



### SUMARIO

#### Procesos del Tribunal

Pág.

**Proceso 4-N-92.-** República de Colombia / Resolución 313 de la Junta del Acuerdo de Cartagena 1

#### Proceso del Tribunal

#### PROCESO 4-N-92

#### REPUBLICA DE COLOMBIA / RESOLUCION 313 DE LA JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, en Quito, a los veintiocho días del mes de enero de mil novecientos noventa y tres, en la acción de nulidad interpuesta por la República de Colombia contra la Resolución 313 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, publicada en la Gaceta Oficial N° 99 de 28 de enero de 1992.

#### I. ANTECEDENTES:

1. La República de Colombia, por medio de su Apoderada especial, la Dra. María Esperanza Dangond Quintero con tarjeta profesional N° 31717 del Ministerio de Justicia del mismo país, el día veinte y tres de setiembre de mil novecientos noventa y dos, presentó en este Tribunal una demanda de nulidad contra la Resolución 313 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en la cual expresamente solicita:

"A. Se declare nula la Resolución 313 expedida el 24 de enero de 1992, mediante la cual la Junta del Acuerdo de Cartagena denegó el Recurso de Reconsideración presentado ante ella por el Gobierno de Colombia en relación con la Resolución 303 del 6 de agosto de 1991 emanada de la misma Junta.

"B. Como consecuencia de la declaración anterior se ordene a la Junta del Acuerdo de Cartagena tramitar el recurso de reconsideración interpuesto por el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia, el 19 de diciembre de 1991, contra la

Resolución 303 expedida por la Junta del Acuerdo de Cartagena, el 6 de agosto de 1991."

La parte actora afirma que existe violación directa del artículo 13 de la Decisión 9 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, por interpretación errónea del mismo y, en esta afirmación, fundamenta la presente demanda de nulidad. Argumenta la diferencia que existe entre los términos "pedir" y "absolver", sosteniendo que una es la acción de pedir la reconsideración y otra muy distinta la de absolver este pedido. Añade que quien pide es la parte involucrada, en este caso, la República de Colombia, mientras que quien absuelve es la Junta del Acuerdo de Cartagena, con lo cual concluye que cuando la norma afirma que "el trámite será absuelto dentro de los treinta días siguientes", se refiere a los días posteriores a la presentación de la respectiva solicitud de reconsideración, dentro de los cuales la Junta debe resolver sobre el recurso interpuesto.

La parte demandante concluye su argumentación reconociendo que existe un vacío legal en la normatividad del Acuerdo de Cartagena respecto del término que tienen los Países Miembros para impugnar los pronunciamientos de la Junta.

2. Este Tribunal, de conformidad con las normas de procedimiento y cumplidas las respectivas formalidades, admitió la demanda de nulidad de la Resolución 313 de la Junta del Acuerdo

de Cartagena y dispuso la notificación de la misma a la parte demandada, para que la contestara dentro del término legal de 30 días contados a partir de la fecha de notificación de la demanda.

3. El texto de la demanda, por disposición de la providencia que la admite, además de la notificación a la parte demandada, fue puesta en conocimiento de la Comisión y de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena a fin de que, si deseaban hacerlo, presentaran las "informaciones o los argumentos legales que se consideren necesarios para una mejor solución de la causa" de conformidad con lo previsto en el Artículo 77 del Estatuto de este Tribunal aprobado por la Decisión 184 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. Sólo uno de los Países Miembros (Ecuador) y la Comisión del Acuerdo, respondieron a esta notificación participando el recibo de la misma y la disposición de mantenerse atentos al curso del proceso, sin que por tanto el Tribunal tenga opiniones adicionales a las cuales referirse para la resolución de esta causa.

4. La Junta del Acuerdo de Cartagena por intermedio del Dr. Iván Gabaldón Marquez, en su condición de Coordinador y Representante de este organismo, contestó la demanda el día veinte y tres de noviembre de mil novecientos noventa y dos y luego de exponer los fundamentos de hecho y de derecho, concluye solicitando que este Tribunal desestime la demanda presentada por el Gobierno de Colombia y que, como consecuencia, no acceda a la solicitud de declarar la nulidad de la Resolución 313 expedida por la Junta el 24 de enero de 1992.

En lo que denomina fundamentos de derecho, la Junta sostiene que se puede decir que hay consenso en determinar que entre los requisitos para la aceptación de recursos se encuentran los siguientes:

"En cuanto a la oportunidad de su presentación, se requiere que el recurso no sea extemporáneo.

"En cuanto a la causa, se requiere la existencia de una violación del ordenamiento jurídico, la transgresión de normas que regulan el acto administrativo objeto de la impugnación o, un defecto objetivamente acusable en la consideración y mérito de los hechos o del derecho sustentado, que supongan la vulneración de un derecho subjetivo o de un interés legítimo..."

La Junta en su defensa abunda en consideraciones doctrinales como las siguientes:

"Así pues, el establecimiento y respeto del plazo resulta indispensable, por que de otro modo

se impediría que las resoluciones produzcan plenamente sus efectos, sea simplemente para cerrar una etapa (efecto preclusivo) o para constituir cosa juzgada o causar estado. Tal como lo indica Ernesto Perla Velaochaga ("Juicio Ordinario". Ed. Eddili, Lima 1987, p. 444), es obvio que si no funcionarían los términos procesales, las resoluciones podrían ser permanentemente impugnadas, careciéndose así de base para tomar sobre ellas decisiones de hecho o de derecho, por lo que basta el transcurso del plazo señalado, para que sea inadmisibles después del recurso. En el mismo sentido, Alzamora Valdez ("Derecho Procesal Civil". Sesator. Lima, 1966, p. 263) ha señalado que 'El plazo para interponer los recursos procesales es fatal e improrrogable (salvo los casos en que la Ley permita expresamente su interrupción o suspensión), es un carácter que deriva de una exigencia jurídica, puesto que la posibilidad indefinida de recurrir, atenta contra la firmeza de las resoluciones...!."

