



SUMARIO SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

RESOLUCIÓN N° 2385	Declara inadmisibile el reclamo interpuesto por el señor Jaime Wilfredo Cuellar Imaña contra el Estado Plurinacional de Bolivia, por presunto incumplimiento de normas comunitarias. Expediente FP/04/2024.....	1
---------------------------	---	---

RESOLUCIÓN N° 2385

Declara inadmisibile el reclamo interpuesto por el señor Jaime Wilfredo Cuellar Imaña contra el Estado Plurinacional de Bolivia, por presunto incumplimiento de normas comunitarias. Expediente FP/04/2024

LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA;

VISTOS: Los artículos 29, 30, 34 y 39 del Acuerdo de Cartagena, el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Decisión 623 Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento.

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

Reclamo:

El 29 de enero de 2024, la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante SGCAN), recibió el reclamo presentado por el señor Jaime Wilfredo Cuellar Imaña (en adelante, el Reclamante), por el presunto incumplimiento de la Decisión 774 por parte del Estado Plurinacional de Bolivia¹, acompañando anexos en fojas 156.²

El Reclamante interpone el reclamo por incumplimiento "Conforme a lo establecido en los artículos 255, parágrafo I; 257, parágrafo I; y el artículo 265 parágrafo I de la Constitución Política del Estado del Estado Plurinacional de Bolivia, y de conformidad al artículo 25 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina de Naciones [sic], y en sujeción a los derechos que me asisten, tengo a bien apersonarme, acreditando ante su Autoridad mi legitimación activa para interponer la presente acción, (Acción de Incumplimiento contra el Estado de Bolivia y las autoridades que, mediante sus decisiones, acciones y omisiones, amenazan y vulneran mi derecho individual y colectivo a la vida, salud, agua, seguridad y medio ambiente, mismo reconocido por la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia y ratificado por

¹ Escrito de Reclamo presentado el 29 de enero de 2024.

² Anexos del escrito de Reclamo presentado el 29 de enero de 2024: 156 fojas.



mi Estado a través de los diversos instrumentos del derecho internacional, con repercusiones a todas y cada una de las personas que formamos parte de la población boliviana y de la Comunidad Andina de Naciones. Al efecto demostrando mi facultad para interponer esta acción de defensa se debe referir que la misma se encuentra activada en mérito de los actos y omisiones del Estado de mi nacionalidad (Bolivia) y de las autoridades responsables de la protección de derechos enunciados, que, en caso de continuar y proseguir, violan y violarán nuestros derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente, salud, seguridad y la vida (...)”³.

En efecto, el reclamante manifiesta que la SGCAN sería competente para atender su reclamación en tanto que la misma se sustenta en la defensa de los derechos colectivos de la población de los Países Miembros de la Comunidad Andina:

“III. COMPETENCIA.

Por la naturaleza y alcance de la Acción Incumplimiento, tratándose de la defensa de los derechos colectivos de la población de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones [sic], vulnerados por actos y omisiones lesivos de los Estados y de sus autoridades que, en muchos casos, proyectan sus efectos territoriales expansivamente a escala nacional y regional, como en este caso ocurre con la afectación del medio ambiente, seguridad, salud entre otros, independientemente de que el acto u omisión se produzca en un lugar específico o determinado, de acuerdo la competencia judicial extra territorial corresponde a la Comunidad Andina de Naciones[sic] y a sus estamentos de Justicia de materia del lugar en el que se hubiera producido la violación del derecho. En el presente caso, toda vez que el INCUMPLIMIENTO DE LA DECISION N° 774, afecta a todo el Estado Plurinacional de Bolivia, y ante la inexistencia de disposiciones legales y administrativas que hayan sido adoptadas para ese fin, afectan a todo el territorio nacional de Bolivia y producen un efecto en la región y muy en especial en los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. En consideración a estos fundamentos, se interpone la presente acción de incumplimiento”.⁴ (Énfasis añadido)

