

LAS RELACIONES ENTRE EL CONSEJO Y LA COMISION EN LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y ENTRE LA COMISION Y LA JUNTA EN EL PACTO ANDINO A PROPOSITO DEL EJERCICIO DEL PODER DE DECISION

*Por LUIS D. MONTT D.
Profesor de Economía,
Departamento de Derecho Económico*

INTRODUCCION

Uno de los supuestos en que se funda un proceso de integración de carácter consensual —no hegemónico— consiste en la concertación de los intereses de los Estados que en él participan. La necesidad de una tal concertación suele conllevar a la creación de un sistema institucional encargado por los Estados —entre otras tareas— de la de realizar dicha concertación y de formularla en decisiones provistas de validez jurídica. Ello, implica a la vez, un cierto grado de cesión voluntaria —por los Estados a los órganos del sistema institucional— en lo que concierne a las facultades que se consideren necesarias para alcanzar los objetivos integracionistas perseguidos. De esta manera, la función y, por ende, el poder de concertar intereses y de formular tal concierto en divisiones, puede serle atribuido: a) sea a un órgano constituido por representantes de los Estados y que, por consecuencia, será esencialmente la expresión de la suma de intereses de aquellos (1); b) sea un órgano dotado por los Estados de una cierta independencia —referente a su composición y funcionamiento— y llamado a representar, más que la suma de intereses de los Estados, el interés general del grupo; y c) sea por una combinación de ambos tipos de órgano.

El presente trabajo, partiendo de la hipótesis de que tanto en las Comunidades Europeas como en el Pacto Andino se ha adoptado en lo esencial un esquema del tipo c), tiene por objeto analizar las relaciones entre los dos órganos que componen dicho esquema teórico. Con tal fin, el trabajo se presenta dividido,

(1) Tal sería, en esencia, el caso de ALALC.

a más de esta Introducción, en dos capítulos: el I, dedicado a establecer cuáles son los órganos de decisión: en las Comunidades Europeas (Sección 1ª), y en el Pacto Andino (Sección 2ª); y el II, consagrado al análisis de las relaciones entre los órganos de decisión: en las Comunidades Europeas (Sección 1ª), y en el Pacto Andino (Sección 2ª), para finalmente extraer algunas conclusiones.

En el caso de las Comunidades Europeas, el Tratado de París (1951), y los Tratados de Roma (1957), concibieron la integración económica como un fin a la vez que como un medio. Como un fin, en cuanto se perseguía alcanzar —al cabo de un período transitorio— el establecimiento de un determinado grado de integración: unión aduanera, mercado común o unión económica; y como un medio, en cuanto al grado de integración perseguido fue concebido como un instrumento para lograr determinados objetivos económicos, sociales y/o políticos (2).

Pues bien, tanto para obtener el establecimiento del grado de integración perseguido, como para su utilización en cuanto instrumento para alcanzar los objetivos económicos, sociales y/o políticos previstos, los autores de los Tratados estimaron necesario, de una parte, establecer determinados mecanismos e instrumentos, y de la otra, crear determinados órganos provistos de ciertos poderes y particularmente del poder de decisión, esto es, del poder de expresar en forma jurídicamente válida el consenso o concentración de intereses entre los Estados miembros de las Comunidades.

En el caso de América Latina, luego del relativo éxito alcanzado en el proceso iniciado con el Tratado de Montevideo (3), instituyente de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), algunos países miembros de dicha Asociación —con características más o menos homogéneas— decidieron —dentro del marco de ella (4)— iniciar un proceso de integración económica más profundo suscribiendo a tal efecto el llamado Pacto Andino o Acuerdo de Cartagena (5). Este acuerdo, al igual que los Tratados de París y de Roma, concibió la integración económica como un fin, en cuanto se aspira a establecer una Unión Económica entre los Estados miembros, y como un medio, en cuanto dicha Unión Económica es considerada como un instrumento para alcanzar determinados objetivos económicos y sociales (6). Pues bien tanto para el establecimiento de la Unión Económica perseguida, cuanto para su utilización como instrumento al servicio de los objetivos económicos y sociales previstos, los autores del Acuerdo estimaron necesario crear, de una parte, determinados mecanismos e instrumen-

(2) Cfr.: Preámbulos de los Tratados y particularmente: CECA art. 2; CEE art. 2; CEEA art. 1º.

(3) Suscrito el 18 de febrero de 1960, entre Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y al que adhirieron más adelante: Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia.

(4) Cfr.: arts. 7, a) y 110 del Acuerdo, y las Resoluciones 202, 203 y 222 de la Conferencia de la ALALC y la Resolución 165 del Comité Ejecutivo Permanente de ALALC.

(5) Suscrito el 26 de Mayo de 1969, entre Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Ecuador y al que ha adherido recientemente Venezuela.

(6) Cfr.: arts. 1º y 2 del Acuerdo.

tos, y de la otra, determinados órganos provistos de ciertos poderes y particularmente de un poder de decisión.

CAPITULO I

LOS ORGANOS DE DECISION

Sección 1ª: Los órganos de decisión en las Comunidades Europeas.

Los Tratados de París y de Roma crearon —para cada una de las Comunidades que ellos instituyeron: CECA, CEE y CEEA— un sistema institucional propio que al presente se encuentra fusionado y que, en consecuencia, es común y único a las tres comunidades. Corresponde pues, a los órganos que integran este sistema institucional único, desenvolverse en tres ámbitos diferentes: el de la CECA, el de la CEE, y el de la CEEA (6).

La CECA.—

En la CECA, el poder de decisión está esencialmente radicado en la Alta Autoridad (Comisión). En efecto, el art. 14, par. 1º, establece que:

“Para la ejecución de las misiones que le son confiadas y dentro de las condiciones previstas por el presente Tratado, la Alta Autoridad adopta decisiones, formula recomendaciones o emite opiniones”.

Sin embargo, la atribución del poder de decisión a la Comisión a que se ha hecho referencia no es exclusiva, pues son numerosos los casos en que, a propósito del ejercicio de dicho poder, ella debe entrar en relaciones con otros órganos que integran el sistema institucional y especialmente con el Consejo.

