



SUMARIO

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina		Pág.
Proceso 4-AN-97.-	Acción de Nulidad interpuesta por las Sociedades Contrachapados de Esmeraldas S.A., CODESA; Bosques Tropicales S.A., BOTROSA; Enchapes Decorativos S.A., ENDESA; y Plywood Ecuatoriana S.A., contra la Resolución 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena	1
Secretaría General de la Comunidad Andina		
Resolución 129.-	Solicitud del Gobierno de Colombia de diferimiento del Arancel Externo Común de las subpartidas 1001.10.90, 1001.90.20 y 1005.90.11, por razones de emergencia nacional	26
Resolución 130.-	Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios para la primera quincena de octubre de 1998, correspondientes a la Circular N° 85 del 16 de setiembre de 1998	28

PROCESO No. 04-AN-97

EI TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, en la acción de nulidad interpuesta por las SOCIEDADES CONTRACHAPADOS DE ESMERALDAS S.A., CODESA; BOSQUES TROPICALES S.A. BOTROSA; ENCHAPES DECORATIVOS S.A., ENDESA; y PLYWOOD ECUATORIANA S.A., contra la Resolución N° 435 del 23 de octubre de 1996 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, por la cual se autorizó al Gobierno de Colombia para aplicar medidas correctivas a las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, originarias del Ecuador, publicada en la Gaceta Oficial N° 223 de 19 de noviembre de 1996.

Quito, 17 de agosto de 1998

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE
LA COMUNIDAD ANDINA**

V I S T O S:

I. EXPOSICIÓN SUMARIA DE LOS HECHOS

El 25 de agosto de 1997 las empresas ecuatorianas CONTRACHAPADOS DE ESMERALDA S. A. CODESA; BOSQUES TROPICALES

S. A. BOTROSA; ENCHAPES DECORATIVOS S.A. ENDESA; y PLYWOOD ECUATORIANA S. A, interpusieron ante este Tribunal demanda contra la Secretaría General de la Comunidad Andina, sucesora de la Junta del Acuerdo de Cartagena, solicitando se declare la nulidad de la Resolución No. 435 emanada de ésta.

Antecedentes

Las empresas colombianas Pisano S. A. y Tablemac S. A. solicitaron al Instituto de Co-



mercio Exterior INCOMEX de Colombia la aplicación de una medida de salvaguardia para la madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, originaria de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Ante dicha solicitud el INCOMEX abrió la investigación correspondiente para determinar la viabilidad de dicha medida, concluyendo de manera preliminar que las importaciones de las maderas señaladas, provenientes del Ecuador, ocasionaban una perturbación en la producción nacional.

En virtud de lo anterior el Presidente de la República de Colombia, el 21 de junio de 1996 dictó el Decreto No. 1088, aplicando una salvaguardia provisional en forma de gravamen arancelario del 15% a las importaciones de madera contrachapada, madera chapada, y madera estratificada similar provenientes de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

El 21 de Octubre de 1996 la Junta mediante Resolución No. 434 suspendió las medidas aplicadas por el Gobierno de Colombia a las importaciones de la misma madera provenientes de Bolivia y Venezuela dejándolas subsistentes en lo que se refiere al Ecuador.

A solicitud del Gobierno colombiano, la Junta del Acuerdo de Cartagena el 23 de octubre de ese mismo año, dictó la Resolución No. 435 mediante la cual lo autorizó para aplicar una medida correctiva a la importación de las maderas últimamente señaladas, consistente en un gravamen arancelario del 15%; medida que sería aplicada a las importaciones que excedieran los 7.677 TM, para el período comprendido entre el 21 de Junio de 1996 al 20 de junio de 1997.

1. La Demanda

Señala el actor en su libelo de demanda los siguientes hechos:

Objeto

La demanda tiene por objeto la declaratoria de nulidad de la Resolución N° 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena y como consecuencia de ella su insubsistencia, independientemente de que el plazo de su vigencia se haya cumplido.

La actora considera violados por la Resolución 435, el artículo 79A (hoy 109) del Acuerdo de Cartagena por cuanto no se han dado los supuestos -exigidos por esta última norma- de perturbación en la producción nacional colombiana como tampoco el de que las medidas deben ser no discriminatorias, puesto que mientras por otra Resolución, la 434, la Junta suspendió la aplicación de las medidas para las importaciones colombianas procedentes de Bolivia y Venezuela, la mantuvo en cambio para las originarias del Ecuador.

Estima la actora que la violación se produce por interpretación y aplicación errónea del la norma superior, contrariando el principio universal de que salvo definición legal, las palabras de la ley han de entenderse en su sentido natural y obvio, pues del análisis semántico de la palabra "perturbar", se deduce que ellas indican "trastornar el orden y concierto o la quietud o sosiego de algo o alguien" y "trastornar" significa "volver una cosa de abajo arriba o de un lado a otro o invertir el orden regular de una cosa". De esta manera sostiene la parte demandante que se ha hecho una interpretación extensiva de las medidas de salvaguardia contempladas por el artículo 79A del Acuerdo de Cartagena, puesto que las importaciones de maderas a Colombia no han sido suficientes como para trastornar la producción nacional colombiana y más bien la competencia leal y ética de las empresas demandantes beneficia a los consumidores colombianos y a los productores de madera de ese país "que se resisten a soportar una modesta competencia y una pequeña participación del mercado para los productos ecuatorianos, en perjuicio de esos consumidores y en contra de la filosofía y principios de la integración en general, y de la zona de libre comercio en particular".

De igual modo considera el actor que las medidas de salvaguardia provisional adoptadas por el Gobierno de Colombia mediante Decreto 1088 de 21 de junio de 1996 y autorizadas por la Resolución 435 que se demanda, han violado el citado artículo 79A por cuanto discriminan en forma expresa, flagrante y categórica las importaciones originarias del Ecuador, en tanto que no se aplica a las importaciones de los demás Países Miembros.

Señala la demandante que la Resolución 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena al auto-



rizar las medidas correctivas para las importaciones de maderas contrachapadas, de madera chapada y madera estratificada, originarias del Ecuador, les es aplicable y les causa perjuicio evidente y manifiesto, por cuanto las sociedades demandantes como exportadoras ecuatorianas han visto limitadas sus exportaciones a Colombia en razón de dicha medida.

Agrega la actora que como se demostrará oportunamente "el Gobierno Colombiano distribuyó una cuota incluyendo en la parte más importante a los propios productores colombianos quienes, por esa calidad de productores, ni consideraron siquiera hacer ellos mismos importaciones para competir con sus propios productos (maderas)".

La actora finalmente fundamenta la demanda en lo dispuesto por los artículos 79A del Acuerdo de Cartagena, 17, 19 y 20 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y 35 y siguientes del Estatuto, así como de los artículos 26, 27 y 31 de su Reglamento Interno.

Solicita la demandante tener como pruebas las Resoluciones 434 y 435 de 1996 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, el Acta de la reunión Binacional Ecuador - Colombia de 3 y 4 de octubre de 1996, la resolución 422 de 1996 del Incomex de Colombia, el Decreto 1088 de 21 de junio de 1996 de la República de Colombia, los informes de Incomex a propósito de las solicitudes de las firmas colombianas Pizano S.A. y Tablemac S.A., el expediente N° S.A. 239-03 correspondiente al trámite para la expedición de la Resolución 422 de 1996, relativa a las investigaciones de carácter administrativo sobre importaciones a Colombia de madera chapada contrachapada y estratificada similar, la Resolución 647 de 5 de julio de 1996 del Incomex que revoca el artículo 2° de la Resolución 422 de 1996 ya citada y finalmente el análisis y las estadísticas de las exportaciones ecuatorianas de madera a Colombia para los años 1993 a 1997.

2. La Contestación de la Demanda

La Secretaría General de la Comunidad Andina en la contestación a la demanda solicita declarar inadmisibles esta última, por cuanto la Resolución impugnada ya no estaba vigente para en el momento en que la acción fue pro-

movida, para lo cual hace diversas consideraciones relacionadas con los ordenamientos jurídicos nacionales y con la jurisprudencia de los Países Miembros en el sentido de que desaparecida la norma jurídica desaparece también en forma "automática todo el interés de presentar o mantener una acción de nulidad, por lo que en esos casos tienden a declarar la inutilidad de cualquier pronunciamiento, por cuanto el recurso carecería de objeto".

Se remonta la demandada a los alcances del artículo 17 del Tratado de Creación del Tribunal relativo a la acción de nulidad contra los actos emanados de los órganos comunitarios, para indicar, con base en jurisprudencia del Tribunal sentada en el Proceso 1-AN-92, que "para que una persona natural o jurídica pueda intentar la acción de nulidad contra una Decisión de la Comisión o una Resolución de la Junta o de la Secretaría General, ésta debe serle aplicable y causarle perjuicio, lo cual significa que la legitimación de las personas naturales o jurídicas está dada por la existencia de un derecho subjetivo o un interés legítimo afectado por el acto de que se trate y en el caso presente ese interés carece ya de actualidad puesto que la Resolución 435 ya no es aplicable ni capaz de causar perjuicios a las empresas demandantes".

No obstante la argumentación anterior, la demandada se refiere a las tachas de nulidad presentadas por la actora para indicar que las medidas de salvaguardia, en este caso la aplicación de un gravamen arancelario del 15% a las importaciones que excedieran a la cantidad de 7.699 toneladas métricas correspondiente al volumen promedio del comercio entre el período 1993 y 1995, son usuales en los tratados comerciales y están contempladas en los artículos 107 a 110 del Acuerdo de Cartagena, siendo una de ellas (artículo 109) aplicable por un País Miembro cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión "en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro".

Indica que la medida de salvaguardia es aplicada por el País Miembro sujeta al posterior pronunciamiento de la Secretaría General, y a este respecto señala que la exigencia de no discriminación se refiere a la aplicación de las medidas mientras no hayan sido revisadas por



la Junta. Indica que el término “discriminatorio” a que hace referencia el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena no debe interpretarse en forma aislada sino en el contexto íntegro del Tratado y agrega que la norma es suficientemente clara al indicar que las medidas “solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación”, lo cual debe ser verificado por la Secretaría General para poderlas autorizar en forma definitiva y permitir su aplicación a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Aclara que el carácter de no discriminatorio a que se refiere el artículo 109 hace alusión a las medidas provisionales que adopte un País Miembro en forma unilateral, “esto es, mientras no las haya revisado la Junta o la Secretaría General”. Explica que la revisión de la medida colombiana efectuada por la Junta en su Resolución 435 redujo la salvaguardia a las importaciones de maderas originarias del Ecuador (salvo las partidas 4412.19.00, 4412.29.00, 4412.92.00, 4412.93.00 y 4412.99.00); y por la 434 eliminó la aplicable a las importaciones originarias de Bolivia y Venezuela que no registraban comercio o sólo registraban montos insignificantes del mismo, por lo cual se limitó la medida al País Miembro donde se había originado la perturbación.

En cuanto al alcance del término “perturbación” sostiene la demandada que la actora ignora que los Países Miembros en reunión de expertos gubernamentales de 27 y 28 de junio de 1996 acordaron definir el término como “la alteración de la producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos específicos reflejada en pérdida de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o reducción en la utilización de la capacidad instalada y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de este producto”.

Anota adicionalmente que la comprobación que hizo la Junta sobre perturbación en la producción nacional se refirió precisamente a los factores indicados en la anterior definición, habiendo comprobado incrementos constantes y significativos de las importaciones de madera procedentes del Ecuador que en 1995 representaron el 80% del total de las importaciones colombianas, mientras para el mismo año la producción nacional había decrecido en un 43%

respecto de períodos anteriores, todo lo cual se tradujo en una menor utilización de la capacidad instalada, una reducción en el número de trabajadores, un menor margen de utilidad bruta y un incremento en los inventarios.

De lo anterior concluye la Secretaría General que la Junta sí comprobó la existencia de perturbaciones en la producción nacional colombiana, por lo cual no incurrió en vicio de ilegalidad al autorizar la medida de salvaguardia. En consecuencia solicita declarar sin lugar la demanda y condenar en costas a las empresas recurrentes.

3. Conclusiones de la Actora

A manera de conclusiones de la audiencia pública celebrada el 18 de febrero de 1998, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 52 del Estatuto del Tribunal, la actora hace las siguientes consideraciones para sustentar su demanda:

Que en 1996 las autoridades colombianas no estaban convencidas de que procedía la aplicación de salvaguardias para las importaciones de madera desde el Ecuador y que no era el camino para solucionar problemas económico-financieros internos de una empresa que a juicio de la actora ha sido acusada de “dumping” por empresas venezolanas según consta en la Resolución 15 de 1977, obrante en el expediente.

Indica que la participación “ecuatoriana en el mercado colombiano en un máximo del 16% en su mejor momento no ha sido la causa para que bajen las ventas de Pizano S.A.” En cuanto al informe de la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales sobre Salvaguardias del 28 de junio de 1996 a que alude la actora, sobre el alcance del término “perturbación” afirma que es muchos años posterior a la redacción del artículo 79A y que en ella Colombia señaló que en su reglamentación nacional, para la admisibilidad, solicita 25%, en tanto que en el curso de la investigación se eleva al 50% el porcentaje para la admisibilidad de las solicitudes de aplicación de cláusulas de salvaguardia, según reza en el informe aludido obrante al folio 223 del expediente.

