposiciones financieras: la Comunidad Europea es un mecanismo supranacional en tanto que los otros dos elementos o pilares de la Unión Europea (la PESC o Política Externa y de Seguridad Común y la CAIJ o Cooperación en Asuntos Internos y Judiciales) funcionan con criterios de cooperación internacional en el marco del derecho internacional público, aunque el Tratado de Amsterdam recientemente celebrado, busca la comunitarización progresiva de la CAIJ.

En una apretada síntesis, el presupuesto de la Comunidad Europea funciona de la siguiente manera: La Comunidad europea cuenta con recursos propios y ellos son las exacciones agrícolas o gravámenes a los productos agrícolas provenientes de terceros países (incluida la exacción al azúcar), el arancel externo común, un porcentaje del impuesto al valor añadido, el canon CECA o gravamen a la producción del carbón y del acero, las retenciones hechas sobre el sueldo de los funcionarios comunitarios y el denominado cuarto recurso, instituido en 1988, basado en el producto interno bruto de cada Estado miembro y que corrige el carácter regresivo de los demás recursos. Las autoridades nacionales son las encargadas del recaudo de los recursos comunitarios y por su labor la Comunidad les reconoce una contraprestación del 10% de lo recaudado; la Comunidad no tiene

facultades para investigar la evasión u otras conductas que afecten los ingresos comunitarios: ello debe hacerlo el correspondiente Estado, el que aplica las sanciones correspondientes. En buena medida el establecimiento de los recursos propios de la Comunidad se hizo aparejado con la armonización de los conceptos vinculados al correspondiente gravamen: al implementarse la unión aduanera se estableció como recurso propio el arancel externo común; al armonizarse la legislación del IVA con base en las Directivas comunitarias y unificando la base imponible, fue posible establecer un porcentaje del IVA como un recurso propio de la Comunidad; a fin de desarrollar la Política Agrícola Común, se contó con las exacciones agrícolas para su ejecución. Los ingresos iniciales (1971) del presupuesto comunitario fueron de 2.329 millones de ecus de los que el 44.4% provenía de fuentes varias, el 30.6% de las exacciones agrícolas y el 25% del arancel externo común; en 1979 se incorpora el IVA como recurso propio, los ingresos comunitarios son de casi 15.000 millones de ecus y, de una vez el IVA adquiere una clara importancia como fuente presupuestal, siendo desde el siguiente año y hasta la fecha la principal fuente de recursos comunitarios; en 1996 los ingresos comunitarios llegaron a casi 82.000 millones de ecus y reflejan una pérdida en la importancia de las exacciones agrícolas (2.4% de las fuentes), se mantiene el IVA como la principal fuente (42.2%), seguida del cuarto recurso (39%), del arancel externo común (15.7%) y de otros ingresos (0.7%)¹⁵.

Por lo que se refiere a la participación de cada organismo en los gastos administrativos de la Comunidad se tienen las siguientes cifras:

Comisión 53%, Parlamento 21%, Gastos comunes 12%, consejo 8%, Tribunal de Justicia 3%, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones 2%, Tribunal de Cuentas 1%. En

¹⁴ Ver al respecto: Linde Paniagua, Enrique, *Op. Cit.*, pp. 50 y 51.

¹⁵ Ver *Comisión Europea, Vademécum Presupuestario 1995*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, pp. 38- 40.

cuanto al porcentaje de participación en la financiación o generación de recursos del presupuesto general de la Comunidad Europea, se tiene lo siguiente : Alemania 29.3%, Francia 17.7%, Reino Unido 13.1%, Italia 11.4%, España 6.3%, Holanda 5.9%, Bélgica 3.8%, Austria 2.7%, Suecia 2.5%, Dinamarca 1.8%, Portugal 1.5%, Grecia 1.4%, Finlandia 1.4%, Irlanda 1.1%, Luxemburgo 0.2%¹⁶.