La CEE y la CEEA.—

Tanto en la CEE como en la CEEA, el poder de decisión reside en el Consejo y la Comisión órganos que, en el ejercicio de dicho poder, deben entrar en frecuentes y recíprocas relaciones. Lo anterior no obsta a la consulta de otros órganos del sistema institucional prevista para casos específicos por los Tratados, y particularmente de la Asamblea.

En lo que concierne a la CEE, el art. 145, relativo al Consejo expresa:

“Con miras a asegurar la realización de los objetivos establecidos por el presente Tratado y dentro de las condiciones por él previstas, el Consejo:

— ...

— dispone de un poder de decisión”.

(6) Cfr.: PESCATORE P: “La fusion des institutions et des pouvoirs. (Fusión de structures)” en “La Fusión des Communautés Européennes”, Lieja, Facultad de Derecho, 1965, págs. 35-89. STEINDORFF E: “Die Fusion der Gemeinsamen Märkte” en “La Fusión des Communautés Européennes”, Lieja, Facultad de Derecho, 1965, págs. 139-202.

Y respecto de la Comisión, el art. 155 establece que:

“Con miras a asegurar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, la Comisión:

— ...

— formula recomendaciones o consejos sobre las materias que constituyen el objeto del presente Tratado, si éste lo prevé expresamente o si aquella lo estima necesario,

— dispone de un poder de decisión propio y participa a la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea en las condiciones previstas por el presente Tratado”.

En lo que concierne a la CEEA, el art. 115, par. 1º, relativo al Consejo expresa que:

“El Consejo ejerce sus atribuciones y poderes de decisión en las condiciones previstas por el presente Tratado”.

Y respecto de la Comisión, el art. 124 establece:

“Con miras a asegurar el desarrollo de la energía nuclear dentro de la Comunidad, la Comisión:

— ...

— formula recomendaciones u opiniones en los dominios definidos por el presente Tratado, si éste lo prevé expresamente o si aquella lo estima necesario,

— dispone de un poder de decisión propio y concurre a la formación de los actos del Consejo y de la Asamblea, dentro de las condiciones previstas por el presente Tratado”.

De los textos citados, y sin perjuicio de las consideraciones que se formulan más adelante, se puede concluir que en las Comunidades Europeas la función de concertar los intereses entre los Estados miembros y de expresar dicho concierto en actos provistos de validez jurídica, corresponde al Consejo y a la Comisión, habida consideración de la preponderancia de uno u otro órgano, según se trate de la CEE y CEEA de una parte, o de la CECA de la otra, y sin perjuicio de la consulta a otros órganos del sistema institucional prevista por los Tratados para casos específicos. Es decir, el poder de decisión está radicado en el órgano de naturaleza preferentemente intergubernamental: el Consejo, y en el órgano que —dotado de una cierta independencia referente a su composición y funcionamiento— está más bien llamado a representar el interés general de la respectiva Comunidad: la Comisión. (7) Ambos órganos, Consejo y Comisión, deben entrar en frecuentes y recíprocas relaciones en el ejercicio del poder de decisión, relaciones que son analizadas en el Cap. II, Sección 1ª de este trabajo.

(7) Cfr.: PESCATORE P: “Distribución de competencias y de poderes entre los Estados miembros y las Comunidades Europeas” en “Revista de Derecho de la Integración”, Bs. Aires, INTAL, N° 1, Octubre, 1967, págs. 131 y sigtes.
MUNCH F: “L’articulation des divers pouvoirs dans les Communautés Européennes” en “Le Droit des Communautés Européennes”, publicación del Centro Francés de Derecho Comparado, París, 1961. SIDJANSKY D: “L’originalité des Communautés Européennes et la répartition de leurs pouvoirs” en “Extrait de la Revue Générale de Droit International Public”, París, Enero-Marzo, 1961, especialmente págs. 18 y sigtes.

Sin embargo, en lo relativo al poder de decisión de que gozan tanto el Consejo como la Comisión, es menester precisar que no se trata de un poder general, sino que debe ser ejercido dentro de las condiciones impuestas por los Tratados, exigencia que aparece en cada una de las disposiciones precitadas. En efecto, "no nos encontramos aquí frente al otorgamiento de un poder general, sino que él está referido a las disposiciones de cada Tratado, a las atribuciones de competencia particulares de cada Tratado. No existe pues, ningún poder general de legislación en las Comunidades Europeas, sino tan sólo atribuciones particulares y específicas" (8)

Sección 2: Los órganos de decisión en el Pacto Andino.

Al tenor del artículo 5 del Acuerdo, "los órganos principales" del sistema institucional por él creado "son la Comisión y la Junta".

La Comisión "es el órgano máximo del Acuerdo y está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros. Cada Gobierno acreditará un representante titular y uno alterno". (Art. 6, al. 1). Es decir, se trata del órgano preferentemente intergubernamental.

Las funciones confiadas a la Comisión se encuentran establecidas en el art. 7 del Acuerdo y en el art. 5 de su Reglamento. Ellas son las siguientes: "a) Formular la política general del Acuerdo y adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de sus objetivos; b) Aprobar las normas que sean indispensables para hacer posibles la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros; Designar y remover a los miembros de la Junta; e) Delegar sus atribuciones en la Junta cuando lo estime conveniente; f) Aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta; g) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del Acuerdo y las del Tratado de Montevideo; h) Aprobar el presupuesto anual de la Junta y fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; i) Dictar su propio Reglamento y el de los Comités y aprobar el de la Junta y sus modificaciones; j) Proponer a los Países Miembros modificaciones al presente Acuerdo; y k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común".

Por su parte, el art. 6, al. 2, prescribe que "La Comisión expresará su voluntad mediante Decisiones".

La Junta "es el órgano técnico", está integrada por tres miembros y debe actuar "únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto". (art. 13). Tal independencia en el desempeño de sus tareas se encuentra garantizada por la disposición contenida en el art. 14. De esta manera, la Junta aparece como el órgano técnico y preferentemente comunitario. Tal naturaleza aparece reforzada por las funciones que le han sido asignadas.