En la reunión binacional Colombo-Ecuatoriana llevada a cabo en Ipiales, cuya acta consta en



el folio 395, se trató el tema de las salvaguardias a las exportaciones de madera hacia Colombia, sin que se hubiera hecho constar el perjuicio o daño que estuviere sufriendo la empresa Pizano.

Que en el trámite ante el Incomex, la empresa Pizano se negó a proporcionar la información necesaria para determinar las razones de importación de madera triplex de Indonesia, el efecto que sobre su rentabilidad ejercieron las importaciones de madera del Africa y los efectos sobre la producción, ventas, utilización de capacidad instalada, acumulación de inventarios y demás variables de la empresa, ocasionados por las restricciones en el manejo del recurso forestal, y por la reducción de sus exportaciones y por su falta de competitividad, todo lo cual hubiera podido comprobarse como problema interno de la empresa, no siendo del caso acudir a medidas de salvaguardia.

Que de las estadísticas suministradas por el Banco Central del Ecuador se deduce que el crecimiento del 400% de las exportaciones de madera hacia Colombia se debió a la aplicación de la zona de libre comercio andina a finales de 1992, pero que en los años 1994 y 1995 las exportaciones crecieron razonablemente. Que el promedio de las ventas de madera a Colombia para el período 1993 - 1995 es insignificante en relación con el volumen total del comercio entre los países. Concluye la actora ratificando lo dicho en la demanda acerca de que la Resolución 435 se dictó sin fundamento legal, puesto que no había evidencia clara del trastorno en el mercado colombiano; que no existió el supuesto de hecho previsto en el artículo 79A del Acuerdo de Cartagena; que la resolución es aplicable a las empresas actoras y les causa manifiesto perjuicio económico por haber limitado sus exportaciones y ventas a Colombia que habían planeado, previsto y concretado justamente con base en todos los principios que inspiran un proceso de integración como el andino.

Que la Resolución 435 es discriminatoria frente al tratamiento dado a Bolivia y Venezuela, y que si bien el plazo de vigencia de la Resolución demandada feneció, tal hecho no convalida su nulidad, la cual debe ser declarada.

4. Conclusiones de la Demandada

Como consecuencia de la audiencia pública la parte demandada en escrito presentado en la oportunidad procesal, se refiere en primer lugar a la naturaleza de la acción de nulidad para indicar que ella corresponde excepcionalmente a las personas naturales o jurídicas cuando la norma impugnada "les sea aplicable y les cause perjuicio", no tratándose de una verdadera acción pública en defensa de la legalidad de la cual puede ser titular cualquier ciudadano, en concepto del Tribunal según sentencia de 28 de mayo de 1992 en el Proceso 1-AN-92.

Considera que los actos comunitarios temporales como es el caso de la Resolución demandada, no pueden ser impugnados ante el Tribunal y se refiere a que los ordenamientos jurídicos nacionales no admiten la impugnación de actos ya derogados, y además la norma contenida en el artículo 19 del Tratado del Tribunal exige al actor acreditar un derecho subjetivo o un interés legítimo que en concepto del Tribunal (Proceso 1-AN-92) debe ser "sustancial, subjetivo, serio y actual", en tanto que para el actor la Resolución 435, por haber cesado en su vigencia, no podía causar ya perjuicio, por lo cual las empresas demandantes carecen de interés para impugnar.

Adicionalmente indica la demandada que la Resolución 435 establece una medida de salvaguardia contemplada en el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena (anterior artículo 79A) en tanto se produzca una perturbación a la producción colombiana por las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar.

Indica que estas salvaguardias están contempladas en la mayoría de los tratados comerciales por razones diversas, unas veces por perjuicios graves que afectan la economía de un país, por desequilibrios de balanza de pagos, por devaluaciones monetarias, por alteraciones en las condiciones normales de competencia y por perturbaciones en la producción nacional, tal como lo contempla también el Acuerdo de Cartagena en los artículos 107 a 110. En relación con la salvaguardia del artículo 109 anota que ella exige la comprobación de perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro causadas por las cantidades o condiciones en que se



están importando productos originarios de la subregión y exige que estas perturbaciones se hayan producido efectivamente. Esta salvaguardia está sujeta a posterior pronunciamiento de la Secretaría General, debiendo ser comunicada por el país que la adopta para que el órgano comunitario se pronuncie al respecto; la norma en comento según la demandada exige que mientras las medidas se apliquen en forma unilateral -esto es mientras no las haya revisado la Junta o la Secretaría General- no pueden ser discriminatorias y que una vez autorizadas por la Secretaría, las medidas solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación, tal como debe interpretarse el Tratado dentro de su contexto y a la luz de los objetivos y propósitos del mismo; agrega que el artículo 109 establece que las medidas "solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación".

Estima la demandada que la expresión "no discriminatorias" citada por las empresas demandantes se halla contenida en el primer párrafo del artículo 109 y se refiere a las medidas provisionales que adopte un País Miembro en forma unilateral -esto es mientras no las haya revisado la Junta o la Secretaría General- y dentro del caso en estudio, la Junta luego de la investigación correspondiente y revisión de la medida adoptada por Colombia suspendió la aplicación de la salvaguardia para Bolivia y Venezuela y para algunas subpartidas correspondientes a importaciones del Ecuador que no registraban montos significativos de comercio y, dando cumplimiento al artículo 109, las autorizó para los productos del País Miembro donde se había generado la perturbación.

5. Otras incidencias del Proceso

El 21 de octubre de 1997 el Tribunal emite auto de apertura de la etapa probatoria y ordena la notificación a las partes, que se lleva a cabo el 21 de octubre del mismo año.

Relación de las Pruebas:

1. El Acta de la Reunión Binacional Ecuador-Colombia de los días 3 y 4 de octubre de 1996, llevada a cabo en Ipiales - Colombia.
2. Resolución No. 422 del 13 de mayo de 1996 del INCOMEX de Colombia.

3. Decreto No. 1088 del 21 de Junio de 1996 del Presidente de la República de Colombia.
4. Los informes del INCOMEX a propósito de las solicitudes de las firmas colombianas Pizano S. A. y TABLEMAC S. A.
5. El Expediente No. S A-239-03, del trámite mediante el cual se expidió la Resolución No. 422 del 13 de mayo de 1996 de INCOMEX
6. La Resolución No. 0647 del 5 de julio de 1996 del INCOMEX, mediante la cual se revoca el artículo segundo de la Resolución No. 422 del 13 de mayo de 1996.
7. El análisis y las estadísticas de las importaciones ecuatorianas de madera por los años de 1993, 1994, 1995 1996 y 1997.
8. Informe de la Segunda reunión de Expertos Gubernamentales de los Países Miembros sobre salvaguardias, del 28 de junio de 1996.
9. Estadísticas de las exportaciones de madera ecuatoriana a la República de Colombia por los años 1993, 1994, 1995, 1996 y parte de 1997, suministradas por el Gerente del Banco Central del Ecuador.

Además, la parte actora solicitó al Tribunal que se dirigiera: al Ministerio de Comercio Exterior y a la Presidencia de la República de Colombia; al Gerente General del Banco Central y al Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca, de la República de Ecuador, solicitando la remisión de documentos atinentes al proceso, a lo cual dio trámite el Tribunal. Anexa otros documentos para que obren como pruebas dentro del proceso.

C O N S I D E R A N D O:

II. CUESTIONES PREVIAS.

La demandada ha alegado durante el desarrollo del proceso cuestiones previas relativas a los siguientes aspectos:

La acción intentada por las empresas ecuatorianas contra la Resolución 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena resulta inadmisibles por cuanto la norma impugnada mediante acción de nulidad no se encontraba vigente para el momento en que fue intentada la respectiva demanda; y, además,



Que carecen las recurrentes de legitimación para accionar en el caso por impedírsele el artículo 19 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Al respecto el Tribunal observa:

De las prescripciones que regulan su funcionamiento, puede deducirse que este Organismo Judicial Comunitario dispone de dos oportunidades para pronunciarse respecto de las peticiones que -en general, y específicamente en el caso, con ese carácter previo- le sean formuladas "antes de la sentencia o en ésta, según la naturaleza y efectos de la cuestión planteada" (Reglamento Interno del Tribunal, artículos 36 in fine concordado con el 33).

Tiene por tanto el Tribunal Andino la facultad de decidir las cuestiones previas planteadas, bien resolviéndolas por la vía de "previo pronunciamiento", es decir, con anterioridad a la sentencia que ponga fin al proceso (véase decisiones interlocutorias de fechas 28 de febrero y 16 de abril de 1997, dictadas en el Proceso I-AN-96, "Junta del Acuerdo de Cartagena vs. Comisión"); o realizándolo en la misma sentencia definitiva, como punto "previo a la decisión del fondo" de la causa. Aunque preferentemente discrecional, no puede el Tribunal, como tantas veces lo ha sentado, ejercer arbitrariamente esa facultad, sino que se encuentra condicionado por dos parámetros bien precisados en la norma transcrita: de una parte, la naturaleza; y, de otra, los efectos de las propias cuestiones planteadas.

En el caso de que a las "peticiones" -para decirlo en los propios términos del Reglamento comunitario- formuladas ante el Tribunal, deba aplicárseles el procedimiento de previo pronunciamiento, éste deberá ser emitido en el momento oportuno, pero siempre antes de la sentencia final y mediante decisión igualmente de carácter previo (artículos 33 y 36, concordados), calificada por el mismo artículo del Reglamento como "auto definitivo". El efecto de esta tramitación, si accediere el juzgador a lo solicitado, sería el de poner fin al proceso antes de haber dictado la sentencia definitiva; en cambio, si se las califica como de pronunciamiento previo al fondo de la demanda, se realizará dicho pronunciamiento en el texto de la propia sentencia final, expresándolo en capítulo o capítulos preliminares. En este caso, de

ser declarados con lugar los pedimentos previos, se pondría fin al juicio sin que se pase a examinar el fondo del asunto principal.

Acorde con lo expresado, y atendiendo precisamente a la naturaleza y efectos de las peticiones previas planteadas, el Tribunal pasa a resolverlas en este pronunciamiento definitivo - y así lo decide expresamente- en el orden de prelación que más adelante se indica, atendiendo a las siguientes consideraciones:

Primera. La determinación de si el acto impugnado es irrecurrible por tratarse de una Resolución con "efectos temporales" -como su propia naturaleza y los efectos del mismo lo revelan aun por el simple hecho de que tiene fijado un plazo de vigencia, después de vencido el cual fue intentada la demanda- supone la necesidad de dilucidar preliminarmente si las demandantes están capacitadas para recurrir, pues, en caso contrario, el pronunciamiento acerca de si el recurso procede contra una materia denunciada como irrecurrible, resultaría inútil. Así es declarado expresamente por el Tribunal.

De ahí que, entre las dos cuestiones de naturaleza previa planteadas, haya de abordarse y decidirse en primer término la relativa a si las empresas demandantes son personas legítimas para desencadenar la presente acción y, en caso afirmativo, pasar a examinar si prospera el alegato también previo esgrimido asimismo por la Secretaría General, de que no cabe recurso contra actos de efectos temporales cuyo plazo de vigencia se encuentre ya vencido.

Segunda. De la misma manera, la dilucidación de la legitimidad para iniciar y sostener el recurso puede hallarse condicionada, y lo está en el presente caso -así lo declara también expresamente el Tribunal-, por las mismas pruebas que obran en autos, entre ellas las aportadas por las empresas solicitantes en apoyo de su pretensión de que la demanda sea declarada con lugar en la sentencia definitiva, accediendo de esta manera a su solicitud de nulidad.

Por ello es que el pronunciamiento pertinente al caso concreto con respecto a la legitimación de las partes, se realiza en el presente fallo definitivo, pero en forma previa a la consideración que pudiere hacerse del fondo de la demanda conforme a los alegatos de las par-



tes, pues es esa la única manera de que sean consideradas por el juzgador todas las pruebas por ellas aportadas y así pueda determinarse preliminarmente en la sentencia definitiva si las demandantes se han ajustado a los requerimientos del artículo 19 de su Tratado de creación.

Además, y por otra parte, a la solución indicada conduce en cierta forma la jurisprudencia sentada en sus inicios -citada por la demandada, aunque para otros y legítimos fines- conforme a la cual la actora, si se trata de "persona natural o jurídica que intenta una acción de nulidad, está en la perentoria obligación de demostrar su interés jurídico, del cual depende su legitimación para actuar, PRESENTANDO, anexa a su demanda, la prueba de que la norma que considera nula 'le es aplicable y le causa perjuicio' (mayúsculas en el original). En ausencia de esta comprobación, el Tribunal no estaría autorizado procesalmente para dar inicio al correspondiente proceso." (Sentencia del 28.VI.92, dictada en el proceso I-AN-92. "Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, 1992-1994". Tomo III, página 14).