El procedimiento para la elaboración y aprobación del presupuesto es expuesto de la siguiente manera por Carlos Molina del Pozo¹⁷:

“La Comisión prepara un proyecto de presupuesto cada año, que envía al Consejo, el que luego de estudiarlo podrá aprobarlo. Una vez cubierto el trámite descrito, el Consejo pasará el presupuesto que ha aprobado al Parlamento. Ya en el parlamento, en primer lugar, que la Cámara acepte el presupuesto, con lo que éste se convierte en definitivo; en segundo lugar, abstenerse de manifestar su parecer en un plazo de cuarenta y cinco días, que es el tiempo con que cuenta el Parlamento para enmendar el presupuesto, con lo que se ha de entender que el presupuesto es aceptado; en tercer lugar, el Parlamento puede entrar a modificar el presupuesto que había presentado (el Consejo, nota R. S. C.), remitiéndolo posteriormente a éste. El Consejo, luego de llevar a cabo consultas y deliberaciones con la Comisión, habrá de decidir, por mayoría cualificada en un plazo de quince días, si acepta el presupuesto con las enmiendas y modificaciones introducidas por el Parlamento respecto de los gastos no obligatorios. Si es así, el Presupuesto se entiende aprobado. En caso contrario, el Consejo remitirá su nuevo texto al órgano asambleario comunitario, el cual dispondrá de un plazo de quince días para decidir acerca del nuevo presupuesto que se le ha presentado. Para que el texto puesto ahora a debate goce del beneplácito del Parlamento y pueda entenderse aprobado, se requerirá que

tres quintos de los votos emitidos que representen, a su vez, la mayoría de los miembros efectivos del Parlamento, fueren favorables al presupuesto. Para dar conclusión a este procedimiento, el Parlamento declarará definitivamente aprobado el presupuesto de la Comunidad ...Como puede observarse, las competencias que el Parlamento ostenta en materia presupuestaria constituyen una de las vías más importantes de participación del órgano asambleario en la actividad comunitaria. En este sentido, hay dos hechos que refuerzan los poderes del Parlamento en el tema presupuestario: de una parte, el Parlamento es quien definitivamente aprueba el presupuesto y, de otra, será este órgano comunitario el que, a propuesta del Consejo, encargue oficialmente a la Comisión la ejecución del presupuesto de la Comunidad ...Se establece una distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios. Los primeros son aquellos que resultan necesariamente de los actos adoptados en virtud del Tratado –como, por ejemplo la financiación de la política agrícola común–; en este tipo de gastos, el Parlamento puede proponer al Consejo ciertas modificaciones, una vez lograda la mayoría de los votos emitidos. Por el contrario, respecto de los gastos no obligatorios –como, por ejemplo, los relativos a la política regional, industrial, de investigación, etc.–, el Parlamento por mayoría de los miembros que lo componen, puede enmendar el proyecto del presupuesto aprobado por el Consejo...”.

Por su parte Enrique Linde Paniagua y otros ilustran de la siguiente manera el trámite del presupuesto, lo que también se presenta para mayor ilustración del tema:

¹⁶ Ver *Vademécum presupuestario*, Op. Cit., pp. 88-91.

¹⁷ *Op. Cit.*, pp. 255 y 256.

“Corresponde a la Comisión la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto con base en el estado de gastos previstos por las instituciones que deben ser remitidos por éstas a la Comisión antes del 1º de julio del año anterior. El Anteproyecto de Presupuesto es enviado por la Comisión al Consejo antes del 2 de septiembre.

“El Consejo debe consultar a la Comisión e instituciones afectadas si pretende separarse del Anteproyecto y, en todo caso, debe aprobar el Proyecto de Presupuesto por mayoría cualificada. Proyecto que debe remitir al Parlamento a lo más tardar el 5 de octubre del año anterior al comienzo del siguiente año natural.

“El Parlamento puede aprobar el Proyecto de Presupuesto expresamente o no presentar ni enmiendas ni modificaciones en el plazo de cuarenta y cinco días, caso en que el Presupuesto queda aprobado definitivamente de acuerdo con el Proyecto del Consejo.

“El Parlamento puede presentar dentro del plazo de cuarenta y cinco días modificaciones y enmiendas al proyecto del Consejo, por mayoría de los votos emitidos, que remitirá al Consejo. A la vista de dichas enmiendas y propuestas de modificación, que el Consejo debe debatir con la Comisión y las instituciones concernidas, podrá:

A) No adoptar posición alguna en el plazo de quince días en relación con enmiendas y modificaciones, en cuyo caso el Presupuesto resulta aprobado de acuerdo con las enmiendas y modificaciones del Parlamento.