(8) PESCATORE P: "Les aspects fonctionnels de la Communauté Economique Européenne, notamment les sources du droit" en "Les aspects juridiques du Marché Commun", Seminario organizado por la Facultad de Derecho de Lieja, Mayo, 1958, pág. 65.

Las funciones entregadas a la Junta se encuentran establecidas en el art. 15 del Acuerdo y explicitadas por el art. 7 de su Reglamento. Ellas son las que siguen: "a) Velar por la aplicación del presente Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión; b) Cumplir los mandatos de la Comisión; c) Formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible; d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y el Ecuador y, en general, las concernientes a la participación de los dos países en el Acuerdo; e) Participar en las reuniones de la Comisión, salvo cuando ésta considere conveniente celebrar reuniones privadas; sin embargo, la Junta tendrá derecho a tomar parte en la discusión de todas sus proposiciones en la Comisión y en particular en la de aquellas a que se refieren los literales c) y d); f) Evaluar anualmente los resultados de la aplicación del Acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer a la Comisión las medidas correctivas pertinentes de carácter positivo; g) Efectuar los estudios técnicos que le encomiende la Comisión y otros que a su juicio sean necesarios; h) Ejercer las atribuciones que le delegue la Comisión; i) Desempeñar las funciones de Secretariado Permanente del Acuerdo y mantener contacto directo con los Gobiernos de los Países Miembros a través del organismo que cada uno de ellos señale para tal efecto; j) Elaborar su reglamento y someter a la Comisión la aprobación del mismo o sus modificaciones; k) Presentar a la Comisión el proyecto de presupuesto anual; l) Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomiende la Comisión; ll) Presentar un informe anual de sus actividades a la Comisión; m) Proponer a la Comisión la estructura orgánica de sus departamentos técnicos y las modificaciones que estime conveniente; n) Contratar y remover su personal técnico y administrativo; ñ) Encargar la ejecución de trabajos específicos a expertos en determinadas materias; o) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y especialmente de los que tengan a su cargo la planificación; y p) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere este Acuerdo".

Sobre la base de las disposiciones transcritas, y sin perjuicio de las consideraciones que se formulan más adelante, se puede concluir que en el sistema creado por el Pacto Andino la función de concertar los intereses entre los Estados participantes y de formular dicho concierto en decisiones provistas de validez jurídica, corresponde al órgano preferentemente intergubernamental: la Comisión, y al órgano preferentemente comunitario: la Junta, órganos que, en el ejercicio de dicho poder, deben entrar en frecuentes relaciones que son analizadas en el cap. II, Sección 2ª de este trabajo. En efecto, "todo el sistema institucional está diseñado sobre la base de otorgar una adecuada representación tanto a los intereses de naturaleza subregional como a los intereses de naturaleza interguberna-

mental, representados respectivamente por la Junta y la Comisión". "Las relaciones recíprocas entre ambos órganos, establecidas de tal manera que ellos convergen en la adopción de las decisiones —sin perjuicio de su capacidad de decisión propia— revela una adecuada distribución de competencias y un equilibrio institucional". (9)

CAPITULO II

LAS RELACIONES ENTRE LOS ORGANOS DE DECISION

Sección 1ª: Las relaciones entre el Consejo y la Comisión en las Comunidades Europeas.

Como se expresara precedentemente, en las Comunidades Europeas el poder de decisión reside en el Consejo y en la Comisión, sin perjuicio de la consulta a otros órganos del sistema institucional y particularmente de la Asamblea. (10)

La afirmación anterior comprende dos aspectos: a) que tanto el Consejo como la Comisión gozan de un poder de decisión propio, es decir, que éste es ejercido con independencia y —teóricamente— con prescindencia de los otros órganos del sistema institucional, y d) que ambos órganos disponen de un poder de decisión compartido lo cual implica a su vez, que deban entrar en relaciones para su ejercicio.

Las características, intensidad y frecuencia de las relaciones entre el Consejo y la Comisión en el ejercicio del poder en referencia, difieren según actúen en el ámbito del Tratado CECA de una parte, o en el cuadro de los Tratados CEE y CEEA de la otra, razón por la cual se ha estimado conveniente hacer un análisis separado de ambos tipos de situación.

La CECA.—

"El Tratado instituyente de la CECA casi no organiza la colaboración entre los dos órganos. De una manera general las dos autoridades cumplen sus fun-

(9) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES: "Conclusiones de la Mesa redonda sobre la problemática jurídica e institucional del Subgrupo Andino", Caracas, Universidad Central de Venezuela, Mayo, 1970, citadas por ORREGO FCO: "La incorporación del ordenamiento jurídico subregional al derecho interno", en "Revista de Derecho de la Integración", Bs. Aires, INTAL, N° 7, Octubre, 1970, pág. 55. Cfr: ORREGO FCO: op. cit. PEÑA F: "Proyecciones institucionales del Grupo Andino" en "Revista de la Integración" Bs. Aires, INTAL, N° 2, Mayo 1968. INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES: "Derecho de la Integración Latinoamericana. Ensayo de sistematización". Ed. Depalma. Bs. Aires, 1969, especialmente págs. 803-824.

(10) Cfr: WIGNY P: "L'Assemblée Parlementaire dans l'Europe des Six" Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, 1958. —NOEL E. y AMPHOUX J: "Les Commissions", en "Les Nouvelles. Droit des Communautés Européennes", Bruselas, Ed Larcier, 1969. MEGRET J: "Les Conseils", en "Les Nouvelles".

ciones de una manera que podría calificarse de casi paralela. Sin embargo, en ciertas materias que se refieren a problemas de una importancia o gravedad particulares "los autores del Tratado han introducido la intervención del Consejo actuando en colaboración con la Alta Autoridad: es el procedimiento de la decisión de ésta sobre opinión conforme del Consejo. En lo que resta, el Tratado prevé frecuentemente la consulta del Consejo por la Alta Autoridad, pero quedando ésta dueña de su decisión". (11)

En efecto, en el Tratado CECA el poder de decisión reside esencialmente en la Alta Autoridad (Comisión), órgano que —de conformidad al art. 14, par. 1º ya citado— "adopta decisiones, formula recomendaciones o emite opiniones".