Cabe señalar que en su recurso, el Reclamante ha alcanzado como fundamento de hecho y de derecho los siguientes puntos: “a) el Estado Boliviano, la necesidad de frenar el saqueo de recursos minerales por la explotación minera ilegal y las “Mafias Transnacionales”; b) proyecciones sobre el crimen organizado, la lenidad del Estado Boliviano y sus consecuencias en la Región y en los Países Miembros de la CAN; c) la falta de normativa como consecuencia del incumplimiento de la Decisión 774, y el uso irrestricto de mercurio en Bolivia; d) la débil normativa del estado Boliviano al abordaje del problema del mercurio; e) sobre las bandas criminales transnacionales y su relación con la importación de mercurio en Bolivia; f) sobre el flagrante incumplimiento de la Decisión 774 por parte del Estado Boliviano.”⁵

Examen de Admisibilidad

Conforme a lo establecido en la Decisión 623, se efectuó el correspondiente análisis de admisibilidad, con el objeto de determinar si el reclamo cumplía o no con los requisitos del artículo 14 de la referida Decisión.

³ Escrito de reclamo presentado el 29 de enero de 2024.

⁴ Escrito de reclamo presentado el 29 de enero de 2024, p.6 y 7.

⁵ Escrito de reclamo presentado el 29 de enero de 2024, p.8 a 31.



En tal sentido, la SGCAN emitió la comunicación SG/E/SJ/156/2024 de fecha 05 de febrero de 2024, señalando que la reclamación presentada se encontraba incompleta, por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Decisión 623, se confirió al solicitante un plazo de 15 días hábiles para aclarar, subsanar y remitir la documentación necesaria, según lo indicado en los literales a), c) y e) del análisis de admisibilidad, conforme se pasa a detallar:

a) *En cuanto a la identificación completa del reclamante, su acreditación y la afectación de sus derechos:*

El reclamo no contenía información específica que acreditara la condición del reclamante como persona afectada en sus derechos sobre el alegado incumplimiento de una norma comunitaria, por lo que se requirió al solicitante remitir información específica que acreditara la afectación de sus derechos.

c) *En cuanto a la identificación o descripción clara de las medidas o conductas que constituyen el presunto incumplimiento al ordenamiento comunitario:*

Se observó que las medidas descritas en su escrito de reclamo tenían relación con el presunto incumplimiento de los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7 de la Decisión 774, así como con las leyes del Estado Plurinacional de Bolivia N°367, N°535 y N°759; sin embargo, no se evidenciaba con claridad la relación de la citada normativa interna con el supuesto incumplimiento de la norma comunitaria, por lo que se requirió al solicitante especificar si la expedición de dichas leyes bolivianas, también constituían medidas relacionadas con el objeto de su reclamo.

e) *En cuanto a la fundamentación de las razones por las que el reclamante considera que las medidas o conductas reclamadas constituyen un incumplimiento de la normativa comunitaria:*

Se observó que en el escrito de reclamo se hacía referencia, por una parte, a las leyes N°367, N°759 y N°535⁶ y, por otra, a la falta de normativa y de recursos que estén destinados a cumplir con los preceptos y objetivos de la Decisión 774; sin embargo, no se expusieron con claridad las razones del alegado incumplimiento de la norma comunitaria por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. En tal sentido, la Secretaría General requirió al Reclamante especificar en detalle las razones por las que se considera el presunto incumplimiento de la Decisión 774 por parte del Estado Plurinacional de Bolivia.

En atención a lo señalado en la comunicación SG/E/SJ/156/2024, con fecha 26 de febrero de 2024, el Reclamante presentó a la SGCAN un escrito de subsanación, dentro del expediente FP/04/2024.

II. MARCO JURÍDICO DE LA FASE PREJUDICIAL

El Acuerdo de Cartagena establece en su artículo 29 que la SGCAN se expresa a través de Resoluciones, en tanto que el artículo 30 del mismo cuerpo normativo, dispone

⁶ Anexos al escrito de Reclamo presentado el 29 de enero de 2024

que este órgano comunitario es el encargado de velar por la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

De conformidad con el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TCTJCA) y la Decisión 623 – Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento, la SGCAN es competente para conocer las reclamaciones por incumplimiento de la normativa comunitaria presentadas por personas naturales o jurídicas que se sientan afectadas en sus derechos por un País Miembro.

III. ANÁLISIS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Como se ha manifestado anteriormente, a fin de determinar si el reclamo cumplía o no con los requisitos del artículo 14 de la Decisión 623, la SGCAN realizó el correspondiente análisis de admisibilidad; en ese sentido, mediante comunicación SG/E/SJ/156/2024 del 5 de febrero de 2024, se puso en conocimiento del interesado que la reclamación presentada se encontraba incompleta, por lo que debía ser subsanada, según lo indicado en los literales a), c) y e) del análisis de admisibilidad.