Tercera. En efecto, de aceptarse la tesis allí sostenida se estaría forzando al Tribunal a examinar **in limine litis** todas las pruebas aportadas al proceso, examen que no podría realizarse sino después de promovidas y verificadas éstas, a los fines de la decisión del fondo del asunto mediante la sentencia definitiva.

Cuarta. Lo precedentemente expresado aparea la doble consecuencia de que el Tribunal pase a examinar el caso de autos resolviendo en la propia definitiva, antes de pronunciarse acerca de si la demanda es o no procedente, lo relativo a la legitimidad de las partes; y la de que luego -si encontrare ésta ajustada a los requerimientos del artículo 19 del Tratado-, proceda a determinar si es posible para esas personas naturales o jurídicas previamente calificadas de interesadas legítimas, recurrir contra Resoluciones calificadas como actos de efectos temporales cuyo plazo de vigencia ha vencido para el momento en que la acción de nulidad es intentada.

1. La Legitimación Activa en el Derecho Comunitario Andino.

Respecto de la acción de nulidad prevista en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia

del Acuerdo de Cartagena la legitimación activa de las personas naturales o jurídicas ha sido consagrada en los siguientes términos:

Artículo 19.- Las personas naturales o jurídicas podrán intentar la acción de nulidad contra las Decisiones de la Comisión o Resoluciones de la Junta que les sean aplicables y les causen perjuicio.

La disposición transcrita provoca dudas acerca de la extensión de los conceptos de **aplicabilidad** y de **perjuicio** respecto de Decisiones y Resoluciones, en relación con las personas particulares, naturales o jurídicas por ellas afectadas, sobre todo si se tiene en cuenta:

1) Que esa exigencia especial en materia de legitimación, no tiene lugar obviamente para los otros legitimados activos; a saber: Países Miembros, Comisión, o Secretaría General (antigua Junta) demandada en el presente proceso. Conclusión que resalta de la lectura conjunta de los artículos 17 y 18 **ibídem** así como del transcrito 19;

2) Que la señalada exigencia de aplicabilidad y de producción de perjuicio es requerida en la norma que se analiza, a los fines de la sola determinación **in limine litis** de la legitimidad para recurrir en vía judicial contra Decisiones o Resoluciones acusadas de ilegalidad comunitaria y, eventualmente, también de ilicitud. De donde, tal como se desprende de lo expuesto **supra** en relación con las cuestiones previas que van a ser resueltas en la sentencia definitiva, el reconocimiento por parte del Tribunal, en acatamiento de lo dispuesto por el transcrito artículo 19, del carácter de demandante de las personas particulares en un recurso de anulación, no compromete el pronunciamiento definitivo que deba hacer el juez finalmente en relación con el fondo del asunto, es decir, respecto de si la demanda procede en los términos de una nulidad de las especies jurídicas impugnadas, o de la consecuente y eventual indemnización que pudiere corresponder a los previamente legitimados para intentar dicha acción.

Precisa entonces determinar, a los exclusivos fines del acceso de las personas naturales o jurídicas al recurso de anulación consagrado en la normativa andina, cuándo puede conside-



rarse que determinadas Decisiones y Resoluciones les son aplicables a aquéllas, y, además, si les causan perjuicio. Para cuya determinación considera el Tribunal Andino indispensable el auxilio proporcionado por el Derecho Comparado y por la doctrina, guardando siempre fidelidad a principios interpretativos consagrados en su propia jurisprudencia. (Procesos 1-IP-87, 5-IP-89 y 4-AN-92, resumidos en sentencia del 20 de junio de 1997, Proceso 2-AI-96, caso "BELMONT").

Con arreglo a dichos principios interpretativos, trasunta de esa jurisprudencia que, tal como acontece con las normas que conforman los ordenamientos jurídicos nacionales, también debe atribuírsele a las comunitarias el sentido que aparezca evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador Y, asimismo, que cuando no hubiere disposición precisa a la que pueda acudir, han de tenerse en consideración las que regulen casos semejantes o materias análogas (analogía); y que, de existir todavía dudas, se aplicarán los **principios generales del Derecho**, los cuales constituyen el sustrato de la legislación nacional, así como del Derecho comunitario.

De donde autorizada doctrina (Federico de Castro y Bravo) ha observado cómo los principios generales del Derecho, colocados tradicionalmente en último lugar dentro del orden de prelación de fuentes señalado en los dos últimos párrafos, dado que se encuentran en la base de las disposiciones legisladas específicas aplicables al caso concreto o de las que cupiere aplicar por analogía, adquieren primacía en la medida en que, conectados con la conciencia jurídica de la nación como se encuentran esos principios, ni los propios y respectivos legisladores pueden contrariarlos.

Encuentra al respecto el Tribunal que de los sistemas de Derecho positivo imperantes en los países que conforman las Comunidades Económicas Andina y Europea, así como del propio Derecho comunitario europeo, se desprende la tendencia a una amplitud aunque moderada, en las condiciones de legitimación activa; amplitud que traspasa los límites de la que consagran esos mismos ordenamientos al regular los procedimientos aplicables a los juicios suscitados en materias regidas por el Derecho privado.

En efecto, doctrinariamente y en general, la habilitación para intentar demandas está conectada con tres situaciones procesales básicas: la de los titulares de **derechos subjetivos** (de índole civil o administrativa), la de los **interesados legítimos** y la de los **simples interesados**, situaciones que van escalonadas en un orden progresivo de amplitud, siendo la más restringida la primera y de máxima extensión la de los simples interesados. Es así mismo esa la terminología generalmente admitida que acoge el también artículo 19 del Tratado de Cochabamba, próximo a entrar en vigencia, y reformatorio del que actualmente rige el funcionamiento del Tribunal Andino.

Pero habría que determinar entonces en cuál de esas situaciones se inscribe el acceso de los particulares a la acción de nulidad con vista de los términos del vigente artículo 19 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, cuando los habilita para impugnar sólo las Decisiones o las Resoluciones **"que les sean aplicables y les causen perjuicio"**; precisión que el Tribunal pasa a hacer, previa dilucidación de la naturaleza jurídica de los señalados conceptos, y con base en los antecedentes constituídos por las sentencias de fecha 24 de septiembre de 1997 y 13 de febrero de 1998, respectivamente, dictadas en los procedimientos de interpretación prejudicial correspondientes a los casos 10-IP-97, ("COLSUBSIDIO") y 28-IP-95 ("CANALI").

La más afortunada conceptualización de esas tres situaciones habilitantes para intentar una acción de nulidad, ha sido realizada en la doctrina italiana a partir de las enseñanzas del profesor Enrico GUICCIARDI de la Universidad de Pavía, y han sido recogidas y explicitadas en la doctrina latinoamericana especialmente por el tratadista argentino Miguel MARIENHOFF. La referida distinción descansa en la que correlativamente existe entre las fuentes de las cuales tales situaciones jurídico-procesales emanan, a saber: las normas de **relación** en el caso de los derechos subjetivos; y las de **acción**, origen estas últimas de los intereses legítimos y soporte igualmente de la correspondiente al simple interesado.

El concepto de derecho subjetivo, considerado por la doctrina como una de las nociones más manoseadas por la literatura jurídica de todos los tiempos, se tradujo en numerosas y



variadas definiciones que parecían hasta contradictorias, pero que a la postre revelaron sin embargo cómo todas descansaban sobre el uno o el otro común denominador de las doctrinas elaboradas al respecto: los elementos **voluntad** e **interés**, lo que permitió al eminente tratadista francés Roger BONNARD concretar finalmente para el Derecho administrativo otra definición que conjugaba ambos elementos, y conforme a la cual se entiende por derecho subjetivo un “**poder de exigir** condicionado por la existencia de una obligación jurídica, establecida en **interés** de un sujeto activo y en contra de un sujeto pasivo”.

El Tribunal observa:

Primero. De las frases destacadas por la presente sentencia en la definición anterior, se desprende cómo su eminente autor ha concretado en ella los elementos **voluntad** (“poder de exigir”) e **interés** (“de un sujeto activo”), unificando de esta manera las múltiples y dispares nociones que la habían precedido;

Segundo. La doctrina ha señalado cómo la noción de derecho subjetivo encuentra en las “normas de relación” su fuente natural, en la medida en que éstas son concebidas por el Derecho administrativo como las destinadas a vincular o relacionar -de ahí su nombre- a los administrados con la Administración, y en que les sirven por tanto como fundamento para **exigir** de esta última el cumplimiento de obligaciones establecidas en **interés** de ellos por dichas normas;

Tercero. Para la decisión del caso de autos, tiene importancia destacar el origen de la noción de derecho subjetivo en las normas de relación, por lo siguiente:

De una parte, en razón de que si aparentemente la frase “que les sean aplicables y les causen perjuicio”, contenida en el artículo 19 del Tratado del Tribunal, apuntara hacia el exclusivo acceso a la acción de nulidad únicamente de los titulares de derechos subjetivos, habría que entender entonces que las Decisiones y Resoluciones comunitarias, normalmente de carácter abstracto y general, sólo podrían ser impugnadas por las personas naturales y jurídicas que pudieran eventualmente ser sus destinatarios, y nunca en el caso de que, como consecuencia de su vigencia inmediata, prima-

cía y aplicabilidad directa -características que les son consustanciales- los particulares afectados por ellas pudieran encontrar ubicación dentro del exacto sentido de la frase “que les sean aplicables y les causen perjuicio”. Que es, por otra parte, lo que ordinariamente sucede cuando se emiten actos generales destinados en abstracto a regir la vida social, incluida la de las comunidades económicas, sin que a esos actos se los pueda colocar en función de sujetos determinados y concretos, porque perderían entonces su característica de generalidad.

Tiene también importancia destacar además que la noción de derecho subjetivo sólo encuentra su exclusivo origen en normas de relación, porque pone de relieve las limitaciones que el concepto entraña, al no permitir que se extienda la habilitación para recurrir en vía de anulación a quienes se encontraren en especiales situaciones de hecho equivalentes a las que en derecho público y comunitario tienen los titulares de derechos subjetivos, en razón de que las Decisiones y las Resoluciones les lleguen a resultar aplicables y les causen perjuicio sin que una norma de relación, a ellos especialmente dirigida, los ampare. Es sin más, el caso de los interesados legítimos.

Finalmente, si como se ha expuesto **supra**, la titularidad de derechos subjetivos constituye la situación más restringida en materia de legitimación activa, en razón de que, como en el Derecho privado, se requiere que ésta derive de expresas normas de relación preexistentes, quedarían, en su consecuencia, excluidos del acceso al recurso de anulación los interesados legítimos, a pesar de que pudieren encontrarse en la especial situación de hecho de que esas normas les son aplicables y les causan perjuicio, lo cual resultaría notoriamente inequitativo en términos de justicia contencioso-administrativa o comunitaria, dirigidas como se encuentran estas jurisdicciones a la protección del interés general o colectivo y comunitario, respectivamente.

De ahí, como ya se ha expuesto, la tendencia general de los ordenamientos jurídico-positivos a extender la legitimación para el ejercicio del control de la legalidad mediante recursos de anulación, a quienes posean intereses legítimos derivados de normas de acción que, por definición, y al contrario de las ya definidas



normas de relación, son las exclusivamente dirigidas a perseguir el interés general o colectivo, caso omiso de intereses puramente individuales o subjetivos.

Se justifica esa extensión, como se ha dicho, en razón de que si bien los interesados legítimos no derivan su actuación procesal de normas de relación, de suyo vinculantes y pre-existentes, se encuentran sin embargo, pero frente a las normas de acción, en una **especial situación** de hecho, la que provoca que su esfera jurídica individual se vea más afectada por los actos de la Administración irregularmente dictados, que aquella de las personas naturales o jurídicas que no se encuentren en similar situación de hecho, ni tampoco ligadas al ente emisor por una norma de relación como sí sucede en el caso de los derechos subjetivos de índole administrativa. De ahí que esa misma y especial situación de hecho se traduzca en lo que la doctrina concibe como un "interés calificado" para recurrir y, en su consecuencia, que defina la noción de "interés legítimo" como "la proyección procesal" de ese interés calificado.

El ejemplo clásico lo aporta precisamente GUICCIARDI en relación con el caso de una actuación administrativa destinada a la desafección de una vía pública al uso común, actuación administrativa que, de encontrársela viciada de ilegalidad, sólo podría ser impugnada por los habitantes de esa calle concreta y determinada, al ser ellos los únicos que se hallarían en esa específica situación de hecho frente a una disposición supuestamente dirigida a proteger el interés general o colectivo, única y exclusiva finalidad de las normas de acción. En cambio quienes no residieren en la vía pública desafeccionada, al no encontrarse en esa especial situación de hecho, carecerían de legitimación para intentar un recurso de anulación fundamentado en motivos de exclusiva ilegalidad, ya que sólo podrían alegar un interés vago e impreciso, de difícil o imposible evaluación. En cambio, a la luz de lo dispuesto por la mayoría de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos, sí se encontrarían excepcionalmente habilitados estos "simples interesados" para acudir en vía de inconstitucionalidad a una "acción popular" -que constituye una situación peculiar en Derecho comparado-, así llamada en razón de que se encuentra indiscriminadamente librada a todos los habitantes de nuestras

Repúblicas, nacionales o extranjeros, residentes o no.