Las relaciones entre la Alta Autoridad y el Consejo están organizadas de un modo general en el art. 26 del Tratado. Según este artículo, "El Consejo ejerce sus atribuciones" "específicamente con miras a armonizar la acción de la Alta Autoridad con la de los gobiernos responsables de la política económica general de su país". Es decir, el Consejo —como órgano preferentemente intergubernamental— cumple en esencia la función de coordinar ("armonizar") la acción del órgano comunitario: Alta Autoridad con la de los gobiernos nacionales. Este es pues, el alcance que, en el ámbito de la CECA, tiene la colaboración entre el Consejo y la Comisión establecida de manera general por el art. 15 del Tratado de Fusión de los órganos ejecutivos de las tres Comunidades (12).

Para el cumplimiento de su función de coordinación por el Consejo, el citado art. 26 prevé: "intercambios de información" y "consultas recíprocas" entre aquel y la Alta Autoridad (par. 2), y la facultad del Consejo para "pedir a la Alta Autoridad de proceder al estudio de todas las proposiciones y medidas que él juzgue oportunas o necesarias para la realización de los objetivos comunes". (par. 3).

Es el art. 28 del Tratado el que, de una manera más explícita, prevé dos mecanismos por medio de los cuales la relación Alta Autoridad-Consejo reviste caracteres más definidos: la consulta del Consejo por la Alta Autoridad y la decisión de ésta sobre opinión conforme del Consejo. Estos dos mecanismos constituyen la piedra angular de las relaciones entre ambos órganos y reciben una frecuente aplicación en el Tratado. (13)

La CEE y la CEEA.—

"Debe considerarse que en el ejercicio de sus respectivas competencias, Consejo y Comisión se hallan situados uno frente al otro y que entre ellos existen relaciones de colaboración y no de subordinación". (14)

La base jurídica de la colaboración entre los dos órganos reside en los arts. 145 y 155 del Tratado CEE y 115 y 124 del Tratado CEEA, ya citados, y en el art. 15 del Tratado de Fusión de los órganos ejecutivos que expresa:

(11) MEGRET: *op. cit.* pág. 236.

(12) "Tratado instituyente un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas" de 8 de Abril de 1965.

(13) Cfr.: MUNCH: *op. cit.* pág. 10.

(14) NOEL et AMPHOUX: *op. cit.* pág. 215.

“El Consejo y la Comisión proceden a consultarse recíprocamente y organizan de común acuerdo las modalidades de la colaboración entre ellos”.

Dicha colaboración, establecida de una manera general en los artículos citados, es explicitada en numerosas disposiciones de los dos Tratados que originan diferentes formas o mecanismos de relación entre ambos órganos a propósito del ejercicio del poder de decisión. Dichas formas o mecanismos son susceptibles de ordenarse en una especie de sistema según sea la menor o mayor intensidad que ellos revisten.

La base de tal sistema estaría así constituida por formas de relación no obligatorias que revisten un carácter facultativo. Tal sería el caso en que “la Comisión puede dirigir al Consejo recomendaciones en los casos en que ella lo estime necesario incluso cuando los Tratados no prevén expresamente este procedimiento” e “incluso en los casos en que el Consejo está habilitado para actuar sin proposición de la Comisión, ésta puede —de propia iniciativa o eventualmente a invitación del Consejo (15)— emitir sugerencias u opiniones que trasmite al Consejo o presentarle proyectos de decisiones cuya adopción le parece oportuna”. (16)

Luego, en una situación que podría calificarse como intermedia en dicho sistema, se ubicarían diversas formas o mecanismos de relación previstos por los dos Tratados para determinados casos y que revisten carácter obligatorio. Tales serían los casos en que se requiere de “una opinión de la Comisión sin la cual el Consejo no puede estatuir (CEE: art. 103, par. 3); casos en que la medida debe ser adoptada por el Consejo en colaboración con la Comisión (CEE: art. 212; CEEA: art. 186); o después de haber deliberado con ella (CEE: art. 203, par. 4, al. 2; y CEEA: art. 117; par. 4; al. 2); o previa consulta a la Comisión (CEE: art. 195; CEEA: art. 167); o sobre informe de la Comisión (CEE: art. 8, par. 3); o después que la Comisión ha presentado recomendaciones (CEE: art. 111, par. 2, y 113, par. 3)”. (17)

Finalmente, en la cúspide de la ordenación propuesta, se situaría el mecanismo de relación más característico y perfeccionado de los Tratados CEE y CEEA, consistente en la presentación de proposiciones por la Comisión al Consejo, “a la existencia de las cuales los Tratados subordinan la mayor parte de las decisiones del Consejo”. (18)

Análisis del mecanismo de la proposición.

1) La iniciativa de la Comisión.

La puesta en movimiento de este mecanismo está entregada en forma exclusiva a la Comisión, órgano que —a tal efecto— actúa con independencia de los otros órganos del sistema institucional. Ello no excluye, por cierto, la posibilidad

(15) Tal invitación se funda, respecto de la CEE en el art. 152, y respecto de la CEEA en el art. 122, de los respectivos Tratados.

(16) NOEL et AMPHOUX: *op. cit.* pág. 197.

(17) NOEL et AMPHOUX: *op. cit.* pág. 197.

(18) *Idem*, pág. 194.

de que la Comisión procure obtener todos los antecedentes e informaciones que estime necesarios para elaborar la proposición entrando para ello en relaciones, sea con otros órganos de las Comunidades, sea con órganos de los Estados miembros, relaciones que, en determinados casos previstos por los Tratados, revisten un carácter obligatorio (19). Todo ello, sin embargo, no afecta la exclusividad de la iniciativa por la Comisión.

La exclusividad de la iniciativa del mecanismo de la proposición concedida a la Comisión implica dos consecuencias inmediatas: a) de una parte, "que el Consejo delibere sobre una proposición de la Comisión y a partir de ella" y b) de otra parte, "que el Consejo y antes de él, los órganos de preparación de sus trabajos, deben situarse en un primer análisis sobre la base del pensamiento de la Comisión". (20)

La adopción de la proposición por la Comisión se hace por la mayoría de sus miembros de conformidad con el art. 17 del Tratado de Fusión.

ii) Carácter obligatorio de este mecanismo.