Con esta y otras argumentaciones la Junta afirma que:

"En tal situación, admitir un recurso de reconsideración presentado cuatro meses y siete días después de emitida una Resolución que fuera publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena y comunicada expresamente a las partes, hubiera implicado un desconocimiento por parte de la Junta de los principios expuestos y reconocidos por la doctrina y jurisprudencia y una evidente omisión de sus deberes más elementales en su calidad de ente encargado de velar por la efectiva aplicación del ordenamiento jurídico andino. Así pues, resultaba ineludible para la Junta la obligación de salvaguardar el principio de seguridad jurídica, por lo que simplemente procedió a hacer aplicable el citado artículo 13, no interpretando el plazo, pues su modalidad, duración y cómputo no han sido alterados, sino dándole sentido y aplicabilidad a la disposición citada."

De otro lado, al referirse al problema de la integración jurídica, la Junta dice que:

"Como resultado de dicho proceso podemos afirmar que la razón de ser de la totalidad del último párrafo del artículo 13 y en particular, el sentido asignado al término 'trámite', es permitir el ejercicio de un mecanismo extraordinario de impugnación a fin de cautelar el derecho de defensa de la parte afectada por el acto administrativo, pero, al mismo tiempo, proveer un mayor margen de seguridad jurídica al ordenamiento legal andino y una mayor efectividad en la sustanciación del derecho. Asimismo, podemos afirmar que el 'trámite' debe ser considerado en

los aspectos relativos a la oportunidad del recurso, procedencia y utilidad del mismo”.

Por otra parte, la Junta se refiere al plazo de un año que existe para presentar la demanda de nulidad de una Resolución ante este Tribunal, y al respecto dice lo siguiente:

“Nótese finalmente, que entender que las partes involucradas carecen de plazo para la interposición del Recurso de Reconsideración, estaría en contra de toda lógica jurídica, si consideramos la existencia del artículo 20 del Tratado de Creación de ese Honorable Tribunal, el cual sujeta a un plazo, obviamente mayor pero perentorio, la presentación de un recurso de mayor entidad, como es el de nulidad. En otras palabras, con ello se caería en el absurdo de sostener que mientras que la acción de nulidad sí tiene un plazo perentorio de un año para su presentación, el Recurso de Reconsideración, previo a éste y de menor relevancia, carece de plazo para ser invocado.”

En el presente caso, la solicitud de reconsideración ha sido presentada, como dice la Junta, después de cuatro meses y siete días de la vigencia de la Resolución 313, lo cual, añade que le significó la “Obligación de rechazar el recurso extemporáneo” y advierte las graves consecuencias que, según su opinión, tendrían para la estabilidad del ordenamiento jurídico andino y la seguridad jurídica del mismo ordenamiento si es que las Resoluciones de la Junta quedan eternamente abiertas a su impugnación.

La Junta, con otras consideraciones concluye la contestación a la demanda manifestando que, no resultan admisibles las conclusiones alcanzadas en vía de interpretación por la parte demandante respecto de la violación del artículo 13 de la Decisión 9 de la Comisión y solicita, como se dijo anteriormente, que este Tribunal desestime la demanda presentada por el Gobierno de Colombia para que se declare la nulidad de la Resolución 313 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

5. El Tribunal, luego del conocimiento de la citada demanda de nulidad y de la contestación por parte de la Junta, resolvió que visto el asunto en cuestión, no ha lugar a la etapa de prueba prevista en las normas procesales y dispuso la realización de la audiencia pública, en la cual, las partes sostuvieron sus puntos de vista y ofrecieron entregar por escrito las conclusiones de las mismas.

6. Una vez realizada la audiencia, de las exposiciones y conclusiones de las partes, el Tribunal anota los siguientes puntos con el objeto

de referirse a ellos en los términos que considera pertinentes:

De la República de Colombia:

a) Estima que la violación del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena se debe al hecho de haber considerado que el plazo de 30 días establecido en el último inciso del artículo 13 de la Decisión 9 de la Comisión fue aplicado también a los Países Miembros como plazo para presentar el recurso de reconsideración;

b) Sostiene que de ninguna manera se puede hacer interpretaciones analógicas puesto que los términos de carácter procesal tienen que ser expresamente señalados y que al no existir plazo para la presentación del recurso, no puede la Junta prever términos en el momento de proferir sus resoluciones;

c) Afirma, que si como sostiene la Junta lo que se pretende es tutelar la seguridad jurídica del ordenamiento jurídico andino, es vital que se respeten las normas en su verdadero contexto;

d) Coincide con la Junta del Acuerdo de Cartagena en afirmar que el recurso de reconsideración previsto en la parte final del citado artículo 13 de la Decisión 9 “...es pobre; que ciertamente sí es vital que los recursos tengan previstas unas causales, unos momentos procesales en los que se pueda interponer;...” y que esto es precisamente lo que hoy no está previsto en el ordenamiento jurídico;

e) Por otra parte, en el escrito de conclusiones reitera lo dicho en la demanda de que es principio general que las palabras de la ley han de entenderse en su sentido natural y obvio, conforme al uso general que ellas tengan y repite que distinguió el uso de las palabras “pedir” y “absolver”;

f) Sostiene, además, que el plazo de 30 días establecido para que el trámite de reconsideración sea absuelto por la Junta, es imposible prever que se aplique igualmente para el pedido de reconsideración de alguna Resolución de la Junta del Acuerdo. Añade que si esa habría sido la intención del legislador habría consagrado expresamente las normas para que el plazo se aplicara a las dos acciones: la de pedir y la de absolver;

g) La parte demandante anota que los criterios de lógica e integración jurídica expuestos por la Junta durante el curso del proceso son aplicables cuando hay una norma preexistente y expresa que faculte la utilización de otras en forma supletoria, pero que en el actual ordenamiento no existe ningún artículo que faculte la utilización de los

citados criterios;

h) También, manifiesta su desacuerdo sobre la sustentación que hace la Junta al “deber ser” del recurso de reconsideración, como una modalidad de los recursos administrativos puesto que al existir el recurso dentro del ordenamiento pero sin requisitos previos para su aplicación, resulta en cambio aplicable el principio general de derecho que “Donde no distinguió el legislador no le es dado distinguir al intérprete”;

i) Finalmente, en las conclusiones añade que es pertinente recordar que las normas procesales son de orden público y de aplicación restringida, sujetas, por lo tanto, a un régimen de interpretación estricta y que al carecer de un procedimiento que regule el derecho de los interesados y ajuste el fallo al principio de legalidad, la aplicación de un término no establecido en la norma, le convierte al fallador en Legislador de facto, exponiendo sus resoluciones a la declaratoria de nulidad.

