Ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina

Aplicación del principio de “complemento indispensable”

Alvaro Gutiérrez Bendezú

Lima / Bogotá, 20 de noviembre de 2025

Ordenamiento comunitario andino

1. Acuerdo de Cartagena
2. Tratado de Creación del Tribunal
3. Características normativa andina
   a) Supranacionalidad
   b) Aplicación directa
   c) Efecto inmediato
4. Normas andinas
   a) Acuerdo de Cartagena
   b) Tratado Tribunal
   c) Decisiones
   d) Resoluciones
   e) Convenios

Complemento indispensable

1. Normas andinas en algunos casos requieren reglamentación interna
2. Países Miembros excedían facultades
3. Tribunal establece condiciones
4. Jurisprudencia (antecedentes)
5. Casos “positivos”
6. Casos “negativos”

Antecedentes en la jurisprudencia del Tribunal

- Proceso 02-IP-88

  "No se puede admitir en consecuencia que la legislación nacional modifique, agregue o suprima normas sobre tales aspectos..." regulados por la legislación comunitaria "o que se insista en mantener la vigencia de leyes nacionales anteriores a la norma comunitaria incompatibles con ella...", debiendo únicamente legislar sobre lo no comprendido en la Decisión supranacional".

Antecedentes en la jurisprudencia del Tribunal

- Proceso 10-IP-94

"…El desarrollo de la ley comunitaria por la legislación nacional, es empero excepcional y por tanto a él le son aplicables principios tales como el del 'complemento indispensable', según el cual no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquellas. Este régimen de excepción, dada su naturaleza de tal, debe ser aplicado en forma restringida de acuerdo con normas elementales de hermenéutica jurídica. Significa ésto que para que tenga validez la legislación interna se requiere que verse sobre asuntos no regulados en lo absoluto por la Comunidad, lo cual resulta obvio dentro del espíritu y el sentido natural y lógico de la expresión 'régimen común sobre tratamiento' que utiliza el artículo 27 del Acuerdo de Cartagena."

Antecedentes en la jurisprudencia del Tribunal

- Proceso 30-IP-98

*"La doctrina jurisprudencial del Tribunal ha sido constante y reiterada al establecer, a partir de la vigencia de la Decisión 85 y concretamente en la interpretación prejudicial 02-IP-88 (...) refiriéndose en esa ocasión al desarrollo normativo interno de la ley comunitaria, que esta última, así como la doctrina y la propia jurisprudencia interpretatoria recomiendan aplicar criterios restrictivos, con arreglo al principio del "**complemento indispensable**", para medir hasta donde pueden llegar las innovaciones normativas de derecho interno, prescribiendo que sólo serían legítimas aquellas **complementarias** que resulten ser "estrictamente necesarias para la ejecución de la norma comunitaria y, por tanto, que favorezcan su aplicación y...de ningún modo la entraben o desvirtúen".*

Concepto de complemento indispensable

"El Principio de Complemento Indispensable de la normativa comunitaria consagra lo que algunos tratadistas denominan "norma de clausura", según la cual ***se deja a la legislación de los Países Miembros la solución legislativa de situaciones no contempladas en la ley comunitaria, ya que es posible que aquélla no prevea todos los casos susceptibles de regulación jurídica****.*

El Tribunal Andino, en reiterada jurisprudencia ha manifestado que "la norma comunitaria, la doctrina y la jurisprudencia recomiendan aplicar criterios restrictivos, como el principio del 'complemento indispensable' para medir hasta donde pueden llegar las innovaciones normativas de derecho interno, anotando que sólo serían legítimas aquellas complementarias que resulten ser estrictamente necesarias para la ejecución de la norma comunitaria y, por tanto, que favorezcan su aplicación y que de ningún modo la entraben o desvirtúen".