En la mayor parte de los casos en que los Tratados CEE y CEEA prevén la utilización de este mecanismo, las disposiciones están redactadas en forma imperativa, lo cual permite concluir que en tales casos la relación Consejo-Comisión en que consiste la proposición reviste un carácter obligatorio, en efecto, la fórmula frecuentemente utilizada por los Tratados expresa: "el Consejo, a proposición de la Comisión"... "toma" o "decide" o "estatuye" (21). "Los Tratados de Roma han hecho obligatoria en el plano funcional la cooperación entre el Consejo y la Comisión por el llamado mecanismo de la proposición". (22)

La afirmación anterior, sin embargo, entraña ciertas consecuencias delicadas. En efecto, supuesta la obligación para la Comisión de presentar la proposición al Consejo y la obligación de éste de considerar dicha proposición, se ha discutido en doctrina sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de un recurso en carencia fundado en una violación a la supuesta obligación. (23)

De una parte, se ha sostenido que "si la Comisión puede o debe actuar en virtud del Tratado o de un acto del Consejo, pero se abstiene de hacerlo, el Consejo podría interponer un recurso en carencia. El problema es diferente cuando se trata de saber si el Consejo puede o no interponer un recurso contra la Comisión cuando ella no le ha presentado una proposición, base esencial del acto a ser adoptado por el Consejo. Si se admite que sólo la no adopción de un acto obligatorio puede ser objeto de un recurso, opinión manifestada por la Corte, "un recurso en carencia interpuesto por el Consejo con miras a obtener la presentación

(19) For ej.: Consulta al Comité Económico y Social o al Consejo Monetario,

(20) MEGRET: *op. cit.*, pág. 237.

(21) Los términos utilizados en el texto francés son: "prend", "arrête" y "statue".

(22) MEGRET: *op. cit.*, pág. 237.

(23) Cfr: art. 175, Tratado C. E. E. y 148, Tratado C. E. E. A.

de una proposición por la Comisión sería inadmisibles". (24) Pero, de otra parte, "se admite, bajo ciertas condiciones, un recurso del Consejo contra la Comisión que se ha abstenido de dirigirla una proposición". (25)

En lo concerniente al Consejo, supuesta la obligación de éste a pronunciarse sobre la proposición que la Comisión le ha dirigido, la violación de tal obligación podría servir de base para la interposición de un recurso en carencia, posibilidad que aparece menos controvertida que en el caso de la Comisión. (26)

En nuestra opinión, sería conveniente, en primer término, distinguir entre lo que podría denominarse "obligatoriedad o no obligatoriedad de la utilización mecanismo" de una parte, y de la otra, "obligatoriedad o no obligatoriedad de la adopción de la medida prevista" (Reglamento, Directiva o Decisión).

La obligatoriedad de utilización del mecanismo de la proposición consistiría en la necesidad jurídica en que se encontrarían Comisión y Consejo de hacer uso de la proposición para adoptar el acto previsto; es decir, el acto cuya adopción prevé el Tratado, sólo podría adoptarse mediante la utilización de la proposición. Como se expresara, en la generalidad de los casos en que los Tratados establecen la utilización de la proposición, lo hacen en forma imperativa de tal manera que existiría la obligación de su utilización para adoptar el acto previsto. La violación de dicha obligación, esto es, la adopción del acto sin proposición, originaría—a nuestro juicio— la posibilidad de interponer un recurso en anulación contra el acto adoptado, más que un recurso en carencia; ello, toda vez que en tal situación se ha adoptado un acto en violación de la norma que ordena la utilización de la proposición a tal efecto, es decir, en violación al Tratado.

La obligatoriedad de la adopción de la medida prevista consistiría en la necesidad jurídica en que se encontrarían los órganos de decisores de adoptar la medida, de estatuir, y en caso de tratarse de un acto determinado, de adoptar ese acto y no uno diverso (p. ej.: si el Tratado prevé la dictación de un Reglamento y el Consejo dictara una Decisión). Así, en esta situación, habría dos posibilidades de violación por los órganos decisores: a) la no adopción del acto, vale decir, abstenerse; y b) cuando se prevé la adopción de un acto específico, adoptar un acto distinto al ordenado. En la primera hipótesis, o sea, abstención de estatuir, estimamos —sin embargo— que no siempre habría violación de una obligación. En tal hipótesis —estimamos— sería necesario determinar si la disposición que ordena la dictación del acto fija o no un plazo para su dictación (p. ej.: antes de la expiración del período transitorio). Tal distinción tendría importancia toda vez que podría sostenerse que si la disposición no fija plazo para la adopción del acto, tampoco se lo señala a la Comisión para presentar la proposición pertinente. A la inversa, en aquellos casos en que el Tratado fija un plazo, implícitamente está señalándole un plazo a la Comisión para presentar su proposición y al Consejo

(24) BEBRE G: "Recours en annulation et en carence", en "Les Nouvelles", pág. 328.

(25) HOUBEN: "Les Conseils des Ministres des Communautés Européennes", Leyde, 1964, pág. 203 citado por BEBRE; idem.

(26) Cfr.: BEBRE: id.

para pronunciarse. En este caso, parecería clara la posibilidad de un recurso en carencia frente a una abstención, sea de la Comisión, sea del Consejo. Pero, en el caso inverso, esto es, cuando en el Tratado no se contiene plazo para la adopción de la medida por él prevista, la situación se presenta menos clara. Podría estimarse que en tales casos el Tratado estaría entregando a los órganos decisores la facultad de apreciar la oportunidad para la adopción de la medida teniendo en vista los objetivos perseguidos, lo cual plantea la cuestión de saber cuál órgano es el llamado a realizar tal apreciación. De ser sólo la Comisión, presentada por ésta la proposición al Consejo, éste se encontraría obligado a pronunciarse y de no hacerlo, podría estimarse habría base para un recurso en carencia en su contra. En cambio, si se considerara que la apreciación de oportunidad corresponde a ambos órganos, Comisión y Consejo, sometida la proposición al Consejo, restaría a éste la posibilidad de apreciar la oportunidad de la medida propuesta por la Comisión y en tal caso no parece concebible la posibilidad de un recurso en carencia en contra del Consejo si éste no adoptara la medida.