De la Junta del Acuerdo de Cartagena:

a) Considera que se denegó el recurso de reconsideración solicitado por Colombia, en razón de que “sin entrar al fondo de los argumentos presentados por Colombia”, consideró que este país no había presentado en su “oportunidad” dicho recurso de reconsideración;

b) La Junta afirma que al aplicar el último inciso del artículo 13 de la Decisión 9 en lo relativo al plazo de 30 días, comprende no solamente la oportunidad que tienen los Países Miembros para interponer el recurso de reconsideración, sino también la oportunidad que tiene la Junta para resolver estos recursos;

c) Añade que no es la primera vez que la Junta aplica este criterio y explica que: “En la Resolución 312, en un recurso de reconsideración presentado por el Gobierno del Perú, la Junta aplicó este criterio y consideró que la solicitud del Gobierno del Perú no era adecuada, no se había presentado en el término previsto en el último inciso del artículo 13 de la Decisión 9. Era un caso con Bolivia en el cual se había declarado la expectativa cierta de exportación por parte de la Junta a favor de Bolivia y varios días después de sobrepasado el plazo de 30 días Perú pidió reconsideración, la Junta negó a esa reconsideración por extemporánea; y en la misma Gaceta que se publicó la 313 se publica la Resolución 314 en la cual se aplica el mismo criterio para un recurso presentado por el Gobierno de Venezuela contra la Resolución expedida por la Junta en un caso que tiene que ver con la República de Colombia, en este caso se había declarado por la

Junta algunos aspectos relativos a la aplicación del arancel externo, Venezuela, después del plazo de 30 días, pidió reconsiderar la resolución adoptada por la Junta en favor de Colombia, la Junta rechazó este recurso de reconsideración por considerarse también extemporáneo. De modo que tenemos en la historia de la jurisprudencia, si se puede llamar así, de la Junta tres casos en los cuales la Junta ha aplicado este criterio como lo aplicó en el caso de la Resolución 313.”;

d) La Junta sostiene que sería un absurdo jurídico considerar que no hay plazo para la reconsideración de sus Resoluciones, pues resulta ilógico que así sea, si en cambio hay el plazo de un año para solicitar la nulidad. Dice que de no aceptarse este argumento, tendríamos que todas las Resoluciones de la Junta desde hace veinte y dos años son susceptibles de reconsideración, lo cual crea inseguridad jurídica en el proceso de integración;

e) Afirma que el principal argumento que tiene la Junta para interpretar el citado artículo 13 en el sentido que lo ha hecho, es precisamente la necesidad de tutelar el ordenamiento jurídico andino como sostiene la representación de Colombia;

f) Dice que la Junta ha acudido a los conceptos de integración jurídica para interpretar que el plazo de 30 días corre tanto para los países como para la Junta y que de no haber obrado de esta manera, tendríamos una inseguridad jurídica muy grande entre los Países Miembros y que esa, con toda seguridad, no fue la intención de los Plenipotenciarios miembros de la Comisión al aprobar la norma aplicada en este caso;

g) En las conclusiones escritas, la Junta señala que:

“3. En escrito de Contestación a la Demanda, se ha señalado que la Junta ha hecho uso de interpretación en lo relativo a toda la disposición contenida en el párrafo final del artículo 13 de la Decisión 9 y, en particular, al concepto de ‘trámite’ y no al plazo en sí mismo, el cual no ha sido alterado.

“También se ha indicado en dicho documento la forma y razones por las cuales la Junta recurrió a la integración jurídica, la cual es procedente ante cualquier supuesto de vacío normativo, siempre que la cuestión fundamental que se plantea, esto es, si resulta necesario integrar una norma o si debe más bien asumirse que no hay que aplicar ninguna desde que los organismos con atribución normativa directa no han establecido ningún mandato jurídico. Se responde de modo afirmativo,

tal como se ha demostrado que ocurre en el presente caso.

“Sin embargo, desde una óptica que entienda al párrafo final del artículo 13 antes citado como una norma procesal, podría argumentarse, que tal disposición por ser de orden público, o bien no admite interpretación o integración alguna o bien sólo puede ser objeto de una interpretación o integración restrictiva.

“Al respecto, es importante señalar que dicha posición ya no es compartida por la ciencia procesal contemporánea. Así por ejemplo Peirano y Vescovi (2) sostienen que actualmente son principios rectores del procedimiento civil y consecuentemente del procedimiento contencioso, la eficacia y la integridad jurídica, principios que por otra parte se encuentran recogidos en los más recientes códigos del continente como el Argentino, el Uruguayo y el Peruano.

“Como consecuencia de esta percepción jurídica, la actuación del juzgador se encamina hacia un papel cada vez más activo y a un incremento de sus facultades, pues ha quedado en evidencia que como se indica en la Exposición de Motivos de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil Española (3). ‘El abstencionismo judicial ha sido uno de los más acusados mitos procesales (...) por lo que la reforma se encamina a infundir ese cambio ideológico en nuestro enjuiciamiento, reforzando extraordinariamente la función y autoridad del juez para que, sin dejar de ser árbitro imparcial de la contienda que es el proceso, se convierta en el verdadero rector del mismo, que lo encauce y oriente al descubrimiento de la verdad’.

