



SUMARIO

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

	Pág.
Proceso 6-IP-96.- Solicitud de Interpretación Prejudicial de los Arts. 30, 53, 99, 114 y Primera Disposición Transitoria de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, formulada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, dentro de la Acción de Nulidad de los Arts. 25 y 26 del Decreto 117 de 14 de enero de 1994, por el cual se reglamenta la Decisión 344, que se sigue en contra de la Nación, representada por los Ministros de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior. Proceso interno 3395. Caso: Tasas periódicas	1
Proceso 1-AN-97.- Acción de Nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena	10
Proceso 18-IP-98.- Interpretación Prejudicial de los artículos 56, 62, 58 literal f), 72 (hoy artículos 81, 96, 83 literal a) y 102 de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena), 64, 65 y 76 de la Decisión 85 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; 99, 146 y 147 de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena; y 5 del Tratado de Creación del Tribunal Andino, solicitada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, a través del Consejero Ponente Dr. Manuel Urueta Ayola e interpretación de oficio del artículo 69 ibídem; y artículos 88 de la Decisión 313 y 99 de la Decisión 344. Actor: SOCIEDAD MANUFACTURAS STOP S.A.; marca: "US TOP". Expediente Interno N° 3702	41

PROCESO 6-IP-96

Solicitud de interpretación prejudicial de los Arts. 30, 53, 99, 114 y Primera Disposición Transitoria de la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, formulada por el Consejo de Estado de la República de Colombia, dentro de la acción de nulidad de los Arts. 25 y 26 del Decreto 117 de 14 de enero de 1994, por el cual se reglamenta la Decisión 344, que se sigue en contra de la Nación, representada por los Ministros de Desarrollo Económico y de Comercio Exterior. Proceso interno 3395. Caso: Tasas periódicas.

Quito, 14 de julio de 1997

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE
LA COMUNIDAD ANDINA**

VISTOS:

Que el Consejo de Estado de la República de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, por intermedio del Consejero Ponente Dr. Manuel S. Urueta Ayola, solicita a este Tribunal la interpretación prejudicial de los artículos 30, 53, 99, 114 y Primera



Patricio Bueno Martínez
MAGISTRADO

Roberto Salazar Manrique
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

PROCESO 1-AN-97

Acción de Nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, en Quito a los veinte y seis días del mes de febrero de mil novecientos noventa y ocho, en la acción de nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 así como contra el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, expedidos por la Junta del Acuerdo de Cartagena y referentes a la prohibición de importación de café tostado procedente de Colombia, por parte del Gobierno de Venezuela, a través del Ministerio de Comercio Exterior, actuaciones que aparecen publicadas en las Gacetas Oficiales N° 204 de 27 de marzo de 1996, las dos primeras, 236 de 26 de noviembre de 1996, y 220 de 9 de agosto de 1996, respectivamente, todos los cuales obran en el expediente.

VISTOS:

I. EXPOSICION SUMARIA DE LOS HECHOS

1. La demanda.-

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

- a) El 6 de Noviembre de 1995, la empresa venezolana CA Fama de América solicitó el pronunciamiento de la Junta respecto a la restricción de carácter administrativo de la cual era objeto en Venezuela, por existir una prohibición de importar café tostado procedente de Colombia, debida al riesgo de la transmisión de la plaga denominada "Broca del Café".
- b) El 27 de marzo de 1996, la Junta dictó la Resolución N. 397, con la cual se concluye que la prohibición de importación de café

tostado procedente de Colombia constituía una restricción al comercio, al tenor de lo dispuesto en los artículos 41 al 43 del Acuerdo de Cartagena. Se fundamentó la Resolución en que la "Broca del Café" no puede desarrollarse en el café tostado a causa del proceso al cual se somete el producto.

- c) En la misma fecha, la Junta dictó la Resolución N. 398, mediante la cual se canceló el registro de la Resolución N° 2-MAC-DA del 14 de noviembre de 1952 del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela que prohibía la importación de "semillas, plantas, partes de planta de cafeto y de productos o subproductos de dichas plantas", en el Registro de Normas Sanitarias Subregionales, a causa de que "ha desaparecido el motivo que puede haber originado la norma y que la misma representa un obstáculo para el comercio subregional de productos agropecuarios".
- d) El 13 de mayo de 1996, se envió Nota de Observaciones por parte de la Junta al Instituto de Comercio Exterior de Venezuela, en donde se requirió que en un término de 30 días se notificaran las medidas adoptadas en relación con las exportaciones de café tostado provenientes de Colombia y la sustitución de la Resolución N° 2 MAC-DA del 14 de noviembre de 1952.
- e) Por solicitud del mencionado Instituto se prorrogó por treinta días calendario de acuerdo al oficio de la Junta N° J/AJ/F 307-96 del 13 de Junio de 1996.
- f) El 16 de julio de 1996, el Instituto de Comercio Exterior de Venezuela formuló a la Junta



una serie de consideraciones por las que estimaba inconveniente expedir una Resolución que sustituyera la N° 2 MAC-DA.

- g) El 1 de agosto de 1996, la Junta emitió el Dictamen de Incumplimiento N. 11-96 ante la falta de disposición expresada por el Gobierno de Venezuela de dar cumplimiento a las Resoluciones 397 y 398 del 27 de marzo de 1996.
- h) El Gobierno de Venezuela presentó un recurso de reconsideración de los tres documentos, fundamentándose en el art. 13 del Reglamento de la Junta.
- i) Mediante oficio N° 231-P-TJAC-96, de fecha 30 de septiembre de 1996, se notificó al Presidente del Instituto de Comercio Exterior de la República de Venezuela, que la Junta había iniciado una acción de incumplimiento en contra de este país.
- j) El 1 de octubre de 1996, la Junta acusó recibo del recurso de reconsideración, advirtiéndose además que este recurso no tenía efectos suspensivos sobre las Resoluciones y el Dictamen de Incumplimiento y que dicho recurso sería resuelto a más tardar el día 30 de octubre de 1996.
- k) El recurso de reconsideración, fue decidido por la Junta, mediante Resolución N° 438, de fecha 18 de noviembre de 1996, con la cual se le declaró improcedente por considerar que no se aportaban nuevos elementos técnicos que hicieran variar su opinión.

2. Fundamentos de Derecho.-

Considera el Gobierno de la República de Venezuela, que las Resoluciones N° 397, 398 y 438, así como el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96, emitidos por la Junta, violan dos de los principios fundamentales que debe cumplir todo acto administrativo: la adecuación del Acto al supuesto de hecho que le sirve de fundamento, y el principio de legalidad, por lo cual dichos actos están viciados de nulidad.

Estima que las Resoluciones N. 397, 398 y 438, junto con el Dictamen de Incumplimiento N. 11-96, de la Junta están viciados de nulidad, ya que ella incurrió en un "falso supuesto", también denominado por la doctrina como "falsa motivación" o "vicio en la causa"; porque la administración debe probar los hechos y ade-

más hacer una adecuada calificación de los mismos. Agrega que la Junta ha basado su decisión de calificar las importaciones de café tostado procedente de Colombia por parte de Venezuela como restricciones al Comercio, y ha fundado la cancelación de la inscripción de la Resolución N. 2 MAC-DA, en el supuesto de que dichas importaciones no pueden producir la infestación de los cafetales venezolanos, por cuanto el tratamiento al que se somete el grano elimina la posibilidad de propagación de la plaga y sin embargo la propia Junta acepta la tal posibilidad a través de envases o medios de transporte.