Finalmente, en lo relativo a la segunda hipótesis considerada, es decir, la dictación de un acto diferente del ordenado, podría considerarse como base para la interposición de un recurso en anulación.

iii) Actitudes del Consejo frente a la proposición.

De aceptarse el principio de que en la generalidad de los casos el Consejo está obligado a pronunciarse, el contenido de tal pronunciamiento podría consistir en: a) aprobar la proposición; b) no aprobarla, o sea rechazarla; y c) enmendarla.

a) La aprobación, por regla general, requiere de la mayoría calificada de votos; sin embargo, los Tratados prevén numerosos casos en que se exige mayoría simple o la unanimidad.

b) No reuniéndose la mayoría requerida para la aprobación, nos encontramos frente al rechazo de la misma.

c) La enmienda de la proposición por el Consejo requiere siempre la unanimidad de los votos de éste, de conformidad con el art. 149, par. 1, del Tratado CEE y del art. 119, par. 1, del Tratado CEEA. Esta exigencia aparentemente excesiva, tiene por finalidad salvaguardar la integridad de la proposición, esto es, del criterio de la Comisión. De ahí que, por lo general, sea más fácil al Consejo rechazar la proposición que enmendarla. La disposición referida, garante del criterio de la Comisión, encuentra adecuado complemento en la facultad que el párrafo 2º de los respectivos artículos, confieren a la Comisión para modificar su proposición en tanto el Consejo no estatuya.

Sección 2ª: Las relaciones entre la Comisión y la Junta en el Pacto Andino.

Como se expresara precedentemente, los órganos de decisión establecidos por el Acuerdo de Cartagena son la Comisión y la Junta. Ello implica, de una parte,

que cada uno de dichos órganos goza de un poder de decisión propio (27), y de la otra, ambos disponen de un poder de decisión compartido, lo cual entraña —a su vez— que deban entrar en relaciones.

En cuanto el poder de decisión se manifiesta mediante la adopción de actos provistos de validez jurídica —continentes del acuerdo o concertación de intereses— el ejercicio de dicho poder se concentra esencialmente en la Comisión, la que —según el ya citado art. 6, al. 2, “expresa su voluntad mediante Decisiones”. (28) De otra parte, diversas disposiciones del Acuerdo subordinan la adopción de decisiones por la Comisión a las proposiciones que debe presentarle la Junta, estableciéndose así una colaboración entre ambos órganos, en virtud de la cual corresponde a la Junta —como órgano preferentemente técnico y comunitario— la elaboración de las proposiciones a dirigir a la Comisión, y a ésta —órgano preferentemente intergubernamental —adoptar la decisión.

De esta manera, las relaciones entre la Comisión y la Junta —en el ejercicio del poder de decisión— se expresan fundamentalmente a través del mecanismo de la proposición, base esencial de parte importante de las decisiones a adoptarse por la Comisión. En efecto, “ambos órganos concurren a la formación de las decisiones produciendo una síntesis entre el interés nacional y el interés comunitario; tal síntesis se asegura a través del mecanismo de la proposición que es la piedra angular del equilibrio institucional. Este mecanismo permite que el criterio comunitario esté siempre presente en las decisiones de la Comisión, la cual concentra el poder decisorio básico: dicho mecanismo es determinante en muchos casos de la competencia de la Comisión, que no podrá actuar sin previa autorización de la Junta”. (29)

Análisis del mecanismo de la proposición.

1) La iniciativa de la Junta.

La Junta, como órgano técnico comunitario, es la encargada de la elaboración de las proposiciones y, consecuentemente, de la puesta en movimiento de este mecanismo. “Su herramienta esencial de trabajo es la facultad de propuesta, celosamente definida en el Acuerdo. En breve, esta facultad puede describirse al decir que la propuesta de la Junta debe ser normalmente el punto de partida para la acción del órgano político constituido por los representantes de los países: la Comisión”. (30)

(27) Dicho poder, ejercido por la Junta, se expresa en Resoluciones. Este órgano puede, asimismo, actuar en virtud de delegación de la Comisión (Arts. 7, “e” y 15, “b” y “h”, del Acuerdo).

(28) Según ORREGO FCO: *op. cit.*, pág. 55, el poder de decisión podría manifestarse en otros tipos de actos, p. ej., “directivas”.

(29) INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES: “Derecho de la Integración Latinoamericana. Ensayo de Sistematización”, pág. 823.

(30) SALGADO G: “Hacket Memorial Lecture”, Conferencia dada en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de Austin, Texas, Abril 5 de 1972, pág. 8.

De conformidad con la letra c) del Art. 15 del Acuerdo, corresponde a la Junta "formular a la Comisión proposiciones destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo con la mira de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible". Esta disposición, de carácter general, recibe aplicación en diversas otras disposiciones del Acuerdo en que prevén medidas específicas. (31)

Tanto en la elaboración como en la presentación de las proposiciones, la Junta actúa con independencia de los otros órganos del sistema institucional, lo cual no excluye la posibilidad de que procure obtener, sea de ellos sea de los Estados, todos los antecedentes e informaciones que estime necesarios para tal elaboración.

La adopción de la proposición por la Junta requiere de la unanimidad según el art. 17 del Acuerdo. Dicho artículo contiene, además, una disposición novedosa e interesante, consistente en la facultad conferida a la Junta para "elevar a la consideración de la Comisión proposiciones alternativas aprobadas también por unanimidad".

ii) Análisis de la proposición por la Comisión.

"La Comisión deberá considerar las proposiciones de la Junta en todos los casos" (art. 12), de tal manera que una vez presentada una proposición por la Junta a la Comisión —o varias en caso de proposiciones alternativas— ésta se encuentra obligada a analizarlas.