“Probablemente el ejemplo más indicativo de esta tesis contemporánea que se refiere tanto a las normas de procedimiento como a las de derecho sustantivo, en una perspectiva mucho más flexible e inquisitiva, que parte de considerar que el Derecho ya no es más un universo pleno sino que, por el contrario, es incompleto y generalmente obscuro, por lo que se hace necesario un proceso creativo que adapte la norma al caso concreto, lo constituya el Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica y en particular los artículos 14 y 15 del mismo (4). Dichos artículos establecen lo siguiente:

“Artículo 14.- (Interpretación de las normas procesales). Para interpretar la norma procesal, el Tribunal deberá tener en cuenta que el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustanciales.

“En caso de duda, se deberá recurrir a las normas generales teniendo presente los principios generales de derecho y especiales del proceso y

la necesidad de preservar las garantías constitucionales del debido proceso y la defensa en juicio.

“Artículo 15.- (Integración de las Normas Procesales). En caso de vacío legal, se deberá recurrir a los fundamentos de las leyes que rigen situaciones análogas y a los principios constitucionales y generales de derecho y especiales del proceso y a las doctrinas más recibidas, atendidas las circunstancias del caso’.”

h) La Junta reconoce que tiene la posibilidad de solicitar a la Comisión del Acuerdo de Cartagena, la modificación de una Decisión sin perjuicio de buscar soluciones concretas a los casos que debe resolverlos recurriendo si precisa a la interpretación e integración jurídica, procedimiento válido que “no impide la posibilidad de solicitar una modificación del Art. 13 de la Decisión 9, si así se estima necesario”;

i) Insiste en que el párrafo en cuestión (último inciso del artículo 13 de la Decisión 9), tiene por objeto permitir un mecanismo extraordinario de impugnación a fin de cautelar el derecho de defensa de la parte afectada por el acto administrativo, pero al mismo tiempo proveer un mayor margen de seguridad jurídica al ordenamiento legal andino y una mayor efectividad en la sustanciación del derecho. Concluye esta parte reafirmando que el “trámite” debe ser considerado en los aspectos relativos a la oportunidad del recurso, procedencia y utilidad del mismo;

j) Concluye la Junta, diciendo que aceptar la posición del Gobierno de Colombia significaría contravenir la naturaleza del recurso, puesto que la doctrina y la jurisprudencia reconocen que la reconsideración es un remedio administrativo específico que debe ser impuesto en un plazo perentorio; que mientras la acción de nulidad, recurso de mayor entidad, mayores consecuencias y nivel judicial está sujeta a plazo, el recurso de orden administrativo no puede ser impugnado en cualquier momento y que desarticular el sistema de derecho previsto por el ordenamiento jurídico andino y crear inseguridad jurídica con una posibilidad de impugnación indefinida, equivaldría a negar virtualidad jurídica a las Resoluciones de la Junta.

## II. CONSIDERANDO:

### 1. El sustento legal de la Resolución acusada

La Junta del Acuerdo de Cartagena, al dictar el 24 de enero de 1992 la Resolución 313 acusada de nulidad en el presente proceso por el Gobierno de Colombia, interpreta y aplica el último inciso del

artículo 13 de la Decisión 9 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, tal como fue modificado por la misma Comisión mediante la Decisión 219.

El texto del inciso en cuestión es el siguiente:

*“Las partes involucradas podrán pedir a la Junta la reconsideración de sus Resoluciones presentando para el efecto los motivos de información (sic) pertinentes. El trámite será absuelto dentro de los treinta días siguientes.”*

La Junta, en los Considerandos de la Resolución demandada, advierte que “de conformidad con el artículo 13 de la Decisión 9 los Países Miembros están facultados a (sic) solicitar la reconsideración de las Resoluciones de la Junta, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en dicho artículo, referidos a la oportunidad de presentación del recurso y a la información sustentatoria del mismo” (4º Considerando).

En el 5º Considerando afirma la Junta “que el plazo de treinta días fijados (sic) en el último inciso del artículo 13 de la Decisión 9 se aplica no solamente a la actuación de la Junta para resolver sobre la procedencia de la reconsideración sino **al plazo para la presentación del recurso por las partes involucradas**” (subraya el Tribunal). Registra enseguida la Junta que el Gobierno de Colombia presentó el recurso de reconsideración “cuatro meses y 7 días después de la vigencia de la Resolución 313” (6º Considerando), para concluir que “en consecuencia, el Gobierno de Colombia no dio cumplimiento al requisito exigido en el citado Reglamento de la Junta por cuanto presentó la solicitud después del vencimiento del plazo señalado en dicha norma” (7º Considerando). Con este apoyo el organismo administrador del Acuerdo de Cartagena concluye denegando el recurso y confirmando en todas sus partes la Resolución 303 recurrida según la cual no era procedente la aplicación de los derechos antidumping alegados por Colombia.

No cabe duda, en consecuencia, que la Junta en la Resolución acusada intentó interpretar y aplicar llanamente, en forma simple y directa, el texto del último inciso del artículo 13 de la Decisión 9, entendiendo -en contra del sentido gramatical de los términos- que el plazo que allí se señala para “el trámite” del recurso resulta también aplicable al término con que cuentan las partes para ejercer su derecho a interponerlo. No indicó la Junta en esa oportunidad, en forma alguna, el verdadero fundamento de su decisión de acuerdo con los argumentos propuestos **in extenso** en su defensa dentro del presente proceso.

Advierte el Tribunal que en la Contestación de

la Demanda la Junta, luego de referirse a “la naturaleza general de los recursos administrativos”, indica que éstos deben cumplir, entre otros requisitos, el que enumera como Tercero, o sea el de “oportunidad” para no resultar extemporáneo, y el que enumera como Cuarto, que sería no obedecer el recurso a una causa, la cual puede ser “una violación del ordenamiento jurídico”, “la transgresión de normas que regulan el acto administrativo” o “un defecto objetivamente acusable”. A renglón seguido afirma la Junta que el recurso presentado por Colombia no cumple con ninguno de estos dos requisitos, lo cual equivaldría a sostener, de manera inoportuna e inmotivada, que el recurso de reconsideración presentado por Colombia, además de ser extemporáneo, carecía de una causa justa (págs. 2 y 3).