En relación con los anteriores principios doctrinarios -que el Tribunal acoge-, y ya por lo que toca al caso de autos, esta Jurisdicción Andina considera:

El requerimiento legal a las demandantes de que comprueben su condición de exportadores a Colombia cuando se trate exclusivamente -como en el presente caso- sólo de acreditar la legitimación activa a los fines de contribuir al saneamiento de la legalidad comunitaria a través de una acción de nulidad, conduce a que este Tribunal no pueda ser excesivamente riguroso al comienzo del proceso en cuanto a la acreditación de los requisitos para introducir la demanda; aunque sí tendrá que serlo más adelante -al decidir el fondo del asunto mediante esta misma sentencia definitiva- en relación con la prueba de los perjuicios que efectivamente se hubieren causado, y tener que pronunciarse consecuentemente acerca de si se acuerda la indemnización correspondiente, en tanto en cuanto ésta hubiere sido solicitada oportunamente por la parte demandante, y en efecto fuere pertinente acordarla.

Considera por tanto el Tribunal que en el caso de autos la sola circunstancia de que, como consecuencia de la autorización emanada de la Resolución impugnada, se haya impuesto un arancel del quince por ciento a las importaciones de madera provenientes del Ecuador que excedieran de un determinado cupo, -arancel impuesto unilateralmente, pero avalado posteriormente por la señalada Resolución-, es susceptible de causar perjuicios a quienes como las demandantes, se encuentran en la especial situación de hecho de exportadores ecuatorianos de madera a Colombia, condición alegada al comienzo del proceso (folios: 4, primer párrafo; 6, penúltimo párrafo; 7, primero y tercer párrafos), corroborándola a través de las pruebas aportadas inicialmente (documentos constitutivos de las empresas demandantes, a los folios del expediente números 171, 100, 284, 314), condición de exportadoras posteriormente acreditada durante el curso del mismo proceso (folios: 242, cuarto párrafo; 266 a 267; 365 al 369; 415 al 417); y tal circunstancia permite al Tribunal concluir finalmente en que las demandantes sí se encuentran en la situación concreta configurada por los requisitos de



legitimidad exigidos por el artículo 19 de su Tratado de Creación, y que por tanto era admisible a trámite este juicio, admisión acordada mediante auto de fecha 5 de septiembre de 1997, ahora ratificado en la presente sentencia definitiva. Así se declara en efecto.

Por tanto, y también como consecuencia de lo expuesto, debe este Organismo jurisdiccional rectificar en los términos ya expresados -así lo declara igualmente- la jurisprudencia sentada en cuanto a las exigencias de demostración relativas a la legitimación activa, que se desprenden de la sentencia emitida en la acción de nulidad 3-AN-92, exigencias conforme a las cuales se requería al recurrente la PRESENTACION (las mayúsculas aparecen en el texto original), necesariamente anexa a la demanda, de una prueba cabal de que la actuación administrativa impugnada en acción de nulidad "le es aplicable y le causa perjuicio" a él como demandante, y de que, consecuentemente, "en ausencia de esta comprobación, el Tribunal no estaría autorizado procesalmente para dar inicio al correspondiente" juicio (fallo de fecha 28 de junio de 1992, emitido en el señalado 1-AN-92, caso "CAVELIER", "Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", 1992-1994, tomo III, pág. 14).

Al respecto observa el Tribunal que la señalada decisión judicial, si bien congruente en la lógica interna de su razonamiento, se encuentra sin embargo inspirada en principios que rigen la legitimación para recurrir correspondiente a los juicios librados exclusivamente entre particulares y, en su consecuencia, atinentes al campo del derecho privado, ajenos por tanto esos principios a las nociones de interés general o colectivo, y mucho más al interés comunitario -característico de un proceso de integración-, únicos capaces de explicar la noción de *interés legítimo*, derivada del *interés calificado* de ciertos particulares frente a normas de acción, éstas sólo destinadas en principio a preservar el interés general. Resta advertir:

De una parte, que el solo hecho de que el artículo 19 del Tratado autorice a los interesados legítimos a intentar la acción de nulidad allí regulada, presupone forzosamente que los titulares de derechos subjetivos quedan también implícitamente habilitados para hacer uso de él; con lo cual dicha norma no va a la zaga del artículo 19 del Tratado de Cochabamba, toda-

vía no vigente, artículo que traduce en conceptos jurídicos universales el razonamiento aquí expuesto, al limitarse a hablar a secas de titulares de "derechos subjetivos" y de "interesados legítimos". Y de otra parte, que los precedentes conceptos relativos a la legitimación activa encuentran respaldo fundamental en los fallos producidos por este Tribunal en los procedimientos 4-IP-95, 28-IP-95, 32-IP-96, 10-IP-97 (sentencias de fechas: 15 de diciembre de 1996, 13 de febrero de 1998 y 21 de mayo de 1997, respectivamente).

Finalmente, y lo que más cuenta, siendo la materia de este proceso un régimen como el de las medidas de salvaguardia, conectado con el interés general de la Comunidad Andina, una vez admitida a trámite la demanda no debe el órgano judicial comunitario detener el curso del juicio cuando se trata de examinar si se dan las causales de nulidad de una Resolución impugnada -en el caso, la 435 emanada de la Junta del Acuerdo de Cartagena-, sin llegar a cerciorarse de si ella estuvo viciada de nulidad, así no llegaren a probarse y ni siquiera a alegarse concretamente dentro del proceso, los perjuicios señalados por las demandantes.

Con base en este razonamiento pasa el Tribunal a examinar la Resolución 435 de la Junta, tanto en la parte resolutive como en su motivación, a los efectos de determinar la legalidad de la misma y -previamente- la viabilidad de su impugnación en tanto que acto de efectos temporales.

2. Procedencia de la acción de nulidad intentada contra actos de efectos temporales

Unas veces así llamados por la doctrina, otras remitido el examen de los mismos al de sus efectos en el tiempo (SAYAGUES, GORDILLO), el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina se encuentra acorde con la tesis esgrimida por las demandantes en el sentido de la posibilidad de impugnación de dichos actos aun después de haberse cumplido el término de su duración, porque podría suceder, y es lo corriente, "que los efectos...se hubieren prolongado más allá del vencimiento de su plazo de vigencia", razonamiento que es en el fondo la justificación de la posibilidad de recurrir contra ellos. No acoge por tanto este Tribunal el razonamiento contrario aportado por la deman-



dada, en el cual fundamenta su solicitud de inadmisibilidad del recurso por una supuesta inimpugnabilidad en la vía judicial de los actos de efectos temporales cuando ya el plazo que tenían fijado para su vigencia se hubiere agotado. Tanto menos cuanto que la demandada lo respalda con la argumentación de que: "Generalmente, los ordenamientos jurídicos nacionales no admiten la impugnación de actos derogados. En tal sentido -expresa- las cortes y tribunales de los Países Miembros usualmente consideran que, desaparecida la norma jurídica que haya sido impugnada, desaparece automáticamente todo interés de presentar o mantener una acción de nulidad, por lo que en esos casos, tienden a declarar la inutilidad de cualquier pronunciamiento, por cuanto el recurso carecería de objeto. En estas circunstancias, carece de interés práctico proceder a un análisis y posterior pronunciamiento acerca de los supuestos vicios denunciados por las empresas demandantes."

Y, muy por el contrario, considera el Tribunal que explícita o implícitamente los sistemas de Derecho positivo andino muestran proclividad a la impugnación de dichos actos. Así, aunque con limitaciones de tiempo, se encuentra instituida en el ordenamiento jurídico venezolano (artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia), pero reduciendo el plazo de caducidad de seis meses -aplicable al recurso ordinario de nulidad contra actos administrativos de efectos particulares- a sólo treinta días "cuando el acto impugnado sea de efectos temporales"; tesis de la posibilidad de recurrir contra estos actos también admitida jurisprudencialmente en Colombia.

Por otra parte, si se particulariza el tema específicamente en los solos efectos de los mismos más que en la mera denominación que ellos puedan recibir por oposición al concepto de actos de efectos "permanentes" -lo que, por otra parte, no implica que estos efectos no puedan ser revocados, anulados o en alguna forma extinguidos-, a los llamados "actos de efectos temporales" les son aplicables entonces los aportes jurisprudenciales sobre "ultractividad de la ley" sentados en las sentencias que pusieron fin a los procedimientos de interpretación prejudicial N° 1 y 2-IP-94 (respectivas decisiones de fecha 4 de julio y 11 de octubre de 1994, en "Jurisprudencia del Tribu-

nal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", Tomo III, págs. 115 a 177).

En razón de lo precedentemente expuesto, el Tribunal considera justificada y viable la posibilidad de impugnar "actos de efectos temporales" aun después de haberse cumplido el término de su vigencia, porque puede suceder "que los efectos de dicho acto se hayan prolongado más allá del vencimiento de su plazo de vigencia"; razonamiento que es en el fondo la justificación de la recurribilidad de los mismos. Así se declara, finalmente.

III. EXAMEN DE LOS MOTIVOS DE IMPUGNACION

1. Carácter no discriminatorio de las medidas correctivas

El artículo 109 del Acuerdo de Cartagena autoriza a los Países Miembros a adoptar medidas correctivas cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión en cantidades o condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos. Estas medidas correctivas son de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General y no pueden tener carácter de discriminatorias.

La parte demandante alega la violación del artículo 79-A del Acuerdo de Cartagena (hoy art. 109) no sólo por considerar que las cantidades o condiciones de exportaciones ecuatorianas a Colombia de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, no causan perturbación en la producción nacional colombiana, sino además porque consideran que las medidas correctivas son específicas y directamente discriminatorias respecto a las exportaciones ecuatorianas, en cuanto la Resolución 434 de la Junta del Acuerdo de Cartagena del 21 de junio de 1996 suspende la aplicación de la medida a las importaciones colombianas de esas maderas procedentes de Bolivia y Venezuela, en tanto que la Resolución 435 mantiene el gravamen arancelario del 15% sólo para las importaciones originarias del Ecuador.

El Tribunal considera:

La discriminación es un concepto paralelo al de igualdad. Puede existir cuando se afecta a



una parte de los productos nacionales o cuando se hace diferencias entre productos nacionales y extranjeros o se afecta a un sector de un país, o también cuando una medida de igual condición o porcentaje para todos los productos afectare en mayor proporción a los productores pequeños, a diferencia de los grandes productores que podrían hacer frente a la situación tomando otras medidas.

En el Proceso 4-AI-96 el Tribunal refiriéndose a la noción de discriminación expresó que ella “implica tanto el manejo diferente de situaciones similares, como el manejo idéntico de situaciones diferentes”. (Gaceta Oficial N° 311 del 10 de diciembre de 1997).

Por su parte, para la Junta del Acuerdo de Cartagena el artículo 109 es claro al indicar que las medidas autorizadas por ella “solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiera originado la perturbación...”.

Considera además el Tribunal necesario aclarar que la expresión “no discriminatorias” citada por las empresas demandantes, está contenida en el primer párrafo del art. 109 y se refiere a las medidas provisionales que adopte un País Miembro en forma unilateral, esto es, mientras no las haya revisado la Junta.

En el caso presente, el Gobierno de Colombia mediante el referido Decreto del 21 de junio de 1996 había impuesto una medida de salvaguardia provisional en la forma de gravamen arancelario del 15% a las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, originarias de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

Luego de la investigación correspondiente, la Junta mediante sus Resoluciones 434 y 435 del 21 y 23 de octubre de 1996, respectivamente, suspendió la aplicación de la medida de salvaguardia en relación con las importaciones originarias de Bolivia y Venezuela, así como para algunas subpartidas arancelarias de la partida 44.12 procedentes de Ecuador, que no registraban comercio o sólo acusaban montos insignificantes de comercio.

De esta manera la Junta daba cumplimiento al requisito del artículo 109 del Acuerdo de Cartagena al circunscribir la aplicación de las

medidas autorizadas por la Junta solamente a los productos de los Países Miembros donde ella hubiere considerado que se había originado la perturbación, es decir el Ecuador; y en cuanto a las importaciones procedentes de Bolivia y Venezuela, habiendo comprobado que no se registraba exportaciones a Colombia procedentes de la primera en el período 1995 y que las de la segunda habían sido insignificantes en el período 1994-1995, resolvió suspender la aplicación de la medida de salvaguardia respecto a esos países.

En consecuencia, el que la Resolución 435 autorice las medidas correctivas sólo para las importaciones procedentes del Ecuador no constituye una discriminación respecto a este país. Precisamente, una vez aprobada por la Secretaría General esas medidas dejan de ser unilaterales.

2. Fenómeno de perturbación

Las empresas demandantes alegan que la Resolución 435 contraviene lo dispuesto en el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena en que se funda, por cuanto dicha Resolución no se habría basado en una “adecuada comprobación de perturbaciones” en la producción nacional de tableros de madera en Colombia.