En relación con el análisis de las proposiciones por la Comisión, reviste singular importancia el art. 15, e) del Acuerdo que faculta a la Junta, elaboradora de la proposición, "a tomar parte en la discusión de todas sus proposiciones en la Comisión". Esta disposición, al conferir expresamente este derecho al órgano comunitario, permite pensar de una parte, que los autores del Acuerdo han querido —por la vía de este mecanismo estrechar lo más posible el diálogo Junta-Comisión en la adopción de decisiones, y de otra parte, que la Junta se encontraría habilitada para modificar su proposición en tanto la Comisión no se pronuncie sobre ella. (32) Ambos elementos podrían considerarse a su vez como eficaces instrumentos para reforzar el rol del órgano técnico comunitario en lo concerniente a su capacidad de concertar intereses.

Referente al pronunciamiento de la Comisión sobre la proposición, el contenido de tal pronunciamiento puede ser "aprobar, no aprobar o enmendar las proposiciones de la Junta" (art. 7, f).

La aprobación de la proposición —y por tanto, su conversión en decisión— se obtiene "con el voto afirmativo de los 2/3 de los Países miembros". (art. 11, al.1). Sin embargo, esta regla de carácter general presenta algunas excepciones.

(31) Cfr. v. gr: arts. 15, f): 27, 28, 29, 30, 33, 35, 36 y 38, del Acuerdo.

(32) Cfr.: INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES: "Derecho de la Integración Latinoamericana. Ensayo de Sistematización", pág. 815.

El primer tipo de excepciones se refiere a la adopción de decisiones sobre las materias contenidas en el Anexo I del Acuerdo (33), en que —además de los 2/3— se exige que no haya voto negativo. Se concede así, a cada Estado un verdadero derecho a veto en lo que concierne a la adopción de decisiones sobre tales materias.

El segundo tipo de excepciones se refiere a la adopción de decisiones sobre las materias contenidas en el Anexo II del Acuerdo (34), en que —además de los 2/3— se exige que no haya voto negativo. Se agrega, sin embargo, en estos casos un novedoso mecanismo destinado a obviar la existencia de un voto negativo. En efecto, de conformidad con el art. 11, b) la proposición que hubiere obtenido los 2/3 de los votos afirmativos, pero que a la vez fuere objeto de un voto negativo, deberá ser devuelta a la Junta “para la consideración de los antecedentes” que originaron dicho voto negativo. La Junta, en un plazo no inferior a dos meses ni superior a seis, deberá someter nuevamente la proposición a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estimare oportunas. Dicha proposición se entenderá aprobada si obtiene 2/3 de los votos afirmativos y sin que haya voto negativo, pero no se considerará como tal el del País que hubiere votado negativamente en la oportunidad anterior. De esta manera, el verdadero derecho a veto concedido a los Estados en el caso de las materias contenidas en el Anexo I, se encuentra aquí debilitado por el mecanismo descrito.

El tercer tipo de excepciones se refiere a la adopción de Decisiones sobre materias relacionadas con el régimen especial previsto por el Acuerdo en favor de Bolivia y Ecuador, materias que se contienen en el Anexo III. En estos casos —además de los 2/3 de votos afirmativos— se requiere que uno de dichos votos sea el de Bolivia o del Ecuador; tal exigencia parece razonable si se tiene en consideración que la Decisión a adoptarse en estos casos interesa particularmente a ambos países.

La segunda actitud que puede asumir la Comisión al pronunciarse sobre la proposición consiste en el rechazo de la misma, esto es, su no aprobación (art. 7, del Acuerdo).

Finalmente, el art. 7 concede a la Comisión el derecho a enmendar la proposición que le ha dirigido la Junta, para lo cual se requiere de los 2/3 de votos afirmativos y que no haya voto negativo (35). De tal manera, si bien no se requiere de la unanimidad de los votos del órgano intergubernamental para modifi-

(33) Vgr.: aprobación de normas para la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas; programa de armonización de instrumentos de regulación del comercio exterior; programas de integración física; programa de liberación; programas conjuntos de desarrollo agropecuario; aprobar modificaciones al Acuerdo; enmendar las proposiciones de la Junta; establecer las condiciones de adhesión al Acuerdo.

(34) Aprobación de la nómina de productos reservados para los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; aprobar dichos Programas; aprobar el Arancel Externo Mínimo Común y el Arancel Externo Común, etc.

(35) La enmienda de la proposición se encuentra entre las materias contenidas en el Anexo I del Acuerdo. Cfr.: supra, Nota (33).

car la proposición del órgano técnico comunitario, la exigencia establecida puede considerarse lo suficientemente rigurosa como para salvaguardar la integridad de la proposición y —por ende— el criterio de la Junta, ya que basta con que un sólo Estado se oponga a la enmienda para que la proposición permanezca intacta (36).

iii) Carácter obligatorio de este mecanismo.

Parte importante de las disposiciones del Acuerdo que prevén la adopción de decisiones por la vía del mecanismo de la proposición, están redactadas imperativamente lo cual induciría a pensar que —en tales casos— la Junta estaría obligada a dirigir una proposición a la Comisión y ésta a pronunciarse al respecto (37). En efecto, la fórmula frecuentemente utilizada en tales casos expresa: "La Comisión, a propuesta de la Junta", "establecerá" o "acordará" o "aprobará" (38). Tal conclusión aparece reforzada si se compara tales disposiciones con otras del Acuerdo en que la fórmula utilizada consiste en "podrá" o "si lo estima conveniente" (39), lo cual permite concluir que en estos casos, el Acuerdo ha querido entregar una facultad de apreciación, sea a la Junta sea a la Comisión, en cuanto a la oportunidad de la presentación de la proposición o de la adopción de la Decisión. Así pues, pareciera que en el primer tipo de casos el Acuerdo ha pretendido imponer una obligación a la Junta en cuanto a la proposición y a la Comisión en cuanto a la adopción de la decisión, en tanto que en el segundo tipo de casos, habría más bien conferido una facultad de apreciar la oportunidad de la medida prevista.