## 2. Exégesis de la norma interpretada y aplicada por la Junta

Considera el Tribunal que el texto literal de la norma en cuestión es claro en el sentido de que el plazo allí señalado se refiere tan sólo al “trámite” del recurso por parte de la Junta y no al que puedan tener las partes para acudir ante ella en solicitud de reconsideración. La norma se limita en su primera parte a consagrar el recurso de reconsideración contra las Resoluciones, sin señalar plazo alguno y, en frase aparte, luego de un punto seguido, dispone que “el trámite será absuelto (por la Junta) dentro de los treinta días siguientes” (paréntesis fuera del texto).

En efecto, como bien lo afirma la parte demandante, resulta que según el sentido natural y obvio de las palabras “una es la acción de pedir la reconsideración y otra bien distinta la de absolver sobre lo pedido”. Dentro de un somero análisis literal resulta con certeza inequívoca que el sujeto de la primera frase es “la parte involucrada”, a la que corresponde la acción de pedir, al paso que el preciso sujeto de la segunda frase no puede ser otro que el ente administrador o sea la Junta, encargada de “absolver” el correspondiente “trámite”. Intentar referir el plazo establecido en la última parte de la norma, atribuido a una actuación específica de un sujeto determinado (la tramitación por la Junta), a una actuación bien distinta por parte de un sujeto diferente, a los que se refiere la norma en texto separado (la reconsideración que puede pedir la parte involucrada), equivale a desconocer o tergiversar el sentido claro de las palabras.

Ahora bien: considera el Tribunal que en el ordenamiento jurídico andino, en cuanto sistema jurídico que funciona con base en normas de derecho positivo, resulta necesario aceptar con

todas sus consecuencias el principio elemental e insoslayable de lógica y de hermenéutica según el cual en todo proceso interpretativo debe tenerse en cuenta, en primer lugar, el sentido literal de las palabras, hasta el extremo de que se afirma que **in claris non fit interpretatio**; sin que ello quiera decir, a juicio del Tribunal, que no sean muy importantes también los llamados “métodos modernos” de interpretación, conforme más adelante se verá.

Este respeto por el texto escrito, cuando su claridad es meridiana, resulta indispensable en cualquier sistema de derecho positivo para que pueda existir -precisamente- alguna seguridad jurídica, al no quedar la interpretación del texto escrito al arbitrio del intérprete de turno; también es necesario, lógicamente, para que exista en la realidad el derecho de defensa, en especial si el texto escrito que debe interpretarse consagra recursos procesales. El propio *principio de legalidad* y el valor *justicia* resultan también comprometidos de aceptarse la tesis sustentada por la Junta en este proceso. A esta clara conclusión puede llegarse aun sin necesidad de tener en cuenta otros criterios “tradicionales” que vendrían al caso tales como el carácter de orden público de los procedimientos, su aplicación por ende restringida y la interpretación restrictiva que entonces les corresponde.

Por las razones antes anotadas, la moderna dogmática jurídica no prescinde en ningún momento de este método **textual, lógico-gramatical o exegético**, único que ha merecido el nombre de “método objetivo”, pese a su carácter sin duda “tradicional” y a pesar de que se le pueda considerar, por su origen, como un procedimiento “formalista” o “civilista”, términos que no siempre deberían tener un sentido peyorativo. Así, por ejemplo, la interpretación según el texto claro es la primera regla de hermenéutica que anuncia Escriche, según el “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” de Guillermo Cabanellas (Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1981, pág. 473), y la propia Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados también tiene en cuenta, en primer lugar, “el sentido corriente que haya de atribuirse a los términos” (Parte Tercera, Sección Tercera, artículo 31).

De la ineludible aplicación del método exegético a los términos en que está redactado el último inciso del artículo 13 de la Decisión 9, se concluye que no figura allí el señalamiento de un plazo al que deban sujetarse las partes involucradas cuando deciden ejercer su derecho a presentar el recurso de reconsideración. Se trata por lo tanto de un verdadero *vacío* o *laguna legal* en la reglamentación vigente, que sin embargo no puede

ser válidamente subsanado por el administrador, por vía general, y menos en el acto de pronunciarse sobre una petición concreta. Con la advertencia de que, siendo claro el texto como lo es, no resulta admisible acudir a la intención o voluntad supuesta o presunta del legislador.

De otra parte, la interpretación propuesta por la Junta del citado inciso, parece equivaler a la deducción arbitraria de un “plazo común” atípico de treinta días que se aplicaría simultáneamente a la parte involucrada, para pedir, y al administrador para tramitar y decidir, podría conducir al absurdo conforme lo indica la parte actora. En efecto, si la parte se toma todo el plazo, hasta el último instante, a lo cual tendría perfecto derecho, la Junta encontraría vencido su propio plazo cuando entre a decidir.

Advierte el Tribunal que el “recurso de reconsideración” contra las Resoluciones de la Junta, introducido en el Reglamento de este organismo por la Decisión 219, no tiene porque corresponder exactamente a ninguno de los muchos “tipos” o modelos de “recurso de reposición o reconsideración” diseñados por los doctrinantes o consagrados por ley en otro tiempo o lugar; puede ser tal recurso, en cierta forma, un recurso “atípico” y el plazo para su interposición, al no haber sido expresamente contemplado por la norma, bien puede ser un plazo “abierto”, aunque nunca indefinido, como se verá más adelante. De otra parte, no es admisible que el administrador, al efectuar una presunta interpretación “por vía de decisión”, le atribuya de algún modo fuerza normativa a uno de los diferentes modelos existentes según la doctrina y el derecho comparado, así la referencia se limite a la Subregión Andina. En tal caso, como es obvio, resultaría arbitrario escoger un determinado modelo con exclusión de los demás, en el propio acto de decidir. En este orden de ideas, conviene señalar además que un supuesto plazo para un recurso de reconsideración que cubra un lapso de cuatro meses y siete días, tiempo que utilizó Colombia en el presente caso, no resulta ser de ningún modo un término que pueda ser calificado de aberrante o absurdo puesto que se trataría de un “plazo abierto”, como ya se ha indicado.