Es así como, con fecha 26 de febrero de 2024, el solicitante presentó su escrito de subsanación, indicando que, en el marco de la acción presentada, ofreció abundante prueba respecto al incumplimiento de la Decisión 774 por parte del Estado Plurinacional de Bolivia, documentos que, en su opinión, no fueron evaluados y sobre los cuales la SGCAN no ha emitido pronunciamiento de fondo.

En este contexto, el Reclamante ha manifestado:

“Como se colige en el caso específico la Secretaria de la Comunidad Andina de Naciones[sic] no ha aludido expresamente al principio de adquisición o de comunidad de la prueba en ninguna parte del documento remitido a mi persona, debiendo considerar que para el establecimiento de sus decisiones, estas deben basarse no solo en las pruebas ofrecidas, sino también en la pruebas requeridas al Estado sujeto del incumplimiento para desvirtuar los hechos de la denuncia en su contra, cuando en dichas pruebas existían elementos de convicción favorables al denunciante (situación completamente desconocida por su autoridad para el presente caso).

(...)

que corresponde igualmente a la parte que alegare un hecho la obligación de probarlo. No es, sin embargo, una exigencia rígida, pues en muchos casos el Estado (en este caso, el Estado Plurinacional de Bolivia) deberá cooperar en el establecimiento o existencia de un hecho alegado, o por la víctima, en su caso, hecho que fue vulnerado y que deja en indefensión al suscrito⁷ (El resaltado es del Reclamante)

Al respecto, es importante puntualizar que, conforme lo establece el artículo 15 de la Decisión 623, una vez recibido el reclamo por incumplimiento, la SGCAN deberá analizar la documentación presentada con el escrito de reclamo a fin de determinar si el mismo cumple o no con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la referida Decisión, sin efectuar aún una evaluación sobre los aspectos de fondo del asunto en cuestión. En esta etapa preliminar, la SGCAN cuenta con un plazo de cinco (5) días hábiles para realizar este análisis y, en caso de identificar alguna omisión o insuficiencia, deberá notificar por escrito al reclamante.

⁷ Escrito de subsanación presentado el 26 de febrero de 2024.



En cuanto a los criterios que debe observar la SGCAN respecto del análisis de admisibilidad de los reclamos presentados para iniciar la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento, el Honorable Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina ha señalado lo siguiente:

“De conformidad con el principio de atribución y competencias propio del derecho comunitario andino, las actuaciones de la SGCA, en la etapa de admisibilidad de un reclamo presentado por un País Miembro o por una persona natural o jurídica afectada en sus derechos o intereses legítimos, se encuentran debidamente regladas y deben limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos taxativamente enumerados en el Artículo 14 de la Decisión 623, con el único propósito de admitir a trámite el reclamo o, de ser el caso, conceder al reclamante un plazo de quince (15) días hábiles para su debida regularización.

En ningún caso, durante la etapa de verificación de la admisibilidad de un reclamo, la SGCA podrá anticipar criterio y mucho menos realizar un análisis de fondo sobre el objeto del presunto incumplimiento reclamado o sobre las pretensiones del reclamante, con el propósito de inadmitirlo a trámite o archivarlo.”⁸ (Énfasis agregado)

Teniendo en cuenta lo señalado por el Honorable Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, la SGCAN analizó el reclamo y la documentación remitida por el Reclamante, y solicitó la subsanación correspondiente, precisando que el referido análisis lo efectuaba con el objeto de determinar si el reclamo cumplía o no con los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Decisión 623, sin efectuar el análisis de la materia de fondo.⁹

En este sentido, es importante enfatizar que la SGCAN, sólo después de haber admitido un reclamo es que procede a efectuar la evaluación de los argumentos de fondo de las reclamaciones, culminando la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento con la emisión de un dictamen motivado sobre el estado de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina que hubieren sido materia del correspondiente reclamo.