El artículo 109 (antes 79-A) del Acuerdo de Cartagena autoriza y vincula la aplicación de medidas correctivas, no discriminatorias y de carácter provisional, al caso de perturbaciones causadas por las importaciones de productos originarios de la Subregión en cantidades o condiciones que alteren gravemente la producción nacional de productos específicos.

La perturbación tiene que ser la consecuencia y resultado directo, inmediato y exclusivo, derivada de las importaciones de un determinado producto a un País Miembro que tenga que aplicar las medidas correctivas, las cuales están sujetas al posterior procedimiento de la Secretaría General a causa de la ocurrencia de esas perturbaciones.

Sin menoscabo de las definiciones de perturbación tomadas en sentido general o extraídas del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, este Tribunal debe atenerse al sentido técnico de la expresión “perturbación” en el ámbito comercial, adoptada en



la reunión de Expertos Gubernamentales sobre salvaguardias efectuada en Lima los días 27 y 28 de junio de 1996, en el sentido de que se entendería por tal, "la alteración de producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos reflejada en pérdidas de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de esos productos", y que, por lo demás, también tiene rai-gambre semántica.

En atención a lo expuesto, la salvaguardia prevista en el art. 109 del Acuerdo de Cartagena sólo puede ser aplicada por el país miembro afectado cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión en "cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos de un país miembro". La relación de causalidad, a la que se refiere esta sentencia más adelante, es elemento de especial consideración para la adopción de la medida por el Organó técnico de la Comunidad Andina y la consiguiente y posterior confirmatoria del Tribunal a los fines de que pueda ser mantenida.

Las condiciones de aplicación de la referida salvaguardia deben ser comprobadas por la Secretaría General, lo cual consta que fue realizado según las expresiones de los considerandos 4 y siguientes de la Resolución 435 que se refieren a la verificación realizada por la Junta, en las cuales ésta dice haber costatado que "el volumen de las importaciones colombianas procedente de Ecuador ha presentado incrementos constantes y significativos durante los años 1993, 1994 y 1995 del orden de 446, 16%, 13,7% y 50,1%, respectivamente" (considerando 6), y cómo "las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, provenientes de Ecuador representaron el 80% del total de las importaciones colombianas de la subpartida arancelaria 44.12" (considerando 7).

Al mismo tiempo la Junta del Acuerdo de Cartagena señala que en 1995 la producción nacional colombiana de triplex destinada al mercado interno ha decrecido en el 43% aproximadamente, respecto del promedio del período de 1992 a 1994, y los precios nominales y reales han caído y que a pesar de que se ha comprobado que otras circunstancias partici-

paron en las perturbaciones que ha sufrido la producción de Colombia, a partir de 1995, el incremento de importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar, provenientes de Ecuador, "ha constituido un elemento que ha incidido en el descenso del volumen de la producción nacional colombiana de triplex".

En los considerandos de la Resolución mencionada, la Junta hace referencia a que conforme al artículo 79-A del Acuerdo le corresponde verificar la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitir su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, y que habiendo comprobado tal perturbación y el cumplimiento de las condiciones del artículo mencionado, procede a autorizar la aplicación de la medida correctiva la cual debe garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los 3 últimos años, el cual asciende a 7.699 Tm., correspondientes a las importaciones colombianas procedentes del Ecuador desde 1993 a 1995.

En la controversia que se ha suscitado en el presente caso, se debate el tema no sólo de la definición de "perturbación" para efectos de determinar el fenómeno que justifica la adopción de las medidas correctivas de salvaguardia. De los documentos obrantes en el expediente así como de las referencias que a ellos hacen ambas partes se desprende que ellas están de acuerdo en la definición adoptada en el Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de los Países Miembros sobre Salvaguardias, celebrada el 28 de junio de 1996, según la cual "se entendería por 'perturbación', la alteración de la producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos específicos reflejada en pérdidas de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o reducción en la utilización de la capacidad instalada y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de esos productos".

Para la cuantificación de la perturbación propiamente dicha, los países estuvieron de acuerdo en considerar que la afectación del sector debe ser tal que comprenda industrias que representen la mitad de la actividad productiva del sector de que se trate. Este criterio es distinto al de la proporción de las importaciones



del país exportador (en este caso Ecuador) frente al volumen de comercio a que se refiere la demandante (folio 8).

Es de advertir que la afirmación de la actora en las conclusiones de la audiencia, al referirse en el punto 7 a que la afectación de la producción colombiana no bajó al 50% y que ese "es el criterio que ahora adoptan los técnicos para definir 'perturbación'" no fue corroborada ni comprobada; según los documentos allegados la referencia a ese porcentaje es a juicio de este Tribunal relativa.

El Tribunal desea en esta parte prevenir, a los fines de un posterior desarrollo en esta misma sentencia, que una cosa es la determinación estadística de las cifras en juego (importaciones, producción interna, empleo, etc.) y otra el establecimiento de las relaciones de causalidad entre el fenómeno de las importaciones de maderas y su efecto en la industria colombiana de maderas.

3. Medidas de Salvaguardia

Aspectos Generales

El Comercio internacional de bienes y de servicios es un proceso económico esencialmente dinámico y variable. La demanda y oferta de productos internacionales está sujeta a permanentes cambios muchas veces imperceptibles que usualmente producen efectos positivos para el conjunto de naciones. De allí que en un mercado abierto la libertad comercial y la libre circulación de mercancías sean aspectos de atención especial en los tratados comerciales y de integración que abogan, como parte fundamental del sistema, por el principio de libre circulación de mercancías.

Sin embargo en el comercio internacional pueden darse cambios súbitos o bruscos de importaciones de un país a otro para un período dado que producen reducciones en la demanda interna del producto y pueden generar efectos negativos en el sector industrial específico, debidos a posibles impactos adversos sobre los precios de los factores de producción empleados en esa industria, sobre las ventas internas de los productos mismos, sobre sus utilidades y sobre el empleo que afectan las condiciones de libre competencia.

Es interesante acudir a la doctrina económica a manera de soporte de los fenómenos que pueden producir los cambios en los flujos de comercio según los distintos escenarios de competencia.

En el supuesto de mercado de libre competencia las industrias tenderían a hacer frente a la competencia extranjera mediante medidas como una baja de precios con posible disminución de utilidades y efectos sobre el empleo en caso de que se vieran en la necesidad de limitar su producción, con la posibilidad de retiro de empresas del mercado.

Por el contrario en un mercado caracterizado porque la concurrencia de las industrias productoras es imperfecta, éstas tenderán a sostener los precios sobretodo si las industrias son grandes y de capital importante, pero, según los especialistas en la materia, el subempleo puede llegar a perdurar.

De todas maneras sea cual fuere el grado de competencia en la industria afectada en el supuesto anterior, tenderá a disminuir la remuneración de los factores de producción y si no existen posibilidades de venta en el mercado exterior, no será posible restablecer el equilibrio perdido.

El análisis anterior lleva, en una primera instancia, a concluir que para la determinación de los efectos adversos o de las perturbaciones a que se refiere el artículo 79A, que corresponde hacer a la Junta (hoy Secretaría General), no es necesariamente relevante medir el grado de competitividad en el mercado del país afectado salvo que existieran notorias manifestaciones de competencia desleal o de distorsiones provocadas deliberadamente por la presencia en el mercado de industrias monopólicas u oligopólicas.

Medidas Correctivas en la Subregión Andina

El Acuerdo de Cartagena establece en su capítulo IX las cláusulas de salvaguardia (artículo 107 a 110) que podrán imponer los países miembros, sobre bases no discriminatorias, en determinados casos señalados expresamente por la ley comunitaria.

Existen 5 tipos de medidas según la finalidad o correctivo que ellas persigan. En primer



lugar para corregir desequilibrios de la balanza de pagos será necesario solicitar autorización previa a la Junta cuando se afecte el comercio intra-subregional de productos incorporados en el programa de deliberación a que se refiere el capítulo V del Acuerdo. Salvo cuando las medidas se establecieren con carácter inmediato o de emergencia, caso en el cual el País Miembro deberá comunicarlas a la Junta, hoy Secretaría General (artículo 78, actual artículo 107).

Igualmente puede un País Miembro aplicar medidas correctivas de carácter transitorio cuando el cumplimiento del programa de liberación cause o amenace causar perjuicios graves a la economía de un País Miembro; tales medidas autorizadas por la Junta (hoy Secretaría) están sujetas a un mecanismo de monitoreo para evitar su prolongación en el tiempo. Igualmente podrán adoptarse en casos de emergencia sujetas a posterior pronunciamiento de la Secretaría sobre aquella (artículo 79, actual artículo 108).

De otro lado, frente a una devaluación monetaria efectuada por un País Miembro, el país que se considere perjudicado debido a alteraciones en las condiciones normales de competencia, podrá establecer salvaguardias pero debía previamente plantear el caso al órgano técnico de la comunidad, la Junta entonces, para que ésta verifique la perturbación y se pronuncie breve y sumariamente (artículo 80, actual artículo 110).

Por último -lo pertinente a este caso- es la norma según la cual un País Miembro está facultado para aplicar medidas correctivas provisionales cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión en cantidades o condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos. Debe el país comunicar las medidas a la Junta con un informe sobre los motivos para su aplicación. Dentro de los 60 días siguientes, la Junta deberá verificar la perturbación, el origen de las importaciones y emitir su pronunciamiento suspendiendo, modificando o autorizando dichas medidas, las que "solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación".

En todos los casos de cláusulas de salvaguardia previstas en el Acuerdo subregional

andino, las medidas no podrán tener carácter discriminatorio, el cual se predica, en el caso del artículo 79A (actual artículo 109), para las de carácter provisional en su primera etapa, es decir antes de ser revisadas por la Junta. Sin embargo una vez autorizadas tales medidas la salvaguardia no se aplica sino al país que ha originado la perturbación, según mandato expreso del inciso 2º del artículo 79A citado.

La racionalidad de esta disposición está dada no solamente por la naturaleza correctiva de la medida frente al fenómeno generado por el comercio de un país, sino porque en esta materia el principio de la nación más favorecida sufre una excepción cuando las importaciones procedentes de un país determinado puedan haberse incrementado desproporcionadamente con efectos adversos sobre otro. Es común en el ámbito internacional encontrar medidas de esta naturaleza. Así se deriva de las normas que rigen diversos procesos de liberalización y de integración: multilaterales como por ejemplo el artículo XIX del Acuerdo General de Aranceles Generales y Comercio (GATT), el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano (CARICOM), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el Grupo de los Tres; y dentro de los bilaterales, los firmados con la República de Chile, los celebrados entre México y Costa Rica, así como el Tratado entre México y Bolivia. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en su apartado TLC801, también prevé medidas correctivas de emergencia a manera de salvaguardias.

4. Prueba del Perjuicio causado a los actores

Este Tribunal mediante auto del 21 de octubre de 1997, obrante a folios 308 y 309 del expediente decidió, conforme a lo previsto en el artículo 45 del Estatuto, abrió la etapa probatoria del proceso para que la parte actora acreditara los hechos por ella señalados en el escrito contentivo de la demanda, entre ellos el análisis y las estadísticas de las exportaciones ecuatorianas de madera a Colombia para los años de 1993 a 1997.

Esa etapa probatoria tuvo como finalidad dar oportunidad a las partes para sustentar, mediante los medios de prueba necesarios, sus afirmaciones; y concretamente, en lo relativo a la parte actora, para que pudiera demostrar el



perjuicio causado a quienes se encontraron en la especial situación de hecho de ser exportadores ecuatorianos de maderas hacia Colombia y el efecto concreto que sobre ellos se hubiere producido por razón de las medidas correctivas de salvaguardia.

En memorial recibido el 31 de octubre de 1997 (folio 314) el actor afirma que el gravamen del 15% autorizado a Colombia como medida correctiva, para el período julio 21 de 1996 a julio 20 de 1997, limitó significativamente las exportaciones ecuatorianas.

En el punto 9 de la demanda (folio 9) el exportador ofreció hacer un análisis y estadísticas de las exportaciones a Colombia para el período 1993 a 1997.

Si bien consideró el Tribunal suficientes esas pruebas para dar cumplimiento a las exigencias de legitimación activa en un proceso de anulación como el presente -al amparo del artículo 19 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena-, estima no obstante esta jurisdicción andina que no satisfacen en cambio los requerimientos de la pertinente demostración de un perjuicio patrimonial concreto que hubieren podido recibir los recurrentes como consecuencia de las medidas aprobadas por la Resolución 435 de la Junta, para efectos de obtener una indemnización que, por otra parte, no ha sido tampoco reclamada.

En efecto, la aseveración hecha por la actora en memorial del 31 de octubre de 1997, citado, acerca de que las exportaciones a Colombia de madera ecuatoriana, fueron limitadas significativamente, constituye apenas una afirmación de la demandante no corroborada con el acervo probatorio obrante en el expediente.