Indica que:

"la Junta ha basado sus Resoluciones en el hecho de que el grano de café, al ser tostado, ya no puede servir ni de alojamiento ni de alimento a la 'Broca del café', aún cuando admite que es posible la propagación de la plaga a través de los envases y medios de transporte". (señala varios informes técnicos).

Sobre el segundo principio de legalidad, considera que:

"siendo la Resolución una norma de jerarquía inferior a la Decisión, por ser las Resoluciones actos de ejecución de la normas (actos administrativos), es decir de rango sub-legal, frente a las Decisiones, que contienen las normas a ejecutar, que son de rango legal, las primeras deben sujetarse a lo establecido en estas últimas, so pena de ilegalidad". Concluye que las Resoluciones materia de la litis son violatorias de la Decisión 328 de la Comisión del Acuerdo, referente a la Sanidad Agropecuaria Andina.

Anota que la Junta sólo puede cancelar la inscripción del Registro de Normas Sanitarias Subregionales a solicitud de un país miembro, nunca de oficio, como se hizo en el presente caso.

En la demanda se citan luego otras disposiciones legales así como la Resolución 431, contentiva de la Norma Andina sobre Requisitos Fitosanitarios de Aplicación al Comercio de Productos Agrícolas; la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y



Fitosanitarias, de la OMC, con los cuales la demandada justifica la actuación de Venezuela.

El Gobierno de Venezuela, en sus conclusiones manifiesta:

- 1.- Se acepta que el proceso de torrefacción elimina la plaga denominada "Broca del Café"; pero el problema subsiste en el medio de transporte y el envase utilizado para movilizar el producto, tal como se desprende de los estudios técnicos presentados por Venezuela en su demanda. Por lo cual se constituye en un serio peligro para la agricultura venezolana.
- 2.- Es por este hecho que la Junta incurre, al dictar las Resoluciones 397, 398 y 438 y el Dictamen de Incumplimiento 11-96, en un error de VICIO EN LA CAUSA o FALSO SUPUESTO, por cuanto al considerar sólo el hecho de que la "Broca del Café" no sobrevive al proceso de torrefacción, omite la posibilidad de que sobreviva en otros medios relacionados con el comercio del café.
- 3.- Se ratifica la demandante en que las Resoluciones y el Dictamen de Incumplimiento materia de este proceso están viciados de ilegalidad por cuanto violan la Decisión 328, norma jerárquicamente superior sobre Sanidad Agropecuaria Andina.
- 4.- Además anota que la Junta actuó de oficio al cancelar la inscripción del Registro de Normas Sanitarias Subregionales mediante la Resolución 398, cuando esta sólo puede hacerse a petición de uno de los Países Miembros, violando el artículo 12 de la Decisión 328.
- 5.- Finalmente la Junta violó una de sus propias Resoluciones, la 431 de reciente data, que permite a un país importador solicitar el requisito de áreas libres de plaga, entre otros para aceptar el ingreso de un producto.

3. La Contestación a la Demanda.-

El Tribunal deja constancia de que la Junta a través de su Coordinador dio contestación a la demanda, en forma extemporánea. Porque con-

forme al artículo 44 del Estatuto se presume que la ha contradicho tanto en los hechos como en el derecho.

La Junta en sus conclusiones se ratifica en los fundamentos de hecho y de derecho presentados en la contestación a la demanda así:

- "a) La Resolución N° 2 MAC-DA, dictada el 14 de noviembre de 1952 por el Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela, constituye un obstáculo al comercio y una "restricción" en los términos del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena (antiguo artículo 42), por lo que se justificó la actuación de la Junta, mediante las Resoluciones 397 y 398, al calificar de esa manera a la Resolución N° 2 MAC-DA, y cancelar su inscripción en el Registro de Normas Sanitarias Subregionales. Dicha actuación estuvo basada en consideraciones técnicas y en estudios efectuados por la propia Junta y por otros organismos especializados.
- "b) Las normas sanitarias inscritas en el Registro de Normas Sanitarias Subregionales no están exentas de los mecanismos de control previstos en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.
- "c) Al emitir sus Resoluciones 397 y 398, la Junta -lejos de haber violado el principio de legalidad- actuó dentro del marco de las competencias que, en ese entonces, le asignaba el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Efectivamente, las facultades previstas en el artículo 12 de la Decisión 328, según las cuales la Junta, y ahora la Secretaría General, pueden calificar si una norma sanitaria aplicada por un país constituye un obstáculo al comercio, no derogan ni limitan las competencias que el Acuerdo de Cartagena atribuía a la Junta, y actualmente atribuye a la Secretaría General (y, en particular, las contenidas en el artículo 73 del Acuerdo -antiguo artículo 43- que permiten al órgano técnico del sistema calificar si una medida constituye un gravamen o restricción al comercio).
- "d) Las Resoluciones 397 y 398 de la Junta son plenamente congruentes con los requisitos fitosanitarios de aplicación al comercio subregional del café contenidos en las



Resoluciones 431 y 451 de la Junta y aprobadas por recomendación del Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria (COTASA)..."

SÍNTESIS DEL INFORME PRESENTADO POR EL MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COLOMBIA:

En ejercicio de las facultades que otorga el art. 77 de la Decisión 184 (Estatuto del Tribunal Andino), el Ministerio de Comercio Exterior de Colombia presenta sus puntos de vista referentes a la demanda de nulidad interpuesta por Venezuela contra las actuaciones de la Junta atrás citadas.

Argumenta sobre el interés de Colombia en este proceso por la prohibición injusta e infundada de Venezuela al impedir el acceso de café colombiano al mercado de ese país. Considera que esta actitud al extralimitar el derecho de un país de proteger la vida y la salud de las personas, animales y vegetales se convierte en una restricción al Comercio.

En opinión del interviniente la actitud de Venezuela al presentar esta demanda de nulidad, basada en aspectos coyunturales que no tienen incidencia sobre el fondo del fundamento para las Resoluciones de la Junta, no tiene otro objeto que dilatar el cumplimiento de los mandatos contenidos en los actos jurídicos demandados.

Se identifica con los pronunciamientos de la Junta por considerarlos basados en rigurosos conceptos técnicos y científicos emitidos por entidades especializadas en la materia, con los cuales se demuestra que la mencionada prohibición es una restricción al comercio por no existir ninguna posibilidad de que la "Broca del Café" permanezca o se transmita en el café tostado, pues el insecto perece en el proceso de torrefacción a que es sometido el grano.

Sobre la primera causal, es decir el falso supuesto o vicio en la causa, estima que es un aspecto puramente formal. Además señala que la Resolución N. 2 MAC-DA de 14 de noviembre de 1952, motivo de la controversia, no hace alusión a la prohibición de importar café tostado y mucho menos a los peligros del transporte, envase y empaque sino que estos supuestos fueron producto de creación posterior.

En cuanto a la segunda causal, referente a la violación del principio de legalidad administrativa, afirma que "puede admitirse que en el Acuerdo de Cartagena existe una jerarquía institucional y normativa pero eso no significa que dicha jerarquía sea absoluta, por cuanto, en materia de competencias, algunas atribuciones son otorgadas por los Tratados Constitutivos directa y específicamente a determinados Organismos". Ante esto concluye que un organismo superior no puede siempre inmiscuirse en las determinaciones que autónomamente expida el inferior. Agrega que cada organismo cuenta con facultades propias que nacen de lo que determinan los Tratados.

El Acuerdo de Cartagena cuenta con sus propias normas, las cuales deben ser aplicadas prioritariamente en los países miembros, frente a la normativa de la OMC.