MEYTHALER, José; y **RUBIO**, Andrés. *Régimen ecuatoriano de licenciamiento obligatorio de patentes de fármacos. Análisis al amparo de los tratados internacionales vigentes*. **En:** Derecho Farmacéutico y Propiedad Intelectual en América Latina. Asociación Interamericana de Propiedad Intelectual (ASIPI). Marzo, 2015. Pág.333

Concepto de complemento indispensable

"3.5. El principio de complemento indispensable

La norma nacional no puede contradecir lo establecido en la norma andina, pero puede complementarla*. Son dos los escenarios en los que la norma nacional puede complementar a la norma andina. El primero,* ***cuando un asunto o tema no está regulado en la norma andina****. En este caso, ante el silencio de la norma andina, la norma nacional puede abocarse al conocimiento de dicho asunto o tema y regularlo normativamente. El segundo,* ***cuando la norma andina regula una materia en términos generales y autoriza que algún extremo de ella sea desarrollado de manera más detallada o concreta por la legislación interna*** *de los países miembros".*

GÓMEZ APAC, Hugo. *El Ordenamiento Jurídico Comunitario Andino*. **En**: Apuntes de Derecho Comunitario Andino. A propósito de los 50 años de la Comunidad Andina y los 40 años de creación de su Tribunal de Justicia. Editorial San Gregorio S.A. Portoviejo, Ecuador; 2019. Pág. 54.

Concepto de complemento indispensable

1. Condición fundamental: Norma interna no debe ser opuesta a norma comunitaria
2. Primer supuesto: Tema no regulado en norma comunitaria
3. Segundo supuesto: Norma comunitaria autoriza reglamentación nacional

Concepto de complemento indispensable

1. **Primer supuesto**: Tema **no regulado** en norma comunitaria.
2. Ejemplo: Decisión 486 (Régimen Común sobre Propiedad Industrial):

   "Artículo 276.- *Los asuntos sobre Propiedad Industrial no comprendidos en la presente Decisión, serán regulados por las normas internas de los Países Miembros".*

3. Aplicación en Perú: Decreto Legislativo N° 1075
4. *"Decreto Legislativo que aprueba Disposiciones Complementarias a la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial".*

Concepto de complemento indispensable

5. *“Que, adicionalmente, el presente Decreto Legislativo tiene en consideración las disposiciones contenidas en la Decisión 486 de la Comisión de la Comunidad Andina que establece el Régimen Común sobre Propiedad Industrial y resulta una norma complementaria a la misma*”.

Concepto de complemento indispensable

1. **Segundo supuesto**: Norma andina **autoriza reglamentación** interna.
2. Ejemplo: Decisión 833 - Armonización de Legislaciones en materia de Productos Cosméticos.

"Artículo 44.- *Con arreglo a los procedimientos administrativos establecidos en la legislación interna de los Países Miembros y conforme a la gravedad de la infracción cometida, las Autoridades Nacionales Competentes aplicarán, según corresponda, las siguientes sanciones administrativas:*

a) Amonestación;

b) Multa;

c) Decomiso y/o destrucción de los productos;

d) Suspensión parcial o total de las actividades de fabricación o comercialización o cierre temporal del establecimiento;

e) Cierre definitivo del establecimiento;

f) Suspensión de la NSO; y

g) Cancelación de la NSO. (...)"

Concepto de complemento indispensable

"(...) La multa y el período de suspensión serán establecidos por la Autoridad Nacional Competente conforme a la legislación interna de cada País Miembro.

Sin perjuicio de lo anterior, las Autoridades Nacionales Competentes podrán aplicar las sanciones civiles y penales a que haya lugar, conforme a la legislación interna de cada País Miembro"

***"Artículo 45**.- Los procedimientos administrativos sobre infracciones y sanciones se iniciarán de oficio o a solicitud de cualquier particular interesado, conforme a la legislación interna de cada País Miembro".*

Casos que reflejan complemento indispensable

1. Proceso 02-AI-2008
2. SG vs. Peru
3. Aplicación normas de patentes
4. Legalización notarial de documentos de cesión de inventores
5. ¿Son requisitos adicionales a la Decisión 486 o son complemento indispensable?