B) Rechazar la modificación planteada por mayoría cualificada, cuando la modificación no suponga el incremento de gasto, o no adoptar posición alguna, en cuyo caso la modificación resulta aceptada.

C) Aceptar por mayoría cualificada la modificación, cuando ésta suponga el aumento de

gasto, o no adoptar posición alguna, en cuyo caso la modificación resultará rechazada.

D) Rechazar cualesquiera modificación propuesta, ratificando el importe consignado o estableciendo otro distinto, por mayoría cualificada.

La no aceptación por el Consejo de enmiendas o modificaciones propuestas por el Parlamento exige la remisión de nuevo a éste del Presupuesto. El Parlamento podrá entonces:

A) No pronunciarse, en el plazo de quince días, sobre el Proyecto de Presupuesto, en cuyo caso éste quedará aprobado.

B) Pronunciarse por mayoría de tres quintos de los votos emitidos sobre las modificaciones introducidas por el Consejo a sus enmiendas, enmendando o rechazando dichas modificaciones. En este caso, el Presupuesto quedará aprobado de acuerdo con el pronunciamiento del Parlamento.

Finalmente, el Parlamento puede rechazar, por motivos importantes, el proyecto de presupuesto por mayoría de sus miembros y de las dos terceras partes de los votos emitidos”¹⁸⁻¹⁹.

El Tribunal de Cuentas tiene como misión examinar las cuentas de la totalidad de gastos e ingresos de la Comunidad Europea, actividad que se plasma en el informe anual que debe presentar al final de cada ejercicio, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, el que se remite a todas las instituciones europeas y que se publica en el Diario Oficial de la Comunidad Europea junto con las respuestas de los organismos a las observaciones del Tribunal de Cuentas. Es pues la institución a la que corresponde el control fiscal de la Comunidad Europea. Se compone de 15 miembros (uno por cada país miembro), los que ejercen sus funciones con absoluta independencia y en interés general de

¹⁸ *Op. Cit.*, pp. 256-258.

¹⁹ *Cfr. Molina del Pozo, Carlos Francisco. Op. Cit.*, pp. 218 y 219.

la Comunidad, sin solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno u organismo; el período de los consejeros es de seis años y es renovable; son elegidos por unanimidad por el Consejo, después de consultar al Parlamento. La sede del tribunal es Luxemburgo. Las decisiones del Tribunal de Cuentas se deben adoptar por la mayoría de sus miembros, aunque en unos pocos eventos se adoptan por la mayoría de los presentes (no puede sesionar con menos de seis de sus miembros). El Tribunal de Cuentas también emite informes especiales y dictámenes a petición de alguna institución comunitaria europea; además rinde conceptos que son vinculantes en los siguientes casos: a) para adoptar los reglamentos financieros, que habrán de especificar, en particular, las modalidades de adopción y ejecución del presupuesto, así como las referentes a la rendición y censura de cuentas ; b) para fijar las modalidades y el procedimiento con arreglo a los cuales deberán ponerse a disposición de la Comisión los ingresos presupuestarios previstos en el régimen de recursos propios de la Comunidad y para definir las medidas que deban aplicarse para hacer frente, en su caso, a las necesidades de tesorería; c) para determinar las normas y organizar el control de la responsabilidad de los interventores de cuentas, de los ordenadores de pagos y de los contables (arts. 188A, 188B6 y 7, 188B5, 188C4 y 209 Tratado de la Unión Europea).

En el Parlamento Europeo, con sede en Estrasburgo, existen dos Comisiones permanentes, con sede en Bruselas, relacionadas con el Presupuesto: la Comisión de Presupuestos y la Comisión de Control Presupuestario. Las funciones de estas Comisiones son fijadas por el mismo Parlamento (Anexo VI al Reglamento del Régimen Interno del Parlamento, de conformidad con el art. 135 de dicho Reglamento).

En la Comisión Europea, con sede en Bruselas, la división del trabajo lleva a que parte de sus 20 miembros tengan a su cargo los asuntos de presupuesto, control financiero, fiscalidad y unión aduanera, lo cual no debe interpretarse en contra del principio de la colegialidad de la Comisión. A más de ello, una de las Direcciones Generales, que son algunas de las divisiones administrativas de la Comisión, es la Dirección General XX de Presupuesto.