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

II. COMPETENCIA DE LA JUNTA (hoy SECRETARÍA GENERAL)

1. Artículo 73 del Acuerdo.-

El artículo 72 del Acuerdo de Cartagena hoy vigente, forma parte integral del contexto general del capítulo V de ese tratado, relacionado con el programa de liberación de mercancías dentro del comercio subregional. Constituye este un instrumento fundamental para que la Secretaría General cumpla con una de sus funciones esenciales para la buena marcha del proceso de integración, como es la de velar por el cumplimiento y cabal aplicación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la comunidad andina. No podría cumplir la Secretaría con esta función esencial si no se le hubiera dotado en el artículo 73 del Acuerdo, de la facultad emanada directamente del Tratado para determinar cuándo una medida adoptada por cualquiera de los Países Miembros en forma unilateral constituye gravamen o restricción al comercio.

La Junta al sustentar la Resolución 397 en su parte motiva estableció que independientemente del registro de la medida sanitaria, en el caso específico de prohibición de importaciones de café tostado procedentes de Colombia, no se amerita la aplicación de la medida por cuanto, de acuerdo con la información disponi-



ble en la Junta, el ciclo biológico de la broca “se inicia con la oviposición en frutos frescos o cerezas de café donde las larvas se alimentan de la almendra hasta convertirse en pupas y luego en adultos que abandonan el fruto dando lugar a nuevas generaciones y a su dispersión para atacar frutos frescos, condición que es imposible que ocurra en los granos tostados porque en éstos carecerían de alimento y de humedad suficiente para su supervivencia”. En otra parte de esta sentencia se profundiza sobre la cabal motivación de la norma que se examina.

Por ahora queda claro para este Tribunal que la Junta en la Resolución citada estaba calificando las prohibiciones de importación de café tostado en un caso específico y para una actuación particular del Gobierno venezolano, considerando en forma individualizada las circunstancias que rodeaban la prohibición, independientemente de la existencia del registro fitosanitario de la norma venezolana contenida en la Resolución 2 MAC-DA de 1952.

No puede argüirse de puro derecho que la existencia del registro de una medida fitosanitaria efectuada en desarrollo de una norma de derecho secundario (Decisión 328) pudiera tener la virtualidad de desconocer o de limitar la atribución consagrada en un tratado internacional constitutivo de derecho primario, para declarar cuándo se produce una restricción al comercio. La declaratoria de restricción al comercio, como toda norma jurídica con fuerza de ley material, debe cumplir con un propósito, en este caso el de asegurar que las libertades al comercio de mercancías entre los Países Miembros no se vulneren. La naturaleza de la función contenida en el artículo 43 (actual artículo 73) y su derivación constitucional la asimilan a lo que en el derecho público interno se conoce como los “reglamentos constitucionales” que no pueden tener limitación distinta de la originada en la propia facultad otorgada por el constituyente, en este caso el legislador primario andino. En este sentido podría mencionarse que estamos en presencia de una facultad discrecional o al menos “no reglada” del órgano de administración comunitaria.

En la facultad o poder discrecional, dice la doctrina, el administrador tiene iniciativa propia para utilizarla, quedando en cabeza del funcionario administrativo la facultad de determinar

la oportunidad de la medida. Su razonamiento debe estar orientado por la correspondencia entre los supuestos de hecho que se le presentan a su consideración y la atribución legal a él conferida. (Vidal Perdomo, Jaime, “Derecho Administrativo”, Editorial Temis, X Edición, 1994, págs. 312 y ss.).

El carácter obligatorio del acto administrativo contenido en la Resolución 397, que señalaba como restricción al comercio la prohibición de importación de café tostado de Colombia por razones de broca de café y la denegación de los permisos fitosanitarios de importación respectivos, creó por sí mismo, sin necesidad de apoyo en otra actuación administrativa la obligación de acatamiento derivado no solamente de su contenido intrínseco sino también de la fuerza que le confiere la obligación fundamental impuesta a los Países Miembros por el artículo 5º del Tratado de Creación del Tribunal, en el sentido de no “adoptar, ni emplear medida alguna que sea contraria” al ordenamiento jurídico andino o que “de algún modo obstaculice su aplicación”.

Resulta que la presunción de legalidad de que gozan los actos administrativos, a la que se refiere ampliamente el Tribunal en su sentencia 3-AI-96 (Gaceta Oficial 261 de 29 de abril de 1997), no puede ser desvirtuada con el cargo que hace la demandante por la simple circunstancia de una supuesta falsa motivación que es también analizada en otra parte de esta sentencia. La base legal o fuente jurídica primaria de la Resolución 397 se acomoda al principio de legalidad. Porque una cosa es la motivación jurídica del acto administrativo que se explica más adelante y otra la motivación de hecho que pueda ella contener. En el primer caso se trata de establecer la legalidad del acto propiamente dicha, es decir si éste se ajusta a la norma superior de derecho que le sirvió de sustento.

De conformidad con el texto de la Resolución 397 el fundamento jurídico en que se basa la Junta para determinar la existencia de una restricción al comercio es el artículo 43 del Acuerdo, hoy 73 de la nueva codificación; en este aspecto no ha sido desvirtuada por la parte actora la validez del fundamento legal. La tacha contra la Resolución 397 sobre inexistencia de facultad para calificar de oficio una restricción al comercio basada en que la Deci-



sión 328 no lo contemplaba, es contraria al texto de la norma primaria que le dio fundamento a la Resolución 397, puesto que el artículo 73 del Acuerdo claramente establece que en los casos allí previstos, es decir para efectos de amparar el cumplimiento del programa de liberación al comercio de mercancías, la Junta (hoy Secretaría General) podrá actuar de oficio.

Descartado el primer cargo que hace la demandante contra la Resolución 397, queda por determinar si hay lugar o no a aceptar el segundo cargo de falso supuesto que la actora hace consistir en que el acto allí contenido no se sujetó a las circunstancias de hecho que le sirvieron de motivación.

Un examen de las motivaciones que dieron lugar a la expedición de la Resolución 397 que califica como medidas restrictivas las prácticas de prohibiciones de importación de café tostado colombiano a Venezuela, muestra cómo las consideraciones allí establecidas están en armonía con la realidad de los hechos cuya veracidad fue comprobada por la Junta. En efecto, tal como rezan los considerandos de la Resolución 397 se comprobó que las autoridades venezolanas estaban negando el permiso fitosanitario para la importación de café tostado, según la información suministrada por la empresa afectada, Fama de América, C. A., como se desprende de los documentos suministrados por ella en los que consta la existencia de la prohibición de importaciones de café tostado y el grado de desproporción del acto frente al objeto específico que debe orientar las medidas fitosanitarias, como es el de evitar el contagio de plagas y el de proteger la salud de los vegetales con una mínima afectación del comercio. La desproporción se desprende en forma clara del siguiente texto de la parte considerativa de la Resolución citada cuyos antecedentes y circunstancias están debidamente comprobados en el expediente según se afirma acertadamente en otra parte de esta sentencia. Dice así la parte pertinente de la Resolución citada:

“...Que independientemente de su registro, la situación materia de consideración no amerita la aplicación de la prohibición, por cuanto, de acuerdo con la información disponible en la Junta, el ciclo biológico de la broca se inicia con la oviposición en frutos frescos o

cerezas de café donde las larvas se alimentan de la almendra hasta convertirse en pupas y luego en adultos que abandonan el fruto dando lugar a nuevas generaciones y su dispersión para atacar frutos frescos, condición que es imposible que ocurra en los granos tostados porque en éstos carecerían de alimento y de humedad suficiente para su supervivencia;

“Que, adicionalmente, en el proceso de tueste de grano verde es sometido a temperaturas del orden de los 160 a 200 grados centígrados y de acuerdo con las Normas Sanitarias de Alimentos de la Organización Mundial de la Salud/Oficina Panamericana de la Salud, la humedad del grano tostado se reduce a 8 por ciento;

“Que no puede tener lugar una reinfestación de broca en granos de café tostado debido a que este producto ha sufrido modificaciones físico-químicas que le imposibilitan servir de hospedero para dar inicio a nuevas generaciones de la plaga;

“Que si bien el cargamento de café tostado podría ser portador de la broca, ello se evita mediante la utilización de envases y empaques nuevos, mantenidos en condiciones que eviten contaminaciones e incidencias de humedad;

“Que aun en caso de producirse contaminación de los envases, empaques y en los medios de transporte, el riesgo puede minimizarse mediante la aplicación de prácticas de limpieza y desinfestación, utilizando medios físicos y químicos cuya efectividad es reconocida internacionalmente;

“Que adicionalmente cabe establecer inspecciones previas durante el proceso de preembarque, a fin de verificar las condiciones sanitarias que constan en el certificado fitosanitario respectivo...”; (folio 37 del expediente).