Casos que reflejan complemento indispensable

“El Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha manifestado que “la norma comunitaria, la doctrina y la jurisprudencia recomiendan aplicar criterios restrictivos, como el principio del „complemento indispensable“ para medir hasta donde pueden llegar las innovaciones normativas de derecho interno, anotando que sólo serían legítimas aquellas complementarias que resulten ser “estrictamente necesarias para la ejecución de la norma comunitaria y, por tanto, que favorezcan su aplicación y que de ningún modo la entraben o desvirtúen“ ...advirtió la inaplicabilidad del derecho interno que sea contrario al ordenamiento jurídico comunitario, debiendo quedar substraídos de la competencia legislativa interna los asuntos regulados por la legislación comunitaria. De esta manera, „la norma interna que sea contraria a la norma comunitaria, que de algún modo la contradiga o que resulte irreconciliable con ella, si bien no queda propiamente derogada, dejará de aplicarse automáticamente, bien sea anterior (subrayamos) o posterior a la norma integracionista“”.

Casos que reflejan complemento indispensable

"En consecuencia de lo anterior, si bien en aplicación del principio de la supremacía del Derecho Comunitario Andino, la norma comunitaria prevalece sobre la norma de carácter interno, de conformidad con el principio de complementación indispensable, se debe aplicar la norma nacional cuando exista un vacío o cuando la norma comunitaria no regule determinada situación. La Decisión 486 no determina cuáles son los requisitos que deben cumplir los "documentos" de cesión de los inventores, cuya copia simple debe adjuntarse, para que sean considerados válidos, por lo que es de aplicación la legislación nacional que regule ese tema, es decir, en el caso peruano, el Decreto Legislativo 823 (artículo 13) y el Texto Unico Ordenado de Procedimientos Administrativos del INDECOPI aprobado por Decreto Supremo No. 110-2002- ITINCI, que disponen que el documento de cesión de los inventores deben contar con firmas debidamente legalizadas hasta por el consulado peruano, en el caso de documentos emitidos en el extranjero.

En consecuencia, el Tribunal estima que no existe contradicción entre la normativa comunitaria y la nacional aplicadas al caso en concreto".

Casos que reflejan complemento indispensable

“EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, en ejercicio de su competencia, DECIDE:

PRIMERO.- Declarar sin lugar la demanda interpuesta por la Secretaría General de la Comunidad Andina en contra de la República del Perú.

SEGUNDO.- Condenar en costas a la Secretaría General de la Comunidad Andina”.

Casos que **no son** complemento indispensable

- Proceso 07-AI-99 (SG vs. Perú)
- Reglamentación inadecuada de la Decisión 344
- Concepto de explotación de la patente
- Regulado en Art. 38 de la Decisión 344 (importación, comercialización y distribución *"de forma suficiente para satisfacer la demanda del mercado"*)
- Modificado por Decreto Supremo N° 010-97-ITINCI (importación)

Casos que **no son** complemento indispensable

- Proceso 07-AI-99 (SG vs. Perú)

"No es cierto, como se afirma en el memorial de conclusiones de la parte demandada, que los Países Miembros estén dotados de una facultad de precisar (de manera general) los alcances de las normas que están obligados a cumplir y que de no declararse infundada la presente acción El Tribunal estaría limitando dicha facultad. Los principios de aplicación directa y preeminente, a los que antes se hizo referencia, no dejan espacio para que cada uno de los países emita disposiciones de derecho interno, so pretexto de que éstas viabilizan la aplicación en su territorio de las normas comunitarias. Si tal facultad llegara a existir y cada País Miembro pudiera, de manera general y obligatoria plasmar en normas jurídicas de derecho interno sus criterios y particulares concepciones sobre la forma de aplicar las normas comunitarias y sobre el entendimiento que debe dársele a su contenido, no podríamos hablar de un ordenamiento jurídico común, sino de tantos ordenamientos cuantos Países Miembros existieran. El punto ha sido prolijamente tratado por el Tribunal en su jurisprudencia al abordar el tema del complemento mínimo indispensable para el desarrollo interno de la norma comunitaria".

Casos que **no son** complemento indispensable

- Procesos 05-AI-2008, 02-AI-2010, 01-AI-2011 y 01-AI-2012
- Empresas contra Perú
- Reglamentación inadecuada de la Decisión 436
- Régimen del “Agricultor – Importador – Usuario” (AIU)
- Sanciones del Tribunal Andino

Casos que **no son** complemento indispensable

- Proceso 05-AI-2008

"5. El principio de complemento indispensable y la figura del AIU.