No obstante, si bien podría estimarse que la distinción entre los dos tipos de casos en referencia aparece clara sobre la base de un análisis comparativo de las respectivas disposiciones, dicha distinción —y particularmente— el carácter obligatorio del mecanismo en el primer tipo de casos, parece debilitarse a la luz de un examen más completo. En efecto, el principal obstáculo para una conclusión definitiva sobre el punto consiste —a nuestro juicio— en la ausencia de un mecanismo adecuado que permita hacer efectiva la responsabilidad jurídica de la Junta y de la Comisión en general y, específicamente, en el caso de una infracción a la pretendida obligación de proponer y de decidir respectivamente. De esta manera, en los casos en que el Acuerdo utiliza una fórmula imperativa, las obligaciones de utilizar la proposición de una parte, y de adoptar la medida ordenada, de la otra (40), que parecen desprenderse del carácter imperativo de la dicha fórmula, aparecen desprovistas de sanción para el caso de su no acatamiento, sea

(36) Cfr: INSTITUTO INTERAMERICANO DE ESTUDIOS JURIDICOS INTERNACIONALES: "Derecho de la Integración Latinoamericana. Ensayo de Sistematización", particularmente pág. 810 y siguientes, sobre el debate que se originara a este respecto con ocasión del Primer Proyecto del Acuerdo.

(37) Cfr: *idem*, pág. 823: "...la Comisión está obligada a decidir sobre las proposiciones de la Junta".

(38) Cfr. vgr: arts. 27, 28, 29, 30, 33, 35, 36, 47, 49, 50 al 1, del Acdo.

(39) Cfr. vgr: arts. 38, 39, 50 al 3, 51, del Acuerdo.

(40) Cfr. supra Cap. II, Secc. Ia, donde al analizar la proposición en la CEE y CEEA, se propone la distinción entre la obligación de utilizar dicho mecanismo, y la obligación de adoptar el acto previsto por los Tratados.

por la Junta, sea por la Comisión (41). De otra parte, en lo que concierne particularmente a la Comisión, el Acuerdo sólo expresa la obligación de considerar las proposiciones de la Junta (art. 12), pero no la de decidir sobre ellas (42), aún cuando pudiera estimarse que la segunda se desprende de la primera. De esta manera, se ha dado en la práctica el hecho de que si bien la Comisión ha considerado la proposición que le ha dirigido la Junta, no se ha pronunciado a su respecto, sea aprobándola, sea rechazándola, sea modificándola.

Consideramos que la ausencia de un mecanismo que permita hacer efectiva la responsabilidad jurídica de la Junta y de la Comisión en los casos de: no utilización de la proposición, de la no adopción de la Decisión y de abstención de la Comisión a pronunciarse sobre la proposición, en los casos en que el Acuerdo parece imponer tales obligaciones, conduce en definitiva a privar al Acuerdo de parte importante de su efectividad; la afirmación anterior es particularmente válida si se tiene en consideración la colaboración que debe existir entre dichos dos órganos en la adopción de numerosas decisiones, colaboración que —como se expresara— constituye uno de los pilares fundamentales sobre el que reposa el ejercicio del poder de decisión (43).

CONCLUSIONES:

Del análisis que antecede parece posible extraer ciertas conclusiones.

1) La primera de ellas es la demostración de la hipótesis de partida, esto es, que tanto en las Comunidades Europeas como en el Pacto Andino, la función y, por ende, el poder de decisión pertenecen —en lo esencial— al órgano preferentemente intergubernamental (Consejo de las Comunidades y Comisión del Pacto Andino), y al órgano preferentemente comunitario (Comisión de las Comunidades y Junta en el Pacto Andino).

2) La pertenencia del poder de decisión a ambos tipos de órganos implica, de una parte, que ambos gozan de un poder de decisión propio, y de la otra, que disponen de un poder de decisión compartido, lo cual supone que deban entrar en relaciones entre ellos. (Consejo-Comisión en las Comunidades Europeas y Comisión-Junta en el Pacto Andino).

3) Tales relaciones presentan ciertas características diversas según se trate de las Comunidades Europeas, por un lado, y del Pacto Andino por el otro, y al interior de aquéllas, según se trate de la CECA, o de la CEE y CEEA.

4) En lo que concierne a las Comunidades Europeas, en el caso de la CECA el poder de decisión reside fundamentalmente en el órgano de preferencia comunitario: la Comisión (actuando como Alta Autoridad); en tanto que en la CEE y en la CEEA se ha establecido una estrecha colaboración entre el Consejo

(41) Excluimos del análisis la facultad de la Comisión de remover a los miembros de la Junta (art. 7, "c"), por considerar que tal procedimiento corresponde más bien a una responsabilidad de tipo político que jurídico.

(42) Cfr: supra, Nota (37).

(43) Cfr: supra, Notas (29) y (30).

y la Comisión (cuya forma más característica es el mecanismo de la proposición) y en la cual colaboración el poder decisorio básico está esencialmente radicado en el órgano preferentemente intergubernamental: el Consejo. Tal diferencia ha sido explicada —entre otras razones— por la naturaleza diferente del Tratado de París (Tratado “regla”) y de los Tratados de Roma (Tratados “cuadros”).

5) En lo que concierne al Pacto Andino, el poder de decisión está basado —sin perjuicio de la capacidad de decisión propia— en una colaboración entre la Comisión y la Junta y que se expresa fundamentalmente a través de un mecanismo específico: la proposición; y en la cual colaboración el poder de decisión final descansa las más de las veces en el órgano preferentemente intergubernamental: la Comisión.

6) De este modo, más allá de ciertas diferencias derivadas de características propias de los procesos de integración europeo por un lado, y del Pacto Andino por el otro, pareciera existir entre ambos procesos —en lo concerniente al poder de decisión— y particularmente entre la CEE y CEEA y el Pacto Andino, una cierta semejanza esencial: consistente en la colaboración entre el órgano de naturaleza predominantemente comunitaria y técnica y el órgano de naturaleza preeminentemente política, el cual —a menudo— concentra el poder decisor final. Se constituye así una fórmula flexible y eficaz que permite a los Estados —cedentes de una cierta porción del ejercicio de sus atribuciones— conservar, a través del órgano político, un cierto control en el ejercicio de tales atribuciones por los órganos creados y específicamente en el ejercicio del poder de decisión.