Por lo demás, la redacción de la norma en referencia es en general perfunctoria como se observa en el uso de la expresión “motivos de información”, que sin duda es imprecisa, ambigua o confusa, y la cual, por lo tanto -llegado el caso- ameritaría ella sí la utilización de métodos de interpretación más amplios o ágiles que el solo método gramatical. En relación con este aspecto incidental observa el Tribunal que no es válida ni concluyente la explicación que intentó dar el

apoderado de la Junta durante su intervención en la Audiencia cuando afirma que la "defectuosa redacción del artículo 13 de la Decisión 9 se explica ... porque este inciso no existía en el Reglamento original de la Junta puesto que fue incluido posteriormente por la Comisión" (pág. 6 de la versión mecanográfica).

### 3. Los plazos procesales y las facultades del administrador

Es cierto, como lo afirma la propia Junta, que "debe existir rigor legal y jurisprudencial en lo que se refiere a los plazos de impugnación". El plazo al que se sujeta la utilización de un recurso debe surgir siempre de la *voluntad* expresa y clara del legislador y no puede deducirse válidamente de la naturaleza de las instituciones procesales. Debe tratarse siempre de un espacio de tiempo preciso y puntual y de allí que la norma que lo consagra esté sujeta a una interpretación restrictiva por tratarse de una típica **materia odiosae**. La naturaleza procesal de la norma que establece un plazo impone, además, la aplicación de criterios favorables especiales tales como el de la **indubio probabilitate instantiae**. Por lo demás, puede afirmarse que en relación con los plazos legales resulta definitivo "lo que diga" en realidad el legislador, de un modo explícito, y no lo que se suponga que "quiso decir", o sea que la voluntad declarada debe primar siempre sobre la voluntad presunta.

No cabe en esta materia la aplicación por analogía de una norma diseñada y expedida para regular casos distintos, y menos aún podría aceptarse la invención por parte del administrador de una norma no existente, por medio de procedimientos de refinada dogmática que no estaría en condiciones de conocer previamente la parte involucrada, tales como el método de "integración jurídica" sustentado por la Junta en este proceso. Tal solución resultaría contraria a los principios generales del derecho, al principio de legalidad, al derecho de defensa y al principio del debido proceso.

En caso de que no exista un plazo preciso e inequívoco para el ejercicio del derecho de defensa por medio de recursos, por deficiencia o insuficiencia de la norma, ha de existir libertad por parte del *administrado*, dentro de los límites de la ley, los cuales deberían estar claramente estipulados en norma escrita o, de ser necesario, tendrían que ser dilucidados o deducidos frente al vacío de la ley por parte del juez que disponga de facultades para hacerlo, como es este Tribunal en el presente caso.

Se corrobora lo anterior si se examinan

someramente los límites implícitos en las facultades de que goza todo ente u organismo administrador, sujeto por definición a la ley previamente establecida (**lege data**), máxime tratándose de plazos que han de resultar siempre de un preciso acto de voluntad -bien sea de la ley o de las partes en el caso de un plazo convencional- y no de la realidad de los hechos o de principios jurídicos generales. La competencia del administrador para fijar e imponer un plazo, en consecuencia, es siempre "reglada" y nunca discrecional; la precisa existencia de un plazo determinado, de otra parte, como es apenas lógico, debe ser siempre conocida de antemano por el administrado.

Los argumentos de **lege ferenda**, en el campo del "deber ser", que propone la Junta en su defensa, podrían servir más bien como exposición de motivos -dentro de las atribuciones propias del organismo según el artículo 15 j) del Acuerdo de Cartagena- para procurar una reforma legal por parte de la Comisión que llene el vacío detectado en la reglamentación vigente. Esas consideraciones, de indudable mérito doctrinal, no resultan ser, sin embargo, un fundamento válido para que el ente administrador pretenda crear sobre la marcha una norma inexistente en el mismo acto en que decide sobre una reclamación concreta. Podría decirse entonces que la Junta, por tratar de hacer justicia en lo general llenando un vacío legal, fuera de sus competencias, incurre en arbitrariedad en relación con el caso individual y concreto, sujeto éste sí a su jurisdicción.

En relación con este aspecto llama la atención que en los denominados "Fundamentos de Derecho" propuestos por la Junta en la contestación de la demanda no se cita, en contra de lo acostumbrado, norma positiva alguna.

Cabe advertir a este respecto, finalmente, que la pretendida "jurisprudencia" que aduce la Junta en su favor citando sus Resoluciones 312 y 314, que concuerda con la Resolución 313 pero no con la 293, no podría en ningún caso servir de fundamento válido de la resolución que se examina ya que dentro de sus facultades no está la de decidir con fuerza de ley, por vía general.

El ilustre tratadista y profesor argentino Juan Francisco Linares, al tratar el tema de "las reglas sobre arbitrariedad de la sentencia aplicables al acto administrativo" afirma que dicho vicio se produce cuando "... c) se aplica una norma derogada o aún no vigente" o "... g) cuando se sustenta el acto en afirmaciones dogmáticas o (se da) un fundamento sólo aparente" ("Fundamentos de Derecho Administrativo", Ed. Astrea, Buenos Aires, 1975, págs. 322 y 323).