La parte actora mediante memorial recibido el 11 de diciembre de 1997 envió un resumen elaborado por ella de las exportaciones de aglomerados y contrachapados para el período 1993 a 1997 (folios 416 a 417), sin referencia a la fuente de origen; estos datos no coinciden con las estadísticas suministradas por el Banco Central del Ecuador.

De otro lado, observa el Tribunal que ni del alegato de conclusiones ni de las demás pie-

zas procesales aportadas por la parte actora, es posible establecer perjuicios concretos para las empresas demandantes. La sola afirmación hecha en las conclusiones de la demandante en el sentido de que las empresas habían planeado exportaciones a Colombia para el período de vigencia de las medidas de salvaguardia, es mera afirmación suya, sin que el Tribunal haya encontrado prueba alguna en el expediente acerca de si los programas de las empresas se vieron frustrados o perjudicados por la medida, y de que se han determinado perjuicios en concreto.

Como lo anotó **supra** el Tribunal, tratándose de un régimen de naturaleza pública como es el de las medidas de salvaguardia, que afecta el interés general de la Comunidad Andina, una vez admitida la demanda puede el órgano judicial andino adelantar e impulsar el proceso, para examinar si se dan las causales de nulidad atribuidas a la impugnada Resolución 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, y determinar si ella estuvo viciada de nulidad, así no hubieran sido probados durante el juicio concretamente los perjuicios alegados inicialmente por los demandantes.

Dentro de este razonamiento entra el Tribunal a examinar la Resolución 435 de la Junta en su parte resolutive y en su motivación, a los fines de establecer la legalidad de la misma.

IV. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El Tribunal estima necesario reiterar aquí las consideraciones que sobre esta materia hizo en su sentencia 1-AN-97, por considerar que ellas se aplican cabalmente el caso en estudio.

La motivación de los actos administrativos refleja las razones que inclinaron al órgano emittente a pronunciarse en uno u otro sentido, tomando como antecedente las normas legales y los hechos materiales o situaciones fácticas que precedieron a la expedición de un acto y que lo justificarían, constituyendo su causa y su razón de ser. La motivación se contrae en definitiva a explicar el **por qué** de la Resolución o Decisión, erigiéndose por ello en un elemento sustancial del mismo -y hasta en una formalidad esencial de impretermitible expresión en el propio acto si una norma expresa así lo impone- y cuya insuficiencia, error o false-



dad puede conducir a la nulidad del acto. La plena correlación entre los argumentos esgrimidos por el administrador respecto del derecho y los hechos, por una parte, y de otra, la declaración final por él adoptada frente a los efectos que dicho acto va a producir, constituye la ecuación jurídica necesaria para que pueda hablarse de una verdadera, necesaria, sustancial, inequívoca y concordante motivación. Son éstos, principios generales que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal, ratificada recientemente en el Proceso 5-AN-97 del 8 de junio de 1998 (G.O. 361 del 7 de agosto de 1998).

La motivación tanto jurídica como de hecho, vendría a constituir de esta manera la causa del acto, expresada por el sujeto del mismo, quien emite su voluntad con el objeto de producir efectos jurídicos concretos, encaminados a alcanzar una finalidad necesariamente vinculada con el interés general o colectivo.

La motivación de un acto dependerá muchas veces de su propia naturaleza o de su materia y de los efectos que el acto pueda producir, por lo que en unos actos tal motivación puede tener una extensión mayor que en otros, pero en todo caso deberá contener los antecedentes necesarios mínimos para la adopción del acto en concreto, lo que en otras palabras significa que en la motivación deben aparecer de "manera clara y no equívoca las razones sobre las cuales se basa el acto" (Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas 9.7, 1969, Italia c/ Comisión, as 1/69. Rec. 277).

Según sentencia del mismo Tribunal, citada por Guy Issaac ("Manual de Derecho Comunitario General", Ariel Derecho, pág. 143), "la motivación tiene el fin de dar a las partes la posibilidad de defender sus derechos, al Tribunal de ejercer su control, y a los Estados Miembros como a todo nacional (interior), de conocer las condiciones en las cuales las instituciones aplican el Tratado" (4.7, 1963, Alemania c/ Comisión, as. 24/62, Rec. 143).

El objeto de la motivación es el "...de proporcionar al interesado una indicación suficiente sobre si la Decisión está bien fundada o si eventualmente está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez" ("Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justi-

cia de las Comunidades Europeas 1994-6, pág. 2572 asunto C-292/93 Norbert Lieben contra Willi S. Gobel y Siegrid Gobel).

El acto impugnado puede ser anulado por varias causales ya sea por vicios de fondo o de forma. Estas causales de nulidad o anulabilidad del acto, se recogen en la disposición del artículo 17 del Tratado de Creación del Tribunal que abre la vía contenciosa comunitaria para que las Resoluciones de la Junta puedan ser declaradas nulas cuando fueren dictadas con "violación de las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena, incluso por desviación de poder", con lo cual se entiende que las causales de nulidad pueden referirse a vicios de fondo y de forma que son aceptados generalmente por la doctrina.

Las frases precedentes, entre las cuales resalta el llamado vicio del acto por "desviación de poder", aporte conceptual de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés a la doctrina del acto administrativo, refleja en el Derecho comunitario la tendencia doctrinaria y jurisprudencial a incorporar casi en bloque la teoría de las nulidades elaborada por el Contencioso Administrativo derivándola del Derecho civil. Pero cabe destacar la relativa originalidad con la cual el Tratado de Creación del Tribunal (señalado artículo 17), reemplazó la enumeración de las típicas causales de nulidad (incompetencia, vicio de forma, "desviación de poder" y "violación de ley"), surgidas del Consejo de Estado francés a través de un proceso jurisprudencial laborioso e inductivo, sustituyéndola por una implícita clasificación más racional, dentro de la cual la jurisprudencia del Tribunal Andino, en correspondencia con la doctrina, ha insuflado de contenido la ambigua y señalada causal de "violación de ley", concretándola en dos vicios específicos relativos a la causa y al objeto del acto.

Conforme a esa concreción jurisprudencial, los vicios que podrían afectar las Decisiones y Resoluciones impugnadas en vía de anulación, serían: la **incompetencia**; el **vicio de forma**; la **desviación de poder**; el **falso supuesto** de hecho o de derecho, que se entiende como carencia de una efectiva motivación (vicio en la causa); y, finalmente, como **vicio en el objeto**, la imposibilidad, ilicitud o indeterminación del contenido de aquellas especies jurídicas co-



munitarias emanadas de la Comisión o de la actual Secretaría General bajo los respectivos nombres de Decisiones y Resoluciones. (Citas sentencias de fechas: 24 de septiembre de 1997 y 13 de febrero de 1998, casos "COL-SUBSIDIO" y "CANALI", respectivamente).

Conforme a lo precedentemente expuesto, el acto administrativo carente de una efectiva motivación o contentivo de disgregaciones que sólo conduzcan a que los hechos no concuerden con el objetivo o esencia de la norma impugnada, o que estén tergiversados, alterados o interpretados erróneamente, lleva a la nulidad del acto.

Sin embargo, la motivación no ha de pretender recoger todas y cada una de las condiciones o de las circunstancias o supuestos de hecho que hayan servido de base o de fundamento para la expedición del acto. Basta con que la motivación se reduzca a la esencia del razonamiento, interpretada ésta como la correspondencia jurídica y real entre la parte motiva y la parte declarativa del mismo, vale decir, entre el procedimiento constitutivo y la expresión de la voluntad del administrador. Será suficiente que el acto en cuestión destaque lo esencial de los objetivos perseguidos por la institución y que "los elementos de hecho y de derecho" que constituyen su objetivo "estén en armonía con el sistema normativo del que forma parte" (Rec...1987-9 Pág. 4153, caso: Reino de España contra el Consejo y la Comisión de las Comunidades Europeas). En el acto debe proporcionarse a los interesados las indicaciones necesarias acerca de si la Decisión o la Resolución se encuentran o no fundadas, de manera que éstos puedan ejercer con conocimiento de causa el derecho a la defensa.

Por la importancia del tema, merece mención la cita con la que Canasi recoge las reglas establecidas por el Consejo de Estado francés para la correcta motivación de los actos administrativos:

"1a. regla: 'Los agentes públicos están obligados a motivar sus actos, cuando la ley o un reglamento así lo dispone', pero ello no quita que pueda motivarse o tenerse en cuenta dicha motivación de los demás casos. 2a regla: 'Cuando un agente público está obligado, según las leyes y reglamentos, a motivar su acto, debe hacerlo, bajo pena de

nulidad del acto. La ausencia de motivos es entonces un vicio radical'. 'Esta laguna -agrega hace suponer que el motivo determinante no es un motivo de interés público'. 3a regla: 'Cuando un agente público expresa, en el acto mismo, los motivos que le han hecho obrar, estos motivos, por lo mismo que están expresados en el acto, se consideran, en principio, determinantes'. 4a regla: 'Cuando la ley o un reglamento obligan a un agente público a dar a conocer los motivos del acto jurídico que realiza, debe exponer dichos motivos de manera clara y precisa, y no mediante fórmulas de estilo, fórmulas ganzúas, o frases sin significación exacta'. 5a regla: 'Los motivos alegados deben ser materialmente exactos'. 6a regla: 'El motivo determinante invocado debe ser lícito'. 7a regla: 'Cuando los motivos de derecho determinantes son múltiples, si uno de ellos se considera ilícito, el juez deberá investigar si, fuera del motivo determinante de derecho que subsisten, son suficientes para legitimar el acto jurídico'. 8a regla: 'Los agentes públicos no pueden sustraerse al control jurisdiccional, sosteniendo que los motivos determinantes son de orden político'. Aquí se vincula con la célebre teoría de los actos de gobierno en que juegan los móviles políticos'. 9a regla: 'En principio el juez no investiga de oficio los motivos determinantes; solamente los examina si se le señalan y si se los critica. Sin embargo, se admite que cuando el motivo determinante es flagrante y tiene por resultado hacer salir manifiestamente al agente público de su competencia legal para invadir la competencia de otro agente, el juez tiene el deber de comprobar de oficio el motivo determinante ilícito; en efecto, debe comprobar de oficio el vicio de incompetencia, lo que pone de manifiesto el motivo determinante. En el hecho esto se produce muy raramente'. 10a regla: 'El juez no puede apreciar la oportunidad de las medidas adoptadas por los agentes administrativos. No puede dictar una sentencia sobre la aptitud del agente administrativo, cuando deduce consecuencia de motivos determinantes materialmente exactos y lícitos'. 11a regla: 'La prueba del motivo determinante incumbe a aquel que critica el motivo, debiendo resultar de las piezas del expediente'". (José Canasi, "Derecho Administrativo", Vol. II, Parte especial, Editorial Depalma, págs. 174 y 175).



A los fines de determinar la falsa motivación de un acto, el juez debe analizar los hechos, para deducir de ellos si el motivo invocado tiene existencia real y material "porque la legalidad del acto se funda en la realidad de los hechos invocados" (Jaime Vidal Perdomo, "Derecho Administrativo", Editorial Temis, Bogotá 1972, página 328).

La falsa motivación o falso supuesto, son términos contrarios al principio de veracidad que rige todo acto administrativo, el cual debe cimentarse en antecedentes, hechos o supuestos verdaderos; quien juzga o emite un acto valiéndose de hechos falsos, está viciando la realidad fáctica de un proceso y la esencia de la motivación, circunstancias que darían lugar a la nulidad del mismo por contener un vicio intrínseco en su fundamentación.

El nombrado tratadista Vidal cita como ejemplo la nulidad de un acto, por estar fundamentado en un hecho que no existió; es el caso de aceptación de la renuncia de un funcionario que en verdad no ha renunciado. En cuanto a la nulidad del acto fundamentado en un error de hecho o de derecho en los motivos, aporta el ejemplo de que se imponga una sanción a un empleado por un hecho que jurídicamente no constituye falta disciplinaria.

Impugnado un acto por falsa motivación correspondería a quien lo alega, desvirtuarlo dentro del juicio respectivo para de esta forma desvanecer la causal de invalidez del acto impugnado. Cabe aclarar sin embargo, que un error en la motivación de hecho por sí solo no constituiría causa de invalidez del acto, si del contexto de los considerandos se desprende con claridad y objetividad cual es la intención del administrador y las razones que le han llevado a la expedición de dicho acto. Así el Tribunal de las Comunidades Europeas ha dicho: "sin embargo, este vicio de forma no puede conducir a la anulación del Reglamento N°569/86, dado que los demás considerandos de dicho reglamento proporcionan una motivación suficiente por sí misma para la instauración del régimen de vigilancia en él establecido" (Pág. 4168 - Volumen 1987-9, Caso Reino de España contra Consejo y Comisión de las Comunidades Europeas).

Con base en las precedentes consideraciones, pasa el Tribunal a examinar la motivación de los actos acusados.