La Resolución 397 goza de identidad y autonomía propias frente a la Resolución 398, no sólo porque su fundamento legal es el artículo 43 (hoy 73) del Acuerdo de Cartagena sino porque como lo señala la parte motiva de la misma, la restricción declarada en esa norma apunta a la exigencia del permiso fitosanitario



para la importación de café tostado procesado industrialmente, que por su naturaleza no está comprendido en la Resolución 2 MAC-DA de 14 de noviembre de 1952 expedida por el Gobierno de Venezuela.

Como lo anota la demandada (folio 2 de la contestación), la medida venezolana no puede considerarse dentro de las excepciones a la libre circulación de mercancías señalada en el literal d) del artículo 72 del Acuerdo de Cartagena puesto que ella no reúne las condiciones que en opinión del Tribunal (sentencia en el Proceso 3-AI-96) deben cumplirse para que una medida unilateral se justifique, a saber:

- a) que exista proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella va dirigida;
- b) que la medida esté vinculada directa e inmediatamente con la solución de los problemas fitosanitarios observados; y
- c) que el objeto que persiga la medida no pueda alcanzarse por otros medios menos restrictivos del comercio;

Se tiene pues que la parte motiva de la Resolución 397 se ajusta en un todo a la realidad de los hechos obrantes tanto en el proceso administrativo interno que se surtió ante la Junta, como en el proceso judicial dentro de la acción de incumplimiento fallada (Proceso 3-AI-96) y en la presente acción de nulidad contra los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 397, 398, 438 y en el dictamen de incumplimiento N° 11-96 de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Las anteriores verificaciones hechas por el Tribunal sobre la correspondencia entre la parte motiva de la Resolución 397 y la veracidad de los hechos a que ella se refiere lo llevan a descartar la validez de los cargos que hace la parte actora con respecto a la supuesta falsa motivación de la Resolución 397 y la ilegalidad de la misma.

2. Competencia para la Cancelación del Registro y Naturaleza del Mismo.-

A fin de dar un tratamiento al punto sobre competencia para cancelar el registro fitosanitario que pudiera tener la Junta, el Tribunal

estima necesario aludir a la naturaleza del acto constitutivo del registro de una norma fitosanitaria.

Para ello deberán estudiarse los antecedentes y desarrollos del registro fitosanitario desde su establecimiento, ya que la Resolución 2 MAC-DA de 1952 del Gobierno de la República de Venezuela fue inscrita en el registro fitosanitario el 17 de julio de 1977 en vigencia de la Decisión 92 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena sobre sanidad agropecuaria.

La Decisión 92 estableció un mecanismo para permitir "a los Países Miembros mantener una vigilancia continua y coordinada frente al riesgo y ataque de plagas y enfermedades exóticas para su agricultura y ganadería, así como para prevenir la difusión y contagio de las que actualmente existen en su territorio", dentro del espíritu de propiciar "la agilización del comercio intrasubregional de productos agropecuarios, facilitando en lo posible el abastecimiento de sus mercados con productos de la subregión...", mediante el establecimiento de normas y programas comunes de sanidad agropecuaria para lograr el "objetivo final de la integración que es el de un mejoramiento persistente en la vida de los habitantes de la subregión". La Decisión 92 como lo señala su parte considerativa inició un período de armonización gradual y progresiva de las disposiciones sanitarias vigentes en la subregión dentro de un espíritu de concertación entre los Países Miembros y los Organos de la Comunidad Andina. Uno de los elementos del sistema andino de sanidad agropecuaria fue desde sus inicios el registro de normas fitosanitarias y zoonosanitarias que se aplicarían al comercio agropecuario entre los Países Miembros. El registro subregional de normas fitosanitarias se concibió con el fin general de contribuir a un manejo seguro y ágil del comercio subregional de productos agropecuarios y con la finalidad no sólo de prevenir las plagas que amenacen la agricultura y evitar la diseminación de enfermedades, sino de permitir un conocimiento oportuno y generalizado de los requisitos fitosanitarios para el intercambio de productos agropecuarios y de propiciar la formulación de normas sanitarias. Previó la necesidad de revisar "aquellas normas muy disímiles que pudieran significar restricciones al comercio intrasubregional", como se desprende de los artículos 15 y 18 de la norma en comento y como lo señala la Secre-



taría General en oficio de 30 de enero de 1998 (SG/AJ/F038-98). Para el momento de su establecimiento la inscripción de normas sanitarias en el registro operaba de manera automática, sin que fuera necesario que la Junta del Acuerdo de Cartagena emitiera algún tipo de pronunciamiento formal. No contenía la norma inicial, por ejemplo, previsiones en cuanto a los efectos del registro como instrumento oponible a terceros países que sí contempla el artículo 17 de la Decisión 328 hoy vigente, pero sí imponía la obligación de no exceder las condiciones de las medidas registradas. Desde la Decisión 92 (artículo 35) se estableció en forma detallada el procedimiento para la modificación de normas sanitarias cuando en concepto de un País Miembro contuvieran exigencias o limitaciones sanitarias que en su criterio representaran obstáculos para el comercio de productos agropecuarios. En este régimen la Junta fue dotada de la atribución de definir finalmente sobre el asunto planteado después de un mecanismo de conversaciones directas entre los Países Miembros. Como sucede con la Decisión 328, la Decisión 92 no otorgó iniciativa a la Junta sobre reconsideración o eliminación de medidas fitosanitarias inscritas en el registro.

La Decisión 122 modificó el sistema que para la revisión de las medidas fitosanitarias registradas establecía la Decisión 92 asignando a la Junta la función de canalizar la solicitud de los Países Miembros sobre modificaciones del registro para que aquella las pusiera en conocimiento de los demás países y solicitara las observaciones al respecto. Esta Decisión exigió además que la Junta presentara a la Comisión la propuesta de modificación correspondiente en consulta con el Consejo Agropecuario. Finalmente la Decisión 328 estableció el siguiente mecanismo para la modificación del registro fitosanitario:

- Solicitud de registro por el País Miembro
- Traslado de la solicitud a los demás Países Miembros para observaciones
- Registro de la norma si no hay observaciones o aclaración de las observaciones por el país solicitante y de no llegarse a acuerdo, decidirá el Comité Técnico Andino de Sanidad Agropecuaria, y su decisión será registrada por la Junta mediante Resolución.

De los antecedentes legales sobre las regulaciones referentes al registro de medidas fitosanitarias dentro del sistema de sanidad agropecuaria andina, se deduce que el registro de tales medidas así fuera éste automático, como sucedió en vigencia de la Decisión 92, o requiriera de un procedimiento prolijo y de la expedición de una resolución propiamente dicha, como se desprende de lo establecido la Decisión 328, artículo 30, lo cierto es que en ambos casos la inscripción de una medida fitosanitaria en el registro por la Junta reúne los elementos propios de un acto administrativo, como se analiza a continuación.