LA ESENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

El que el Protocolo de Trujillo haya denominado oficialmente al acuerdo subregional andino como Comunidad Andina no implica un simple cambio formal: ello tiene profundas consecuencias jurídicas que deben ser tenidas en cuenta a fin de darle eficacia al concepto comunitario de manera tal que la dinámica de la norma actuante lleve a grandes realizaciones comunitarias en nuestros pueblos.

El artículo 51 del Acuerdo de Cartagena (ver Decisión 406 de la Comunidad Andina, que codifica al Acuerdo de Cartagena, con sus últimas reformas) establece las áreas de políticas comunes que pueden adoptar los Países Miembros, “armonizando para ello sus políticas económicas y sociales, con la mira de llegar al desarrollo integrado del área, mediante acciones planificadas”. Para este efecto enuncia el mencionado artículo los Programas en los que se pueden realizar estas políticas comunes: Programas de Desarrollo Industrial; Programas de Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial; Programas de Desarrollo de la Infraestructura Física. También establece ese artículo las armonizaciones que se deben dar entre los Estados miembros: armonización de las políticas cambiaria, monetaria, financiera y fiscal, incluyendo el tratamiento a los capitales de la Subregión o de fuera de ella; política comercial común frente a terceros países y armonización de métodos y técnicas de planificación.

Pues bien, para que esas normas puedan realizarse y para que la Comunidad Andina pueda ser catalogada como una verdadera Comunidad es indispensable adecuar las normas del Acuerdo de Cartagena sobre el Presupuesto Comunitario (artículos 22 literal i),

34 literal e), y 43 literal c) de manera tal que se sustituya el sistema de contribuciones directas de los Estados por un sistema de recursos propios de la Comunidad, mediante el cual no solamente se fortalezca cuantitativamente el Presupuesto Comunitario, sino que se dote a la Comunidad Andina de los ingresos necesarios para su funcionamiento y, lo que es más importante, para la realización de las inversiones necesarias para la implementación de las políticas comunes en el espacio geográfico andino, con lo que tendremos ciertamente una verdadera Comunidad: la que pone en vigencia el derecho comunitario con sus características de aplicación directa, efecto directo y primacía sobre el derecho nacional; la que cuenta con recursos propios emanados de cargas tributarias impuestas a los habitantes en favor de la Comunidad; la que ejecuta e implementa políticas comunes; la que es un ente administrativo, con competencias administrativas a su cargo, las que realiza con su presupuesto. Es ese un verdadero ente supranacional el que se identifica plenamente con el verdadero concepto de Comunidad; de lo contrario nos encontraremos con un ente que en realidad no pasa de ser un organismo internacional clásico y que no participa de la esencia comunitaria, no importa el nombre que se le dé.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LAS OPORTUNIDADES DE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS*

Fernando Luis Castellanos Obregón

CONTEXTUALIZACIÓN

Las regiones están vigentes de nuevo. En efecto, en los últimos años, con la puesta en marcha del proceso de reestructuración del Estado colombiano, la cuestión regional ha resurgido con una fuerza inusitada.

La reciente tendencia observada tanto en el fortalecimiento institucional de los municipios y de las regiones de planificación y sus organismos rectores, los Consejos Regionales de Política Económica y Social –Corpes– como en la reordenación, con un novedoso enfoque regional, de los programas de Rehabilitación y Desarrollo Rural Integrado y de la misión de la Universidad Pública como motor de la construcción social, sobre los cuales el Estado está apoyando la gestión del desarrollo, ha puesto en evidencia la importancia que hoy tienen las regiones en la recreación y fortalecimiento de los procesos económicos, de la gestión social moderna y en la contención y resolución de las tensiones y conflictos sociales en el país.

Todo ello ha implicado un gran esfuerzo normativo que liga estrechamente el Derecho, en sus modalidades Constitucional y Económico, con la Descentralización y la modernización del Estado y de la Administración Pública.

* Documento previo, orientado a los alumnos de pregrado para la investigación en descentralización administrativa; el autor es miembro del área de investigaciones del Departamento de Derecho Económico.