V. MOTIVACION DE LA RESOLUCION 435

Para establecer si la Resolución 435 de la Junta del Acuerdo de Cartagena se ciñó tanto en derecho como en los hechos al contenido y supuestos del artículo 79A del Acuerdo (hoy 109) deberán analizarse las condiciones establecidas en dicho artículo. Con tal propósito es necesario detenerse en el alcance de la norma mencionada para señalar como una constante en las condiciones o supuestos exigidos por dicho artículo a los fines de la aplicación de las medidas correctivas, la verificación de la causa y su relación directa con el efecto producido por los hechos supuestamente generadores de la perturbación. A saber:

- La verificación de la ocurrencia de importaciones de productos originarios de la subregión en cantidades o en condiciones que causen perturbación en la producción nacional de un País Miembro, hechos que deberán ser verificados por la Secretaría General;
- El origen de las importaciones causantes de la perturbación,
- La certeza de que las medidas sean aplicables a los productos del País Miembro donde se hubiere generado la perturbación; y,
- Finalmente corresponde la constatación de que las medidas correctivas garantizarán el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.

No existe ni en derecho ni en la Resolución comentada, una cuantificación legal de la prueba según la cual se pueda establecer en forma objetiva e infalible el hecho de la perturbación de manera tal que a un volumen exacto de importaciones dado y a una baja en la producción nacional de los bienes específicos, corresponda necesariamente la aplicación de medidas correctivas.

La Secretaría General efectivamente deberá establecer criterios para la aplicación de medidas correctivas, y moverse dentro de un rango de posibilidades con cierto grado de discrecionalidad como lo sugiere la doctrina legal de la causalidad a que refiere el Tribunal más adelante. Pero de lo que sí debió cerciorarse la Junta al examinar las medidas correctivas, es



de que existiera una correlación entre las importaciones y la perturbación en la producción nacional traducible en una relación de causa a efecto, como requisito para emitir su pronunciamiento. La causa u origen de la perturbación debe pues ser predeterminada por la Secretaría General para poder autorizar las medidas de salvaguardia. De esta manera si las importaciones registran valores insignificantes, de modo que de ellas no pueda derivarse una perturbación, ésta debió ser consideración esencial de la Junta para no autorizar las medidas correctivas; si por el contrario las importaciones registran valores inusitados a criterio del órgano técnico de la Comunidad, éstos deberán ser tomados en cuenta para establecer si fueron los causantes de los trastornos en la producción interna y para compararlos con otras circunstancias que pudieran haber incidido en la perturbación, pero ajenas al fenómeno importador.

Un análisis de las estadísticas suministradas por las partes permitiría establecer la relación entre el incremento importador y las perturbaciones en la producción colombiana y esclarecer y diferenciar circunstancias como la recesión de la industria colombiana que parece haberse sucedido en la época -años de 1995 a 1996 según lo afirma el estudio de la Cámara Colombiana de la Construcción a que se refiere el informe de la Junta previo a la expedición de la Resolución que se examina, folio 246-; eso por una parte, y, por la otra, la perturbación posiblemente causada por las exportaciones ecuatorianas para establecer si hay lugar a identificar las causales de recesión de la industria constructora y su efecto sobre la producción de maderas, y separarse -evaluándose en sí mismas- de los efectos que pudieran haber producido las importaciones ecuatorianas, pues para este Tribunal la autorización de medidas correctivas de salvaguardia y su justificación no puede dar lugar a duda alguna en cuanto a las causales de la perturbación.

A este efecto conviene reparar en tres aspectos que la Junta resalta como básicos para la aplicación de la salvaguardia, a saber: la causa, la perturbación y la relación causal, elementos que fueron precisamente analizados en el informe preparado por la Junta sobre la aplicación de la cláusula de salvaguardia, obrante aquel a folios 234 y siguientes, del expediente judicial.

LA CAUSA

La causa o causación en derecho se basa, y a la vez se diferencia, del concepto científico y filosófico de causa. En la filosofía el tema de la causación estudiado, discutido y fundamentado desde los griegos en las comprobaciones típicas de las ciencias naturales, parte de la observación de los fenómenos naturales para buscar tipos de acontecimientos que se conectan o que se relacionan entre sí, a los fines de formular, con sustento en ellos, leyes generales.

Para las ciencias experimentales que han influido y que se han visto influenciadas por la discusión filosófica de la causación, el foco de atención ha sido el descubrimiento de coincidencias que por su repetición permite la construcción de principios generales fundados en la conexión de eventos físicos comprobables científicamente en un laboratorio.

Desde Hume, la filosofía europea ha estado dominada por la doctrina de que la generalización de leyes naturales derivadas de las ciencias experimentales constituye la esencia de la causación. Una vez observado el fenómeno físico (rayo e incendio), es posible formular el principio general de que dos eventos de la misma naturaleza están invariablemente conectados entre sí. Según la ciencia experimental y la filosofía, para poder entender una relación de causalidad debe atenderse a dos cosas: primero, que el establecimiento de una relación causal sólo puede ocurrir después de haberse experimentado una constante conjunción o una secuencia regular de pares de acontecimientos en la naturaleza; y segundo que, después de esas comprobaciones, el filósofo o el científico deben concluir en una formulación ideológica según la cual entre los dos fenómenos se da una relación tal que el efecto generado por uno de ellos es la consecuencia del otro (Halt, "Causation and the Law, pág. 14).

Estos dos puntos de la doctrina de Hume, influyeron en la evolución posterior hacia una concepción moderna de la causalidad formulada por John Stewart Mill que altera la forma original de la formulación filosófica de la causa y la transforma en una formulación lógica basada en el análisis psicológico de la idea de conexión necesaria entre la causa y el efecto, más acorde con la noción legal de causalidad.



Desde Mill se puede afirmar que no todos los acontecimientos que siguen uno a otro en invariable secuencia están relacionados causalmente y por tanto no todos pueden ser objeto de una ley de causalidad inexorable.

La doctrina de la causalidad pues evoluciona hacia una concepción diferente de la relación causal original, para explicar que no es tan sencillo afirmar, como lo hace el científico, que un acontecimiento en particular es la causa de una ocurrencia y un efecto determinado, que invariablemente debe estar seguido por una consecuencia de la misma naturaleza.

Para Mill la uniforme secuencia de los hechos no resulta en la práctica ser tan simple. Esta evolución doctrinal se orienta más hacia la noción común o propia del "common sense" sobre el cual se basa el concepto de causalidad para el abogado; para éste la ocurrencia de acontecimientos relacionados entre sí puede estar condicionada por circunstancias complejas como la pluralidad de causas, la diversidad de circunstancias y las condiciones en que ellas se producen, hasta el punto de sostenerse que en presencia de dos o más acontecimientos que aparentemente han producido un efecto determinado, un análisis de fondo puede llevar a la conclusión de que, debido a las circunstancias en que se produjeron, puede suceder que uno de ellos fue insuficiente para generar un efecto o que para producirlo necesitó estar estrechamente ligado con otro acontecimiento paralelo.

La formulación lógica o común de la doctrina de la causalidad acogida en Derecho, enfoca el tema desde cuatro ángulos distintos: en primer lugar, parte de que el punto central de la noción de causalidad continúa siendo la secuencia invariable de acontecimientos de la naturaleza en un mismo sentido y que para ser desvirtuados por circunstancias particulares, éstas deben ser debidamente probadas; en segundo término, que no puede simplificarse el tema sosteniéndose que un tipo de eventos son seguidos o determinados por otros invariablemente, puesto que hay condiciones complejas que pueden y deben considerarse; en tercer orden, que ha de distinguirse la concepción filosófica y científica de la causa, de la noción común de la misma; y por último, que puede darse el caso de diferentes condiciones o circunstancias que rodean un acontecimiento, in-

dependientes unas de otras, las cuales hacen que el hecho pueda tener diferentes causas en diferentes ocasiones o que a su vez pueda generar diversos efectos.

Desde el punto de vista legal, en Derecho usualmente se rechaza la teoría filosófica, pues para el abogado el problema no es el de una investigación científica sino el del análisis de la causalidad basada en el principio del sentido común; el interés del abogado no es simplemente el de descubrir conexiones entre distintos tipos de eventos y formular reglas generalizadas, sino el de aplicar las generalizaciones que hace la filosofía a casos concretos. Las teorías legales sobre la causa se orientan a considerar que el jurista en la manipulación del concepto de causa, se encuentra con un universo de alternativas dentro de las que se hace necesario trazar una diferenciación entre las causas propiamente tales y las condiciones o circunstancias en que se producen esas causas. Para el derecho y para la historia así como para el hombre común, el interés alrededor del problema de la causa se centra en identificar las consecuencias de un acontecimiento particular y buscar, dadas tales circunstancias, las conexiones que puedan existir dentro de una secuencia de eventos.

El asunto no es tan fácil en derecho puesto que la distinción entre las causas y condiciones o circunstancias en que ellas se producen, lleva a establecer limitaciones a la relación inexorable de causalidad. Estas puntualizaciones se convierten en las principales dificultades para entender el concepto con que se trabaja en derecho alrededor del tema de la causalidad.

La relación causa-efecto en derecho, se maneja de una manera diferente. Por ejemplo, para el juez cuando se produce un daño, debe establecerse o determinarse cómo se produjo ese daño y considerarse si él fue o puede ser atribuido a la actuación del demandado o a la ocurrencia de un fenómeno natural que deba tomarse en cuenta como tercer factor condicionante del efecto, antes que la propia culpabilidad del demandado.

Para el derecho todo acontecimiento sin el cual no se habría producido un daño es la causa jurídica de éste. Puede suceder que dentro de los acontecimientos que se suceden en la realización de un daño no todos ellos constitu-



yan causa del mismo. La jurisprudencia alemana por ejemplo exige que un acontecimiento haya desempeñado papel preponderante en la realización del perjuicio o que haya sido la causa generadora del mismo, lo que, en términos de autores modernos, se conoce con el nombre de "Causalidad Eficiente" o "Causa Generadora". Corresponde al juez determinar con cierta libertad de decisión cuál de todas constituye la causa eficiente. (Mazaud y Tunc, "Derecho Civil")

Determinación de la Perturbación

En el transcurso de la investigación realizada por la Junta a que se refiere la parte motiva de la Resolución 435, ese órgano comunitario manifiesta haber verificado el incremento en el volumen de las importaciones colombianas de las maderas de marras procedentes del Ecuador, para los años de 1993 a 1995, la proporción del 80% que ellas representaron con respecto a la totalidad de las importaciones de esos productos hechas por Colombia, su volumen en términos absolutos y el decrecimiento del 43% de la producción colombiana de triplex registrado en 1995 con respecto a los tres años anteriores.

Indica la parte motiva de la Resolución que "todo ello ha causado una menor utilización de la capacidad instalada, reducción en el número de trabajadores, un menor margen de utilidad bruta en el sector, y un incremento en los inventarios"; en otros términos, que se han dado todos los elementos para determinar la perturbación a que se refiere el artículo 79A del Acuerdo según la definición que acogieron los Países Miembros en la reunión de expertos gubernamentales realizada el 27 y 28 de junio de 1996. Tales comprobaciones estadísticas están respaldadas en el documento "Informe sobre la aplicación por parte de Colombia, de la cláusula de salvaguardia a la madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada procedente del Ecuador" -en adelante el "informe de la Junta"- que sirve de fundamento a la Resolución objeto de examen. El Tribunal acepta como ciertas para el presente caso las cifras allí señaladas, como quiera que ellas no han sido válidamente desvirtuadas por la parte actora. Pero considera al mismo tiempo que ello no es suficiente.

Reconoce la parte considerativa de la Resolución que "otras circunstancias participaron en

las perturbaciones que ha sufrido la producción nacional colombiana, a partir de 1995"; pero, sin detenerse en consideraciones adicionales, hace derivar de las importaciones de madera del Ecuador el "elemento que ha incidido en el descenso del volumen de la producción nacional colombiana de triplex."

A su vez en el informe de la Junta, punto 4.4 obrante a folio 253 del expediente, se hace un análisis de la relación de causalidad entre las importaciones de madera y la perturbación en la producción colombiana de ese producto y se presenta una pormenorizada disquisición sobre el método estadístico utilizado, para derivar de ello una relación de causa a efecto. Conforme al estudio de la Junta, las importaciones han contribuido, en diferentes grados, al descenso del volumen de producción, de ventas, del margen de utilidad bruta y de precios, y al deterioro de la rentabilidad de las empresas colombianas afectadas, generando bajas en la utilización de la capacidad instalada y en la productividad de tales empresas. Agrega el informe que el INCOMEX "no encontró indicio alguno acerca de la existencia de otras causas de perturbación identificadas, que pudieran rebatir los indicios detectados en cuanto a la relación causal entre las importaciones originarias de países de la subregión andina y la perturbación."

Las anteriores conclusiones del informe de la Junta y de la Resolución 435, son sin perjuicio de reconocer las alegaciones de las empresas ecuatorianas sobre otras causas de perturbación de la industria, ajenas a las importaciones, como pueden ser los sobre-costos, la crisis de la industria de muebles y la crisis en la industria de la construcción que hasta donde se pudo verificar por este Tribunal en el expediente, no aparecen comprobados.