La noción más generalizada del acto administrativo está referida a los actos que producen efectos jurídicos individuales, más que a las actuaciones generales creadoras de derecho objetivo propias de la actividad reglamentaria de la administración, que no son de interés para el análisis de la actuación administrativa de la Junta contenida en las Decisiones demandadas.

En este sentido el acto administrativo es una declaración de voluntad de una autoridad administrativa proferida en la forma prescrita en la ley, en consideración a determinados motivos, que produce efectos jurídicos al crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva. Son elementos pues del acto administrativo el sujeto que lo expide, la manifestación de voluntad, el objeto, la causa, la finalidad y la forma.

El sujeto se refiere a la autoridad administrativa que lo expide, generalmente un ente de derecho público, aunque la doctrina más generalizada acepta hoy la posibilidad de que entes privados puedan expedir actos administrativos, pero éste no es el caso que nos ocupa. La manifestación de la voluntad de la administración es un factor indispensable para la identificación del acto. El objeto y fin están determinados por la intención de producir un efecto jurídico al crear, modificar o extinguir una situación jurídica subjetiva individual y concreta.

En cuanto a la forma del acto administrativo ésta puede revestir diversas características sin que sea necesario que se ciña a un patrón determinado como requisito para su validez. Basta con que el acto revista cualquier forma que reúna los elementos característicos bási-



cos de la actuación administrativa según la ley para que se le identifique como acto de tal naturaleza, sea una carta, una nota, una orden, una inscripción o registro, etc.

Tratadistas como Bartolomé A. Fiorini ("Teoría Jurídica del Acto Administrativo", Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1969), señalan como ejemplo de actos administrativos creadores de situaciones jurídicas individualizadas o subjetivas precisamente al acto de inscripción, de autorización, de registro, de habilitación, etc.

El registro fitosanitario indudablemente reúne los requisitos esenciales del acto administrativo, sea que se le considere dentro de la Decisión 92 o dentro de la vigente Decisión 328 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. El sujeto de la actuación administrativa está representado por el órgano administrativo de la integración subregional andina representado en la Junta, hoy Secretaría General; si bien en la Decisión 92 no era requisito la expedición de una resolución, el registro lleva implícita la manifestación de la voluntad de la administración de aceptar la incorporación de normas específicas dictadas por cada país como requerimiento o garantía sanitaria para el comercio de productos. El efecto del registro para un País Miembro se consagró en la ley comunitaria y consistió en no poder imponer condiciones al comercio distintas de las señaladas en la norma registrada (Decisión 92) o en permitir la oponibilidad de la medida sanitaria a terceros países de la región. Crea pues el registro una situación jurídica individual y concreta para el País Miembro que hace la inscripción. (Decisión 92, artículo 17).

No se prevé ni en la Decisión 92, ni en sus modificaciones, particularmente en el artículo 12 de la Decisión 328 actualmente vigente, la posibilidad de modificar el registro sanitario sino por los mecanismos previstos y reglados a que se refieren los artículos 35 de la Decisión 92 y 12 de la Decisión 328 mediante la iniciativa de un País Miembro sobre la base de que considere que se le están aplicando medidas sanitarias que representan obstáculos al comercio de productos agropecuarios.

Tanto en uno como en otro caso solamente corresponde a la Junta la definición sobre modificaciones a las normas registradas, después de un trámite que para la Decisión 92 (artículo

35) consistía en el cumplimiento de una etapa previa de conversaciones entre los países concernidos para definir el diferendo, y en la Decisión 328 se ha concretado a la solicitud formulada por el País Miembro afectado, para que la Junta estudie el caso y lo resuelva, bien en forma directa o por conducto del órgano especializado representado por el Comité Técnico de Sanidad Agropecuaria.

El artículo 12 de la Decisión 328 no autoriza a la Junta para actuar de oficio o por iniciativa propia sino para el evento de suspender o modificar medidas sanitarias adoptadas por razones de emergencia debida a brotes repentinos o infestaciones en la subregión o fuera de ella, con carácter eminentemente temporal según lo señala el artículo 17 de la Decisión 328. Advierte el Tribunal que la norma especial del artículo últimamente citado no era la aplicable al caso de la Decisión 397 que claramente establece como su fundamento jurídico los artículos 10 y 12 de la misma norma.

La posibilidad de cancelación del registro de una norma fitosanitaria no se da en la normativa andina sobre la materia (Decisiones 92 y 328) y tampoco se puede derivar de la teoría general sobre revocación del acto administrativo de aplicación o de carácter subjetivo.

3. La Revocación o Extinción de los Actos Administrativos

El término de cesación o extinción de los efectos de los actos administrativos puede considerarse como la expresión genérica para denominar el fenómeno según el cual el acto cesa en sus efectos sin manifestación de la autoridad administrativa, como cuando aquel cumple íntegramente su finalidad por el agotamiento automático del mismo. El caso anterior se distingue de la extinción propiamente tal en que depende de la voluntad del administrado bien porque este renuncie a los beneficios personales que el acto le ofrece (siempre que no se trate de obligaciones o derechos irrenunciables), o bien porque el administrado no otorga su asentimiento para la modificación del acto.

Fenómeno distinto a los anteriores es el de la extinción del acto administrativo por mandato de la administración. A este respecto la doc-



trina no es uniforme. Tal figura, conocida como la revocación del acto se estudia unas veces con la óptica de establecer sus efectos en el tiempo - en forma retroactiva (ex-tunc) o con efectos simplemente futuros de abrogación (ex-nunc). Otras veces se atiende la doctrina a las causas que motivan la extinción, por razones de oportunidad o conveniencia, o por razones de ilegitimidad, más propias de la anulación del acto.

Finalmente otros estudian el fenómeno como el que opera por la vía de la administración, bien sea por razones de mérito o conveniencia, o porque se basa en razones de ilegalidad o ilegitimidad del acto.

En efecto el artículo 12 de la Decisión 328 que invoca la parte motiva de la Resolución 398 no autoriza a la Junta para iniciar o promover el proceso de modificación o cambio de la norma sanitaria sino a solicitud del País Miembro que demuestre la presencia de obstáculos al comercio de productos agropecuarios.

El artículo 10 de la Decisión 328 también citado por la Resolución en comento, por el hecho de enunciar en su literal e) el propósito laudable de evitar con el registro que las normas sanitarias sean utilizadas como restricciones encubiertas al comercio intrasubregional, no puede servir, sin embargo, de sustento legal para la cancelación del registro.

La concepción de la revocatoria de un acto administrativo como medida unilateral de la administración, ha sido descartada dentro de la construcción del derecho administrativo a partir de la segunda guerra mundial que rompió con las tendencias de la pre-guerra de establecer en el viejo mundo relaciones de poder público propias de sistemas absolutistas. Sin embargo los desarrollos posteriores basados en la defensa de la "cosa juzgada administrativa" y en la preservación del estado de derecho, desembocaron en la tesis generalmente aceptada de la irrevocabilidad unilateral del acto administrativo, amparada en que la cosa juzgada exige que para romper el principio general de inmutabilidad del acto administrativo es necesario el cumplimiento de determinados requisitos.

Naturalmente la inmutabilidad del acto se refiere a la manifestación de voluntad de la administración orientada a la creación de situa-

ciones subjetivas y concretas, pues para la actuación administrativa de naturaleza objetiva o reglamentaria no opera la inmutabilidad sino la abrogación o derogación de los actos administrativos. Obviamente ésta no está siendo materia de nuestro objeto.