Ahora bien, respecto de los acápites a), c) y e) del Análisis de Admisibilidad realizado en el presente caso, el solicitante en su escrito de subsanación (recibido por la SGCAN el 26 de febrero de 2024), ha indicado que con su solicitud del 29 de enero de 2024, entregó pruebas documentales que demuestran y desvirtúan las afirmaciones realizadas por la SGCAN en la comunicación SG/E/SJ/156/2024, respecto a que: no se evidencia información específica que acredite la condición del reclamante como persona afectada por el incumplimiento de la Decisión 774 como norma comunitaria; no resulta clara la relación de normas con el incumplimiento de la norma comunitaria; no se han expuesto con claridad las razones del alegado incumplimiento de la norma comunitaria por parte del Estado boliviano. Agrega asimismo el Reclamante que dichos documentos han sido entregados nuevamente en su escrito de subsanación para su análisis.

Cabe mencionar que, el Reclamante ha indicado que no existen avances respecto a los ilícitos por él denunciados en contra de la minería ilegal; en consecuencia, el Estado Plurinacional de Bolivia estaría incurriendo en incumplimiento de la Decisión 774 en

⁸ Proceso 01-AI-2022, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Número 4457 de 04 de mayo de 2022.

⁹ Comunicación SG/E/SJ/156/2024 de fecha 05 de febrero de 2024 que contiene el análisis de admisibilidad de la Secretaría General.

particular los artículos 1, 2, 4, 5, 6 y 7, afectando el derecho a la vida, el derecho a la salud y el derecho al agua, tanto en forma individual como colectiva:

“(…) el Estado Boliviano y sus autoridades han incurrido en actos y omisiones que generan un incumplimiento y que además vulneran y amenazan con lesionar nuestros derechos e intereses colectivos a un medio ambiente saludable, seguridad, vida y otros; tengo a bien reiterar la pretensión destinada a la activación de la “acción de incumplimiento”, ROGANDO E IMPLORANDO SU ADMISION A FIN DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO Y APLICACION DE DERECHOS HUMANOS AFECTADOS POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA DECISION N°774 (…)”¹⁰
(Énfasis añadido)

Cabe asimismo señalar que el Reclamante propone como experto en temas sociales y mineros, ambientales y temas propios relativos al uso y consecuencias del mercurio al Lic. Oscar Efraín Campanini Gonzales.

De la revisión del escrito de subsanación remitido por el Reclamante el 26 de febrero de 2024¹¹, se aprecia lo siguiente:

III.1. En cuanto a la identificación completa del reclamante, su acreditación y la afectación de sus derechos.

La Decisión 623 en su artículo 13 establece que, de conformidad con el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TCTJCA), cuando una persona natural o jurídica afectada en sus derechos considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, formulará por escrito su reclamo.

Del mismo modo, en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 del TCTJCA, el artículo 108 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (ETJCA)¹² y el artículo 14 de la Decisión 623, cuando el reclamo sea presentado por una persona natural o jurídica, la misma deberá acreditar su condición de persona natural o jurídica afectada en sus derechos.

Respecto al derecho subjetivo e interés legítimo que deben acreditar los particulares en el uso del mecanismo de solución de controversias comunitario ha dicho el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su sentencia del Proceso 01-AI-2015:

“(…) Para una adecuada comprensión de los requisitos de legitimación, es necesario diferenciar dos niveles, a saber:

- ***Primer nivel:*** *El simple interés para presentar una acción, que es el interés común de todos los habitantes. En este caso, bastaría la identificación, existencia y debida representación del accionante. Este criterio de legitimación activa no se encuentra contemplado en la normativa comunitaria que regula la acción de incumplimiento.*

¹⁰ Escrito de subsanación presentado el 26 de febrero de 2024, p. 26 – 27.

¹¹ Cabe señalar que el Reclamante presentó ante la SGCAN 27 de febrero de 2024 (fuera del plazo previsto en el artículo 15 de la Decisión 623), un escrito adicional.

¹² El artículo 108 del ETJCA dispone que “*Son titulares de la acción de incumplimiento: la Secretaría General, los Países Miembros y las personas naturales o jurídicas, con arreglo a las disposiciones de los artículos 23, 24 y 25 del Tratado y al Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General.*”



- **Segundo nivel:** La afectación de un derecho subjetivo o un interés legítimo, como sigue:

- i. **Afectación de un derecho subjetivo.** Se refiere a la necesaria identidad entre el afectado y el titular de la acción de reclamación, y al deber de éste de demostrar la afectación de un derecho actual, inmediato y directo, que se ve lesionado o potencialmente lesionado por el acto reclamado.
- ii. **Afectación de un interés legítimo.** No se trata de que el recurrente deba tener un interés personalísimo, en el sentido de individual y exclusivo, pero sí uno particular en el sentido de presentar alguna afectación a su órbita de acción o situación jurídica, diferenciándose así del mero interés general. La persona que ejerza la acción se encuentra de esta manera comprendida en la órbita de incidencia del acto reclamado, pudiendo ser su interés de carácter real o potencial, patrimonial o moral.
(...)¹³(énfasis agregado)

En esta línea, y citando dicho criterio jurisprudencial, el Honorable Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en el Auto de fecha 3 de octubre de 2017 dentro del Proceso 03-AI-2017, concluyó que el reclamante carecía de legitimación para plantear la acción de incumplimiento en cuanto, *“más que venir por una afectación directa a su esfera jurídica de derechos subjetivos o intereses legítimos, viene, como afirmó ante la SGCA y luego ante este Tribunal, en representación de todos los floricultores colombianos; esto es, en representación de un interés difuso, general o abstracto”*.¹⁴

En consecuencia, para presentar una acción de incumplimiento en Fase Prejudicial, el Reclamante debe demostrar la afectación de su derecho subjetivo o interés legítimo, conforme a lo establecido en los artículos 13 y 14 de la Decisión 623.

Al respecto, cabe señalar que en su escrito de reclamación del 29 de enero de 2024, el reclamante señaló en reiterados pasajes del mismo que interponía la acción de incumplimiento en defensa de los derechos colectivos de la población de los Países Miembros de la Comunidad Andina, entre otros; sin perjuicio de ello, y para tener precisión respecto del exacto alcance de su reclamo, mediante comunicación SG/E/SJ/156/2024 se le requirió remitir información específica que acreditara la afectación de sus derechos conforme a la exigencia de la normativa comunitaria andina, habiéndose manifestado expresamente en el petitorio de su escrito de subsanación lo siguiente:

*“el Estado Boliviano y sus autoridades han incurrido en actos y omisiones que generan un incumplimiento y que además **vulneran y amenazan con lesionar nuestros derechos e intereses colectivos** a un medio ambiente saludable, seguridad, vida y otros; tengo a bien reiterar la pretensión destinada a la activación de la “acción de incumplimiento”*”.

De lo anteriormente señalado se evidencia que el Reclamante busca cautelar a través de una suerte de representación de la población de los Países Miembros en su

¹³ Sentencia Proceso 01-AI-2015, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Número 2100 de 25 de septiembre de 2017.

¹⁴ Sentencia Proceso 03-AI-2017, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena Número 3143 de 24 de noviembre de 2017.



conjunto los derechos antes mencionados, constituyendo la misma una defensa de un interés difuso y general, el cual no cumple con lo previsto en el artículo 14 de la Decisión 623.

En este sentido, toda vez que ni en el escrito de reclamación, ni en el de subsanación presentado por el Reclamante ante la SGCAN se observa información que demuestre la afectación de un derecho actual, inmediato y directo del solicitante en su órbita de acción o situación jurídica, el reclamo no ha cumplido con lo establecido en el artículo 14 de la Decisión 623.

Siendo ello así, resulta innecesario continuar con el análisis del cumplimiento de las demás observaciones planteadas por la SGCAN mediante comunicación SG/E/SJ/156/2024.

Por lo antes expuesto, la SGCAN concluye que al no haberse acreditado por parte del Reclamante la afectación de un derecho actual, inmediato y directo en su órbita de acción o situación jurídica, el reclamo no ha cumplido con lo establecido en el artículo 14 de la Decisión 623, por lo que debe ser declarado inadmisibles. Ello, sin perjuicio de que el Reclamante pueda volver a presentarlo, de considerarlo conveniente, cumpliendo con lo establecido en el artículo antes mencionado.

En consecuencia, la Secretaría General de la Comunidad Andina;

RESUELVE:

Artículo Único.- Declarar inadmisibles el reclamo presentado por el señor Jaime Wilfredo Cuellar Imaña y disponer el archivo correspondiente.

Comuníquese al Reclamante la presente Resolución, la cual entrará en vigor a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, al cuarto día del mes de marzo del año dos mil veinticuatro.

Notifíquese y publíquese.

Gonzalo Gutiérrez Reinel
Embajador
Secretario General