### 4. Importancia y pertinencia de los llamados

### métodos “modernos” de interpretación

Ha pretendido la Junta, a lo largo de este proceso, justificar la Resolución acusada tratando de demostrar que fue el resultado lógico de una supuesta interpretación “por vía de decisión” que hizo del último inciso del artículo 13 de la Decisión 9, aplicando el moderno método de hermenéutica jurídica que ha sido denominado de “interpretación integradora”. El organismo administrador ha abundado ciertamente en consideraciones doctrinarias y dogmáticas relativas a este preciso método pese a que en los Considerandos de la Resolución acusada tan sólo se encuentra una sencilla exégesis literal de la norma aplicada, contrariando por lo demás el sentido gramatical de un texto que resulta claro, conforme antes se indicó.

Es cierto, como lo afirma la Junta, que los llamados “métodos modernos de interpretación” tienen señalada importancia en el derecho contemporáneo y que interesan en especial al nuevo derecho comunitario o de la integración. Estos métodos llamados también “funcionales”, pero que en cierta medida resultan ahora también *tradicionales*, tales como el “histórico-evolutivo”, el “sistemático”, el de la “jurisprudencia de intereses”, el “teleológico o finalista” y el ya citado de la “interpretación integradora”, son sin duda métodos de gran utilidad para imprimirle dinamismo y flexibilidad a un determinado ordenamiento jurídico. A este propósito el Tribunal ya tuvo oportunidad de referirse, en general, a los métodos “funcionales” de interpretación en sentencia de 3 de diciembre de 1987, en el Proceso 1-IP-87 (G. O. No. 28/88) y en sentencia de 26 de octubre de 1989, en el Proceso 5-IP-89 (G.O. No. 50/89).

En relación al método “funcional y extensivo” denominado “interpretación integradora” cabe observar que es especialmente útil cuando se trata de resolver conflictos normativos o cuando se requiere solucionar el problema de los “vacíos” o “lagunas” que se presentan en todo ordenamiento jurídico, por perfecto que se le suponga. Se parte en tales casos del supuesto de que tanto el juez como el administrador, en su caso, están en la obligación de decidir so pena de incurrir en “denegación de justicia” -**deni de justice** para los franceses-, similar al **non liquet** de que trata el derecho internacional clásico para el caso de que no exista norma aplicable o de que ésta resulte insuficiente. Suele acudirse entonces a otro texto legal mediante una analogía “de primer grado” o **analogía legis**, o a la doctrina jurídica y a los principios generales del derecho según una analogía denominada “de segundo grado” o **analogía juris**. Este procedimiento es admisible siempre que la ley no lo prohíba o que el

procedimiento mismo resulte contrario a la naturaleza jurídica de una norma específica o lesivo de los principios generales del derecho.

La adecuada utilización de estos métodos interpretativos “modernos o funcionales”, está sujeta sin embargo a las limitaciones y salvedades señaladas por el Tribunal en los puntos anteriores, especialmente cuando el interprete es un organismo administrador limitado en sus facultades. No puede pretenderse válidamente, por ejemplo, darle un desmedido alcance a la interpretación que se logre aplicando tales métodos, lo cual ocurre sin duda, por ejemplo, cuando no se respeta el texto claro de la norma o cuando no se tiene debidamente en cuenta su naturaleza propia, como puede ser su carácter procesal. En tales casos, como se ha visto, resultan además vulnerados principios generales del derecho, tales como el principio de legalidad, el derecho de defensa y el debido proceso.

Por similares razones no resulta admisible en el derecho de la integración la escuela hermenéutica denominada de “Interpretación libre” según la cual el juez debe atender tan sólo a la realidad de las cosas y al derecho que él considere “justo”. Dentro de este sistema, sustentado entre otros por F. Geny y J. Lambert, el interprete ocupa abusivamente el lugar del legislador, atendiendo según su propio criterio a las razones que éste supuestamente hubiera debido tener en cuenta, convirtiéndose así en verdadero creador de la norma. Se suele criticar a este sistema por apoyarse en opiniones individuales, en cada caso concreto, con lo cual se atenta contra la seguridad jurídica, creándose así una total incertidumbre en la aplicación de la ley. También se argumenta que es un sistema que atenta contra la separación de poderes puesto que convierte al juez o al administrador en verdadero legislador. Este sistema, por supuesto, no resulta en ningún caso admisible dentro del Derecho Andino de la Integración ya que éste está fundado en el principio de legalidad y consagra expresamente la división de poderes o funciones. La exégesis propuesta por la Junta en su defensa, sin embargo, se aproxima en sus resultados a esta escuela del “derecho libre”.

En cuanto a los principios generales del derecho y a los más importantes valores jurídicos que deberían tenerse en cuenta para la utilización de los métodos funcionales de interpretación en el Derecho Comunitario Andino, se permite este Tribunal hacer algunas precisiones que considera importantes, frente a afirmaciones hechas por la Junta en la defensa del acto acusado, presentada en este proceso.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el

valor o principio de la "seguridad jurídica", tantas veces citado por la demandada, depende mucho más del respeto a la ley escrita que de la firmeza que puedan llegar a tener los actos procesales de un organismo administrador. La propia "seguridad jurídica", en relación con la "cosa juzgada" o con el hecho de "causar estado" una decisión administrativa, es un valor relativo o contingente y no general o absoluto. Desde el punto de vista de la preservación del principio de legalidad, del respeto al debido proceso en beneficio del derecho de defensa y de la propia efectividad de los derechos sustantivos, según lo señala la doctrina, puede resultar de mayor importancia el llamado principio de "alterabilidad" según el cual toda decisión administrativa es en principio modificable, alterable o revisable, a menos que la ley no disponga expresamente lo contrario, a fin de que el administrado pueda contar con un derecho efectivo de defensa y para que pueda garantizarse mejor la realización de la justicia. Este principio de la "alterabilidad", no tomado en consideración por la Junta en sus abundantes disquisiciones doctrinarias, y su adecuado equilibrio con el principio contrario de "invariabilidad" o "firmeza", resultan de especial importancia dentro de un derecho en formación como es el comunitario.