El registro enfocado desde el punto de vista del País Miembro que inscribe una norma sanitaria es un acto creador de situaciones jurídicas subjetivas para dicho país y, además, como lo anota el inciso 2º del artículo 12 de la Decisión 328, le otorga el derecho de invocar la norma sanitaria registrada frente a otro u otros Países Miembros.

En un sistema jurídico como el de la integración en el que el ordenamiento jurídico comunitario está constituido por normas de derecho primario y por regulaciones de orden secundario que las desarrollan, está insito el principio de legalidad de la normativa comunitaria. Según éste la actividad de los órganos de administración del sistema debe estar regulada por normativa superior de manera que ellos no puedan actuar sino dentro del ámbito de las competencias trazadas en el sistema jurídico que los rige. En el presente caso las disposiciones constitutivas de los Tratados y Protocolos Modificatorios (derecho primario) y las Decisiones de la Comisión (derecho secundario) tienen superior jerarquía a la normativa del órgano administrativo de la Comunidad, es decir la Junta (hoy Secretaría General), como se detalla en otra parte de esta sentencia.

4. El Principio de Legalidad y la Seguridad Jurídica.-

Como ocurre en el derecho interno de los estados, en el ordenamiento comunitario existe un sistema de control de legalidad de las normas jurídicas garantizado por una jurisdicción contencioso - administrativa ejercida por el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena en los términos trazados por los artículos 17 a 22 de su Tratado de Creación. El anterior razonamiento fluye en forma natural de las disposiciones contenidas en el artículo 17 del instrumento citado en relación con el principio de legalidad que debe amparar a las Resoluciones de la Junta o Secretaría General para que ellas sean dictadas con sujeción a las normas que conforman el ordenamiento jurídico comunitario. De esta manera, si el grado de subordina-



ción o legalidad no se cumple en el ordenamiento andino derivado, es el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina el que debe conocer de la acción de nulidad no solamente por violación de normas superiores, sino también por desviación de poder en las actuaciones del órgano administrador.

Según los administrativistas hay desviación de poder cuando el agente o administrador obrando dentro de los ámbitos de su competencia se aparta del fin previsto en la norma jurídica que lo regula o se separa del motivo jurídico que dio origen a su competencia; esto es, cuando la actuación no guarda armonía o sujeción con la normativa superior. Desde este punto de vista la desviación de poder está estrechamente relacionada con la ilegalidad del acto administrativo en tanto en cuanto el administrador se separe del marco específico de la competencia a él asignada en la ley. En este sentido la desviación de poder se deriva directamente de la ilegalidad del acto administrativo.

Fractura o resquebraja el principio de legalidad el administrador cuando viola la **rule of law** realizando su actividad por encima de lo que la ley le autoriza y ese vicio debe ser corregido por vía de la nulidad.

Naturalmente que la revocatoria de un acto administrativo creador de situaciones jurídicas subjetivas, sin consentimiento de sus titulares lesiona la seguridad jurídica del sistema de integración. El principio de legalidad, ya lo exponía Cicerón en sus Diálogos sobre la República cuando señalaba que la república no puede conservar su estabilidad a no ser que se dé en ella un equilibrio de derecho, deber y poder, de suerte que los magistrados, no desemboquen en el poder omnímodo en que cayeron los decenviros romanos que terminaron gobernando con la férula de un mando absoluto y a su capricho.

No puede desconocerse la relación estrecha que existe entre la seguridad jurídica y el progreso económico de manera equilibrada y armónica entre los Países Miembros. Tal principio, que está implícito en los sistemas democráticos, debe aplicarse también a los órganos de una comunidad de naciones, tal como lo postulan el preámbulo del Tratado de Maastrich constitutivo de la Unión Europea al predicar el propósito de "fortalecer el funcionamiento de-

mocrático y eficaz de las instituciones", coincidente con los principios de "igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia" que sirvieron de fundamento al acuerdo de integración subregional andino recientemente fortalecido en el Protocolo de Trujillo, hoy vigente.

III. JERARQUÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COMUNITARIO

El Sistema de Integración Andina cuenta para la regulación de sus actividades con un orden jurídico nuevo en el que se fijan los poderes, funciones, derechos y obligaciones de los sujetos a los que se aplica ese ordenamiento y en el que también se determinan las acciones que los mismos pueden ejercer en caso de una violación a una norma comunitaria.

Las fuentes positivas del derecho comunitario andino se detallan en el artículo primero del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y constituyen:

Artículo 1.- "El ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena comprende:

- "a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- "b) El presente Tratado;
- "c) Las Decisiones de la Comisión; y
- "d) Las Resoluciones de la Junta".

Una vez que se apruebe el Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal suscrito en la ciudad de Cochabamba Bolivia, del 28 de mayo de 1996 el Ordenamiento Jurídico Andino comprenderá según el artículo 1:

- "a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- "b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
- "c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- "d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y,



"e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina".

Como fuentes indirectas del Derecho Comunitario el Tribunal ha considerado al Derecho Internacional como una de ellas "con las limitaciones que se derivan del particularismo característico del sistema comunitario...", advirtiendo que "no se deriva sin embargo que la comunidad quede necesariamente obligada por el mismo" (Proceso 1-IP-96 Gaceta Oficial N° 257 de 14 de abril de 1997).

Igualmente con fundamento en la doctrina también podría en esta oportunidad asumirse que la jurisprudencia del Tribunal Andino constituye una fuente indirecta del Derecho Comunitario, pues ella a más de aclarar los conceptos sobre ciertas normas, sienta principios jurídicos que van constituyendo reglas básicas de Derecho en la subregión.

De esta enumeración, y aunque la norma no lo diga en forma explícita, puede deducirse que dicho ordenamiento está integrado por normas "primarias", "institucionales", "constitucionales", "básicas" u "originarias", que se encuentran plasmadas en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado del Tribunal de Justicia, con sus respectivos protocolos modificatorios.

Las otras normas, que emergen de los órganos comunitarios -Comisión, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y antigua Junta, hoy Secretaría General- constituyen el denominado "derecho derivado" o "secundario", en virtud de la propia competencia de regulación que les ha sido conferida por el Tratado marco del Acuerdo de Cartagena.

Tanto las unas como las otras, tienen como características comunes que prevalecen sobre el derecho interno de cada uno de los Países Miembros (principio de preeminencia) y son de aplicación directa en los mismos, según se desprende de la doctrina jurisprudencial de este Organismo y del artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal.

Así el propio ordenamiento no estableciera una jerarquización entre las diversas normas, ésta se hace indispensable para la solución de los conflictos que pudieren presentarse entre

las distintas categorías del ordenamiento jurídico comunitario.

Tal principio de jerarquización según el comentarista Felipe Paolillo se desprende del propio artículo primero del Tratado de Creación de este Tribunal, del cual es fácil deducir una relación de subordinación entre "el derecho originario" constituido por el Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales y el Tratado del Tribunal, frente al "derecho derivado" contenido en las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta. (citado por Zelada Castelo Alberto, en "El Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", pág. 152).

Como el punto observado en la demanda se concreta a la nulidad de las Resoluciones 397, 398 y 438, así como al Dictamen N° 11-96 de la Junta de 5 de Agosto de 1996, por considerarse violatorias de la Decisión 328 de la Comisión, toda vez que dichas Resoluciones atentan contra los "principales objetivos del Registro de Normas Sanitarias Subregionales, consagrado en la norma como es el de disminuir o evitar la proliferación de las plagas existentes en la Subregión...", corresponde abarcar en esta sentencia el análisis del principio de la jerarquía normativa entre las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta -ahora la Secretaría General de la Comunidad Andina- jerarquía que no fluye con tanta nitidez como la reflejada entre las normas comunitarias constitucionales y derivadas.