En abundante jurisprudencia, el Tribunal ha tratado el tema de la relación entre ordenamiento comunitario andino y el derecho interno de los Países Miembros. Por un lado, ha establecido la preeminencia del primero y, por otro, ha desarrollado la figura del complemento indispensable. Esta última se puede sintetizar en lo siguiente: "no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquéllas". (Proceso 10-IP-94. Interpretación Prejudicial de 17 de marzo de 1995, publicada en Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 177, de 20 de abril de 1995).

Lo anterior quiere decir que los Países Miembros no pueden expedir normas sobre asuntos regulados por las normas comunitarias, salvo que sean necesarias para su correcta ejecución y, en consecuencia, no pueden, so pretexto de reglamentar normas comunitarias, establecer nuevos derechos u obligaciones o modificar los ya existentes y previstos en las normas comunitarias".

Casos que **no son** complemento indispensable

- Proceso 05-AI-2008

  "En consecuencia, el País Miembro sólo podría haber regulado dicho asunto cuando la propia norma comunitaria explícitamente lo hubiera previsto, o cuando sobre dicho asunto hubiese guardado silencio.

  La Decisión 436 estableció el régimen armonizado para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola. Es un régimen comprensivo, que como ya se consideró, pretende regular el registro, manejo y uso de dichas sustancias químicas. Este sistema no admite excepciones ni regulaciones paralelas, ya que la normativa comunitaria abarca en todos sus aspectos la materia. En este sentido, sería contrario a la norma comunitaria andina, la existencia de un registro alterno con requisitos diferentes. En consecuencia, la figura del AIU no puede estar amparada en el principio de complemento indispensable y, evidentemente, no sería viable en el esquema que prevé en la Decisión 436".

El caso de la Decisión 804

Modificación de la Decisión 436 (Norma Andina para el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola)

"Artículo 5.- *La ANC con las respectivas autoridades nacionales de los sectores de agricultura, de salud y de ambiente, y otras que correspondan, establecerá los mecanismos de interacción que sean necesarios para el cumplimiento de los requisitos y procedimientos de registro y control establecidos en la presente Decisión, sin perjuicio de las competencias que corresponda ejercer a cada entidad en el control de las actividades vinculadas con los PQUA.*

"Artículo 6.- *Cada País Miembro está facultado para adoptar las medidas técnicas, legales y demás que sean pertinentes, con el fin de desarrollar los instrumentos necesarios para cumplir los objetivos de la presente Decisión".*

El caso de la Decisión 804

"Artículo 26.- *A solicitud de las autoridades nacionales de salud, de ambiente, de agricultura, o de parte interesada, o de oficio, la ÁNC podrá, sujeto al debido proceso, afectar los registros vigentes, cuando existan fundamentos técnicos que demuestren que las condiciones que les dieron origen han variado".*

"Artículo 45.- *La ANC, las autoridades de salud y de ambiente, de acuerdo con sus respectivas competencias, y como resultado de sus acciones de vigilancia y control, podrán adoptar las medidas correspondientes para efectos de gestionar los riesgos o daños a la salud o al ambiente y determinar responsables, sin perjuicio de imponer las sanciones que se encuentren previstas en su respectiva legislación.*

Los Países Miembros establecerán las infracciones y sanciones aplicables a las personas naturales o jurídicas, que no cumplan lo previsto en esta Decisión o que causen daño a la salud o al ambiente, sin perjuicio de las acciones comunitarias que correspondan para velar por su cumplimiento".

Conclusiones

1. **Regla**: Normativa andina es supranacional, de aplicación directa y efecto inmediato.
2. **Excepción**: Complemento indispensable.
3. Desarrollo jurisprudencial y doctrinario.
4. Condición: **No contravenir normas andinas**.
5. Supuestos:
   i. No existe norma andina; o,
   ii. Norma andina autoriza reglamentación interna.
6. Diversas normas andinas (incluyendo la Decisión 804) permiten la aplicación del complemento indispensable.

intrinsecus
LEGAL

Muchas gracias