Es más, la Junta en el informe y en los considerandos de la Resolución reconoce que "se ha podido apreciar que la demanda colombiana de triplex ha experimentado, después de un período de expansión una caída a partir de 1995 a raíz de la aguda crisis por la que se encuentran atravesando los principales sectores usuarios de dicho producto: el sector de la construcción, especialmente de vivienda, y la industria de los muebles de madera. Ello habría afectado principalmente a la producción nacional colombiana de madera contrachapa-



da, madera chapada y madera estratificada similar, y habría tenido un efecto retardado de retracción de las importaciones ecuatorianas ..." (subrayados son del Tribunal). No aparece sin embargo en el documento que se analiza, argumento alguno que desvirtúe la propia afirmación de la Junta, realizada en los términos anteriores sobre el carácter principal de la crisis interna como causal de la perturbación, mas sí un énfasis marcado en la aseveración de que el fenómeno sucedió como consecuencia directa de las importaciones de madera ecuatorianas.

Observa aquí el Tribunal una desviación en los argumentos de la Junta hacia la consideración de que la causal de perturbación se debe a las importaciones ecuatorianas y una evidente contradicción de esta conclusión frente a la afirmación hecha en el párrafo transcrito atrás, de que la crisis en la construcción y en la industria de muebles de madera fue el motivo de afectación **principal** de la producción nacional colombiana. Pero no entiende el Tribunal cómo pueda hablarse en términos técnicos de un factor de influencia tan alta de las importaciones ecuatorianas sobre la producción y sobre otros indicadores de la industria nacional de maderas, cuando la **principal** causa de deterioro ha podido haber sido realmente la crisis interna en la construcción y en la industria de muebles.

Por tanto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA,

Estatuyendo en la presente acción de nulidad en ejercicio de la competencia que le asignan los artículos 17 al 22 de su Tratado de creación, y previo cumplimiento de los trámites procesales pertinentes contenidos en el Estatuto (Decisión 184 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena) y en su Reglamento Interno, textos que rigen las funciones de este Organismo judicial comunitario,

DECIDE:

PRIMERO: En las acciones de nulidad interpuestas por las personas naturales o jurídicas contra Decisiones y Resoluciones andinas, es suficiente acreditar a los fines de la legitimación activa, un interés legítimo consistente en que éstas les sean aplicables y les causen

perjuicio en los términos del artículo 19 de su Tratado de creación, tal como han sido interpretados por la presente sentencia.

Una vez iniciado el proceso, puede el Tribunal impulsarlo cuando se trate de dar cumplimiento a su deber de velar por el interés general de la Comunidad Andina, para lo cual procederá a examinar la conformidad de las Decisiones y Resoluciones impugnadas, con las normas prevalentes del ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena.

SEGUNDO: Así mismo, en derecho comunitario andino es admisible la impugnación por vía de nulidad de las Decisiones y Resoluciones de efectos temporales aun cuando hubieren cumplido el término de su vigencia, ante la eventualidad de que las mismas puedan contener vicios de ilegalidad o de ilicitud capaces de ocasionar perjuicios susceptibles de indemnización, la cual podrá ser acordada sólo a solicitud de parte oportunamente formulada y previa demostración de dichos daños, tal como se ha dejado esclarecido en el presente fallo.

TERCERO: No habiendo la demandada, Secretaría General de la Comunidad Andina, demostrado la existencia de una relación de causalidad entre las importaciones de madera provenientes del Ecuador y las perturbaciones producidas en el mercado colombiano de ese producto, la Resolución impugnada se encuentra incurso en el vicio de errónea motivación por falso supuesto de hecho.

CUARTO: Como consecuencia de lo precedentemente decidido, este Tribunal Andino declara la nulidad de la Resolución 435 emitida por la Junta del Acuerdo de Cartagena el 23 de octubre de 1996 y publicada en la respectiva Gaceta Oficial No. 233 de fecha 19 de noviembre de 1996.

En razón de que la Resolución anulada agotó el término de su vigencia, el Tribunal señala únicamente el efecto futuro de la presente sentencia, sin que por lo tanto pueda ser reproducido en todo o en parte el acto ahora anulado.

QUINTO: No cabe pronunciamiento indemnizatorio por cuanto las demandantes no han comprobado en forma específica, inmediata y directa, los daños que la Resolución anulada hubiere podido causarles en relación con las



importaciones impuestas al acceso al mercado colombiano de madera, ni solicitado la indemnización que por tal concepto hubiere podido corresponderles, habiéndose limitado la parte actora a formular el pedimento de nulidad que ha sido satisfecho mediante la presente sentencia.

SEXTO: A pesar de haber sido declarada fundada la presente acción de nulidad, no se condena en costas a la demandada, por considerar el Tribunal que tuvo ésta motivos razonables para litigar, al haberse opuesto a la admisibilidad de la misma con fundamento en la jurisprudencia sentada por esta misma jurisdicción andina, jurisprudencia hasta ahora restrictiva de la legitimación para recurrir, y que ha sido rectificadas por el presente fallo; y, además, por cuanto es asunto controversial en la doctrina el de la recurribilidad de los actos de efectos temporales después de haber cesado la vigencia de los mismos.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57 del Estatuto del Tribunal, convóquese a las partes para la lectura de la presente sentencia en audiencia pública.

Dada, sellada y firmada en la sala de sesiones del Tribunal de Justicia de la Comunidad

Andina, en Quito, a los diecisiete días del mes de agosto de mil novecientos noventa y ocho.

Roberto Salazar Manrique
PRESIDENTE

Juan José Calle y Calle
MAGISTRADO

Gualberto Dávalos García
MAGISTRADO

Luis Enrique Farías Mata
MAGISTRADO

Patricio Bueno Martínez
MAGISTRADO

Patricio Peralvo Mendoza
SECRETARIO a.i.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA.- La sentencia que antecede es fiel copia del original que reposa en el expediente de esta Secretaría. CERTIFICO.-

Patricio Peralvo Mendoza
SECRETARIO a.i

RESOLUCION 129

Solicitud del Gobierno de Colombia de diferimiento del Arancel Externo Común de las subpartidas 1001.10.90, 1001.90.20 y 1005.90.11, por razones de emergencia nacional

LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: Los Artículos 97 y 98 del Acuerdo de Cartagena, las Decisiones 370 y 371 de la Comisión y la Resolución 060 de la Secretaría General;

CONSIDERANDO: Que el Gobierno de Colombia, mediante comunicación del Ministerio de Comercio Exterior del 28 de setiembre de 1998, solicitó autorización para diferir el Arancel Externo Común al nivel de 0%, de las subpartidas 1001.10.90 "trigo duro, excepto para siembra", 1001.90.20 "los demás trigos, excep-

to para siembra" y 1005.90.11 "maíz amarillo", de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Decisión 370 y el literal d) del artículo 1 de la Resolución 060 de la Secretaría. La misma comunicación indica que el diferimiento se solicita para importar un total de 300 000 toneladas de trigo y 450 000 de maíz amarillo;

Que el Gobierno de Colombia sustenta su petición en la situación de desventaja en que se encuentra la agroindustria colombiana procesadora de trigo y maíz amarillo, frente a sus similares de Venezuela y Ecuador, ya que estos últimos limitan la aplicación del arancel variable del Sistema Andino de Franjas de Pre-



cios, al que pertenecen las subpartidas indicadas, a lo necesario para el cumplimiento de sus compromisos en la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esto ha conducido, en las actuales circunstancias de precios internacionales bajos, a la aparición de diferencias sustanciales en el arancel aplicado con la consecuente distorsión en la competencia;

Que, recibida la comunicación del Gobierno de Colombia, la Secretaría procedió a comunicar a los Países Miembros mediante notas Nos. SG/DI/1322-98, SG/DI/1323-98, SG/DI/1325-98, SG/DI/1326-98 y SG/DI/1327-98, fechadas todas el 1 de setiembre de 1998;

Que, como resultado de la aplicación del Sistema Andino de Franjas de Precios, los aranceles nacionales totales del trigo y del maíz en Colombia han sido en promedio superiores en 25 puntos a los aplicados por Venezuela en el transcurso del año;

Que, durante la primera quincena de setiembre de 1998, los gravámenes totales del trigo y del maíz amarillo en Colombia ascienden a 58% y 65% respectivamente, y a 20% y 26% respectivamente en el caso de Venezuela. En el mismo sentido, durante la segunda quincena de setiembre, éstos se ubican en 62% y 71% para el trigo y el maíz respectivamente en el caso colombiano, mientras se mantienen los de Venezuela;

Que, según los cálculos del Ministerio de Comercio Exterior de Colombia anexados en la comunicación, con base en los precios de futuros de la Bolsa de Kansas para Trigo Duro Red Winter N° 2 y de la Bolsa de Chicago para Maíz Amarillo N° 2, se prevé que los niveles arancelarios estarían por encima de 47%, en el caso del trigo, y de 55% en el caso del maíz, hasta marzo de 1999. Al respecto, con base en la evolución reciente de los precios internacionales de dichos productos, la Secretaría General estima que la situación descrita, en ordenes de magnitud de las diferencias arancelarias, persistirá al menos en el corto plazo;

Que, con respecto a los productos a que hace referencia la presente Resolución y con base en la información de comercio que los Países Miembros entregan a la Secretaría General, se ha podido establecer que, durante 1997 y de enero a abril de 1998, no se registraron niveles significativos de importaciones co-

lombianas de trigo desde Venezuela, mientras que en el mismo período ingresaron a Colombia más de 150 000 toneladas de maíz amarillo procedentes del mismo país;

Que, adicionalmente, la Secretaría General logró establecer que tampoco se han presentado importantes corrientes de comercio desde Venezuela y Ecuador, de productos derivados o vinculados a los que hace referencia la presente Resolución, entre enero y abril de 1998, aunque éstas superaron los US\$ 17 millones en 1997;

Que, de acuerdo a las condiciones arancelarias y comerciales señaladas en los considerandos anteriores, se puede identificar la existencia de distorsión en las condiciones de competencia para la agroindustria colombiana procesadora de productos derivados o vinculados a los bienes a que hace referencia la presente Resolución;

Que, sin embargo, la sola existencia de distorsiones en la competencia producto de diferencias arancelarias en los insumos, no es suficiente para calificar la situación descrita como emergencia nacional. En este sentido, la solicitud del Gobierno de Colombia no da cuenta de la gravedad de la situación descrita ni de su impacto sobre la producción, empleo y precios nacionales, de tal suerte que sea posible establecer la correspondencia con cualquiera de los presupuestos del artículo 1 de la Resolución 060 y en particular del previsto en su literal d);

RESUELVE:

Artículo 1.- Denegar la solicitud del Gobierno de Colombia de diferir el Arancel Externo Común de las subpartidas 1001.10.90, 1001.90.20 y 1005.90.11 por razones de emergencia nacional.

Artículo 2.- En cumplimiento del artículo 17 de la Decisión 425, comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los quince días del mes de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.

JORGE VEGA CASTRO
Director General
Encargado de la Secretaría General



RESOLUCION 130

**Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios
para la primera quincena de octubre de 1998, correspondientes
a la Circular N° 85 del 16 de setiembre de 1998**

LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: El Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 371 de la Comisión sobre el Sistema Andino de Franjas de Precios;

CONSIDERANDO: Que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 de la Decisión 371, y para efectos de la aplicación de las Tablas Aduaneras publicadas en la Resolución 037, la Secretaría General debe comunicar quincenalmente a los Países Miembros los Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios;

Que es necesario facilitar a las autoridades aduaneras nacionales la aplicación oportuna de los Precios de Referencia, evitando la necesidad de someter dichos precios a ratificación mediante disposiciones internas y publicación en diarios oficiales;

Que, en virtud del Artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, las Resoluciones de la Secretaría General hacen parte del ordenamiento jurídico andino; y,

Que de acuerdo al Artículo 5 del Tratado citado, los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, y se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo dificulte su aplicación;

RESUELVE:

Artículo 1.- Se fijan los siguientes Precios de Referencia del Sistema Andino de Franjas de Precios correspondientes a la primera quincena de octubre de 1998:

NANDINA	PRODUCTO MARCADOR	PRECIO DE REFERENCIA (USD/t)
0203.29.00	Carne de cerdo	1 257
0207.14.00	Trozos de pollo	767
0402.21.19	Leche entera	1 920
1001.10.90	Trigo	126
1003.00.90	Cebada	101
1005.90.11	Maíz amarillo	103
1005.90.12	Maíz blanco	116
1006.30.00	Arroz blanco	372
1201.00.90	Soya en grano	234
1507.10.00	Aceite crudo de soya	640
1511.10.00	Aceite crudo de palma	740
1701.11.90	Azúcar crudo	187
1701.99.00	Azúcar blanco	254

Artículo 2.- Los Precios de Referencia indicados en el artículo anterior, se aplicarán a las importaciones que arriben a puertos de la Comunidad Andina entre el primero y el quince de octubre de mil novecientos noventa y ocho.

Artículo 3.- En cumplimiento del artículo 17 de la Decisión 425, comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los dieciséis días del mes de setiembre de mil novecientos noventa y ocho.

SEBASTIAN ALEGRETT
Secretario General