El Acuerdo Subregional Andino es un Tratado marco en el que sus normas positivas no pueden abarcar todo el complejo panorama y desarrollo progresivo que experimenta un proceso de integración. El Acuerdo formula los objetivos o metas que persigue una comunidad y los principios que deben aplicar las instituciones. Así, en él se han fijado las normas programáticas que determinan su fin y objetivos, como las estrategias para el desarrollo contempladas en los programas de desarrollo Industrial, de Liberación Comercial, de Desarrollo Agropecuario, el Arancel Externo Común, etc.

El desarrollo de los diferentes programas que como principios u objetivos generales se fijan en el Acuerdo, requiere en muchos casos de implementación posterior o de normas de ejecución del Acuerdo para que puedan hacer-



se efectivas dentro de los Países Miembros. Esas normas que deben sujetarse a los tratados que representan la cima de la pirámide legal, forman el derecho derivado o secundario, cuya elaboración legislativa ha sido atribuida a la Comisión de la Comunidad Andina, la que antes de la Ratificación del Protocolo de Trujillo suscrito el 10 de marzo de 1996 mantenía la "capacidad legislativa exclusiva sobre materias de su competencia" (artículo 6 de la Decisión 236) y ahora la comparte con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con facultad de expedir Decisiones que forman "parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina" (artículo 17 del Acuerdo reformado, Decisión 406, Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino, publicada en la Gaceta Oficial N° 273 de 4 de Julio de 1997).

El doctor Francisco Villagrán Kramer, experto contratado para los estudios previos a la presentación de las bases para la creación del Tribunal Andino, por parte de la Junta ("Sistematización de la estructura jurídica del Acuerdo de Cartagena", Derecho de la Integración, N° 12, págs. 17 y ss), afirma que dentro de una clasificación doctrinaria de las normas que contiene el Acuerdo de Cartagena, puede hablarse de las normas programáticas que encarnan los propósitos de las partes contratantes y la acción de los Estados y de los Órganos del Acuerdo dentro de sus propios límites; estas normas revestidas con carácter obligatorio requieren en un momento dado de desarrollo a través de los mecanismos institucionales establecidos. Las normas del Acuerdo contienen, en todo caso, el fundamento base para que los Estados puedan recíprocamente exigirse su cumplimiento así como exigirlo a los Órganos del Acuerdo. En este conjunto de normas se agrupan por ejemplo, los artículos 1 y 2 que precisan los objetivos generales del Acuerdo; el artículo 32 (62) que obliga a los Países, a emprender un proceso de desarrollo industrial mediante la programación conjunta; el artículo 41 (71), que establece el objeto del programa de liberación; el artículo 63 (93) sobre Arancel Externo Común; el artículo 69, (99) referente al régimen agropecuario.

El otro tipo de normas hace relación a la parte institucional, referida a "la estructura orgánica del Acuerdo", que establecen la forma de integración de los Órganos, su organización

interna, sus competencias y sus mecanismos de funcionamiento. Entre éstas cabe citar el artículo 5 (actualmente 6) que enumera los Órganos principales del Acuerdo; fija las competencias del Consejo Presidencial Andino (artículo 12 actual), de la Comisión de la Comunidad Andina (artículo 22), etc.

Las normas de aplicación directa son las que asignan deberes directamente a los Estados en la forma y modo que se estableció en el Acuerdo; conforme a estas normas los Estados deben actuar en el sentido impuesto por ellas o bien deben abstenerse de contrariarlo. Así, el artículo 31 (51 actual) obliga a los Estados a que en sus planes de desarrollo y en la formulación de sus políticas económicas, incluyan medidas necesarias para asegurar la armonización de las políticas económicas que fija el Acuerdo.

Siguiendo el pensamiento del Dr. Villagrán (documento citado, pág. 29 y ss), la Comisión ésta investida de una competencia de orden general y de otra de carácter expreso o específico. "La primera está en relación directa con el aseguramiento del logro de los objetivos que los Estados miembros se impusieron conjuntamente y el conocimiento de los asuntos de interés común, mientras que la segunda -competencia normativa específica- se estableció en el contexto del Acuerdo".

El mecanismo normativo de la Comisión, más generalizado es a través de los actos unilaterales en el sentido "de que es el Órgano y no los Estados, mediante otro tipo de acto, el que los adopta, emite y determina las formas de cumplimiento e incluso, en ciertos casos, los plazos para el efecto" (Villagrán, obra citada, pág. 24).

Las Decisiones de la Comisión no crean en ningún momento una norma equivalente a las contempladas en el Acuerdo de Cartagena, sino que en virtud de sus facultades y competencias analizadas anteriormente desarrollan las normas primarias preestablecidas; este derecho creado tiene carácter secundario o derivado del derecho constitucional contenido en el Acuerdo y en tal virtud la jerarquía jurídica de aquel es inferior.

El Acuerdo de Cartagena, conforme a los criterios antes expuestos, confirió a la Comi-



sión no sólo competencias de orden ejecutivo sino igualmente normativas.

A la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy Secretaría General), según consagraba el literal a) del artículo 15 del Tratado original, le correspondía y le corresponde actualmente de conformidad con el artículo 30 del literal a) del Protocolo de Trujillo, "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones". Tales facultades le permiten disfrutar de un poder normativo propio que puede dar lugar a la creación de derecho secundario, de igual jerarquía que el generado por la Comisión. Este poder normativo directo estaba reconocido en el artículo 11 del Reglamento de la Junta -vigente en el momento de expedir las Resoluciones que se estudian- cuando disponía que "en materias en que la Junta tiene facultades decisorias propias contenidas en el texto del Acuerdo..., expresará su voluntad mediante Resoluciones que se numerarán consecutivamente", las que tiene el carácter de generales. Este rango jurídico igualitario entre las Decisiones de la Comisión y las Resoluciones de la Junta tiene razón de ser por cuanto en uno u otro caso el origen "legislativo" o "normativo" tiene fuente directa común en el Acuerdo de Cartagena.

Otra competencia distinta de la Junta es la de reglamentar o ejecutar las Decisiones de la Comisión; en este supuesto obviamente la jerarquía legal de las Resoluciones de la Junta es inferior y está supeditada a la de la Comisión.

La jerarquización planteada en estos términos no puede desembocar en que las Resoluciones de la Junta (hoy Secretaría General) puedan contradecir el espíritu o el contenido de las normas fundacionales del Acuerdo, pues es obligación del órgano administrativo la de velar por su aplicación.

Entre las competencias exclusivas de la Junta que establece el Acuerdo, y de las cuales se origina un derecho derivado de igual jerarquía que el de la Comisión, se encuentra la del artículo 43 (hoy 73), que en forma exclusiva y directa confiere a la Junta facultad para que de "oficio o a petición de parte" determine "en los

casos en que sea necesario si una medida adoptada unilateralmente por un País miembro constituye "gravamen" o "restricción".

En el mencionado Proceso 1-IP-96, al tiempo de analizar las fuentes del Derecho Comunitario, el Tribunal expresó que:

"En el tope de todo ordenamiento jurídico comunitario se ubican los tratados constitutivos del mismo, así como sus enmiendas consignadas en protocolos modificatorios. Así lo señalan taxativamente el artículo 1, literales a) y b) del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Ellos constituyen la base primigenia del derecho comunitario y entre los europeos se les denomina "Constitución Comunitaria", señalando la naturaleza autónoma y la fuente primaria de derecho, del cual derivan y a las cuales se someten el resto de las fuentes.