De otra parte se permite indicar el Tribunal que es precisamente "inseguridad" o "incertidumbre" lo que se produce en un ordenamiento jurídico cuando el administrador aplica plazos preclusivos que no están expresamente consagrados en las normas, deduciéndolos de principios generales mediante razonamientos teóricos o dogmáticos puesto que el administrado recurrente no está en la posibilidad de conocer o adivinar lo que va a decidir la Junta en cada caso. Resultan así vulnerados tanto el "interés general o común" como el "interés individual o particular", según la clásica distinción del derecho tradicional, ya en buena parte superada, a la que se remite la Junta (ver Contestación a la Demanda, pág. 8). Aparte de que una posible oposición entre estas dos clases de intereses, tal como la que insinúa la Junta, no resulta clara ni pertinente dentro del Derecho de la Integración, y menos cuando el supuesto "interés particular" se predica de un País Miembro.

Por las razones antes expuestas considera el Tribunal que la "interpretación teleológica", el principio de "seguridad jurídica" y el del "efecto útil", todos ellos utilizados en su defensa por la parte demandada, pueden llevar a conclusiones diametralmente distintas a las sustentadas por la Junta. Es así como los artículos 14 y 15 del Código Procesal Civil Moderno para Iberoamérica que el apoderado de la Junta transcribe en sus Conclusiones (pág. 4), bien podrían citarse en apoyo

de los anteriores razonamientos del Tribunal.

## 5. El vacío legal

El Tribunal está de acuerdo en que la ausencia de un plazo determinado y expreso para que las partes involucradas puedan intentar el recurso de reconsideración de una Resolución de la Junta, según el texto defectuoso e insuficiente del último inciso del artículo 1º de la Decisión 219, constituye un evidente "vacío" legal ya que sería lógico que este recurso estuviera sujeto a un plazo apropiado. La Junta en su defensa ha sostenido esta tesis y con ella ha estado plenamente de acuerdo la parte actora.

No quiere esto decir, a juicio del Tribunal, que la reconsideración pueda pedirse en cualquier momento, sin límite en el tiempo, y menos aún que la existencia del vacío anotado implique que estén sujetas al recurso todas las Resoluciones expedidas por la Junta desde la iniciación de sus labores, creándose así un verdadero caos jurídico, como se anuncia en la defensa.

Este Tribunal, en ejercicio de su facultad "para declarar el derecho comunitario" (Preámbulo del Tratado del Tribunal, cuarto párrafo), haciendo uso aquí sí del método de la "integración jurídica" y con apoyo en las consideraciones que anteceden, entiende que el recurso de reconsideración de las Resoluciones de la Junta, consagrado en la Decisión 219, no puede en ningún caso presentarse válidamente cuando ya se haya cumplido un (1) año a partir de la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de que se trate.

Esta solución, deducida por analogía de lo dispuesto por el artículo 20 del Tratado del Tribunal en cuanto al plazo máximo que allí se establece para intentar una acción de NULIDAD contra una Decisión de la Comisión o una Resolución de la Junta, tiene en cuenta que este recurso es de mayor jerarquía que el de reconsideración, por su origen en el Tratado mismo y por su mayor significación jurídica, de donde se deduce que no sería lógico que este último recurso gozara de un mayor plazo.

De otra parte considera el Tribunal que el referido vacío normativo debería ser directamente subsanado por el legislador, o sea por la Comisión del Acuerdo, por medio de una nueva reforma al Reglamento de la Junta en la cual se consagre por vía general un plazo adecuado para el ejercicio de dicho recurso. Además, teniendo en cuenta que según el Acuerdo de Cartagena son deberes de la Junta "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones" (artículo 15, a) y

“elaborar su reglamento y someter a la Comisión la aprobación del mismo o de sus modificaciones” (*ibidem* j), piensa el Tribunal que este organismo administrador está en mora de proponer la aludida reforma legislativa; precisamente muchas de las consideraciones y argumentos en que ha abudado la Junta a propósito de su defensa en el presente proceso, podrían muy bien servir como exposición de motivos de dicha propuesta.

En razón de lo dicho EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 17 del Tratado de su creación y luego de haber cumplido los trámites reglamentarios,

**DECIDE:**

1. Es NULA totalmente la Resolución 313 expedida el 24 de enero de 1992 por la Junta del Acuerdo de Cartagena y publicada el 28 del mismo mes en la Gaceta Oficial del Acuerdo mediante la cual se denegó el Recurso de Reconsideración de la Resolución 303 del 6 de agosto de 1991 publicada en la Gaceta el 12 de ese mismo mes, presentado el 19 de diciembre del mismo año por el Gobierno de la República de Colombia.
2. La nulidad declarada en el punto anterior tendrá efecto a partir del día siguiente al de su lectura en audiencia de acuerdo con el artículo 58 del Estatuto del Tribunal.
3. La Junta del Acuerdo de Cartagena, en consecuencia, en virtud del artículo 23 del Tratado constitutivo, queda en la obligación de decidir el Recurso de Reconsideración de que trata el punto 1º dentro de los treinta (30) días siguientes al día de la lectura de la presente sentencia.
4. El Tribunal decide exonerar a la Junta de las

costas procesales de acuerdo con el único aparte del artículo 81 del Reglamento Interno del Tribunal.

Léase la presente sentencia en audiencia pública, previa convocatoria de las partes, según lo dispuesto por el artículo 57 del Estatuto del Tribunal.

Por Secretaría remítase a la Junta copia certificada de esta sentencia para su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 34 del Tratado del Tribunal.

Edgar Barrientos Cazazola  
Presidente

Juan Vicente Ugarte del Pino  
Magistrado

Carmen E. Crespo de Hernández  
Magistrado

Fernando Uribe Restrepo  
Magistrado

Galo Pico Mantilla  
Magistrado

Patricio Peralvo  
Secretario a.i.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA.- SECRETARIA.- La Sentencia que antecede es fiel copia del original que reposa en el expediente de esta Secretaría. CERTIFICO.

Patricio Peralvo Mendoza  
SECRETARIO a.i.