"En relación con la vigencia de la ley comunitaria primaria, ésta tiene carácter indefinido como lo establece el inciso 3° del artículo 110 del Acuerdo de Cartagena y el artículo 38 del Tratado del Tribunal, al señalar que éste permanecerá en vigencia por todo el tiempo que esté en vigor el Acuerdo de Cartagena, no siendo denunciante independientemente de él. Es característica especial del tratado de integración comunitaria en el ámbito andino la de no poder ser suscritos con reservas por los países constitutivos o adherentes del mismo y estar sujeto a adhesión de los demás países latinoamericanos en las condiciones que defina la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

"El ordenamiento jurídico primario está sujeto al principio de jerarquía normativa primando sobre cualquier otra norma comunitaria, ya sea de derecho derivado o sobre los tratados que regulan las relaciones externas de la comunidad. La función de velar por el cumplimiento de la jerarquía normativa tanto del Acuerdo de Cartagena, como con respecto al ordenamiento legal de los países miembros, y a las normas del derecho derivado corresponde exclusivamente al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena al tenor del artículo 33 del Tratado del Tribunal.



"b. Derecho derivado.-

"Puede afirmarse que es característica primordial del sistema comunitario de derecho el que los países soberanamente cedan parte de sus competencias reguladores transfiriéndolas de la órbita de acción estatal interna a la órbita de acción comunitaria para la puesta en práctica y desarrollo de los objetivos de la integración subregional. De esta manera a los tratados constitutivos -derecho primario- se suma el acervo legal expedido por órganos de regulación comunitaria como la Comisión y la Junta del Acuerdo de Cartagena, que mediante normas jurídicas de orden supranacional -derecho derivado- regulan materias que habiendo formado parte originalmente de la competencia exclusiva de los países miembros, éstos han resuelto soberanamente transferirlas como una 'competencia de atribución a dichos órganos'".

Sobre este punto, el doctor Luis Carlos SÁCHICA, ex Magistrado del Tribunal Andino, también comparte la jerarquización legal de las normativa que conforma el Ordenamiento Jurídico Andino, y dice:

"Debe llamarse la atención igualmente sobre la jerarquía normativa establecida, de manera que cada escala es condicionante de la validez de las normas de grado inferior, las que deben estar en armonía con el contenido de los niveles superiores, pues si las contradijera se rompería la legalidad del sistema. Esta jerarquía tiene paralelismo con la existente en los Estados de Derecho entre constitución y leyes, éstos y el acto administrativo. Es así como se obtiene la unidad lógica de un ordenamiento jurídico, puesto que las normas jurídicas aisladas carecen de sentido y sólo lo adquieren por referencia y en relación con las demás del sistema a que pertenecen" ("Introducción al Derecho Comunitario Andino", pág. 86).

Para efectos del caso **sub examine**, el Tribunal, con los precedentes puntualizados participa de la tesis de que el principio de jerarquización de las normas comunitarias es consecuencia propia de todo Ordenamiento Jurídico, del cual no está exento el derecho comunitario.

El Acuerdo de Cartagena y sus Tratados Modificatorios, así como el Tratado del Tribu-

nal y sus reformas integran la cúspide de la pirámide legal; se ubican en segundo término las Decisiones, y en tercer lugar las Resoluciones de la Junta, -ahora la Secretaría General- excepto cuando éstas se dicten en aplicación inmediata de las competencias directas otorgadas por el propio Acuerdo.

De este modo el Tribunal entiende el contenido de la argumentación de la demanda cuando expresa que la jerarquía normativa establecida implica que las normas de grado inferior tienen que estar en armonía y no pueden contradecir las de rango superior, puesto que si lo hicieran afectarían la validez de las primeras.

"Por tanto siendo la Resolución una norma de jerarquía inferior a la Decisión, por ser las Resoluciones actos de ejecución de las normas (actos administrativos) es decir, de rango sublegal, frente a las Decisiones, que contienen las normas a ejecutar, que son de rango legal, las primeras deben sujetarse a lo establecido en estas últimas, so pena de ilegalidad". (Pág.19 del Proceso).

La precisión conceptual del argumento que hace a su vez la demandada es acertada a juicio de este Tribunal cuando manifiesta que "existen muchos casos en los cuales las Resoluciones de la Junta o de la Secretaría General no mantienen una relación jerárquica con las Decisiones de la Comisión. Tal es el caso, por ejemplo, cuando la Junta ejerce atribuciones directamente derivadas del ordenamiento primario..." (Contestación a la Demanda, pág. 12).

IV. MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La motivación de los actos administrativos refleja las razones que inclinan al funcionario a pronunciarse en uno u otro sentido tomando como antecedente las normas legales y los hechos materiales o las situaciones fácticas que precedieron a la expedición de un acto. La motivación se contrae en definitiva a explicar el por qué del acto y la razón de ser de la Resolución o declaración, constituyendo por ello una formalidad sustancial cuya ausencia, insuficiencia, error o falsedad puede llevar a la nulidad del acto. La plena correlación entre los argumentos esgrimidos por el administrador sobre el derecho y los hechos y la resolución adopta-



da frente a los efectos que el acto va a producir, constituirá la ecuación jurídica para hablar de una verdadera, necesaria, sustancial, inequívoca y concordante motivación.

La motivación jurídica y de hecho, vendría a constituir la causa del acto, emitida por el sujeto del mismo (la administración) que expresa 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 en el administrado, 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 resolución, lo que en otras palabras significa que en la motivación deben aparecer de "manera clara y no equivoca 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 esta bien fundada o si eventualmente está afectada por algún vicio que permita impugnar su validez" ("Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas 1994-6, pág. 2572 asunto C-292/93 Norbert Lieben contra Willi S. Gobel y Siegrid Gobel).

Un acto administrativo 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 pue-

dan 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.

El acto administrativo carente de una efectiva motivación o contentivo de disgregaciones legales 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.

La motivación en los actos no ha de pretender recoger todas y cada una de las condiciones o de las circunstancias de los hechos que han servido de base o de fundamento para su expedición. Basta 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 acto, 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 sobre fundamento de si la Decisión, está o no fundada, de manera que éste pueda ejercer con conocimiento de causa su derecho de defensa.

Por la importancia del tema, merece mención la cita que Canasi recoge sobre las reglas establecidas por el Consejo de Estado de Francia, que se aplican a la motivación de un acto administrativo:

"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 nuli-



dad 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).

El juez para establecer o no la falsa motivación de un acto, 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 que 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 acto por un vicio intrínseco en su fundamentación.

El nombrado tratadista Vidal pone como ejemplo de nulidad de un acto, fundándose en un hecho que no existió, el caso de aceptación de la renuncia de un empleado que en verdad no ha renunciado.

En cuanto a la nulidad de un acto fundamentado en un error de hecho o de derecho sobre los motivos, anota el ejemplo de que se impone 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.

Un error en una 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).



Sobre las reglas anteriores pasa el Tribunal a examinar la motivación de los actos acusados.

1. Motivación de la Resolución 397.-

En el Derecho Comunitario Andino se ha establecido un sistema jurisdiccional por el cual se faculta a los Países Miembros, a sus Órganos y a las personas naturales y jurídicas -estas en las condiciones previstas en el artículo 19 del Tratado del Tribunal-, para recurrir a éste con el objeto de impugnar a través de la acción de nulidad la validez de un acto que no se encuentre conforme a Derecho tanto en el aspecto de fondo como formal. Mientras no se ejerza dicha acción de nulidad rige para los actos, y en este caso para las Resoluciones de la Junta el principio de validez o legalidad, que implica "el derecho a impugnar judicialmente la conformidad al Derecho de los actos comunitarios; este principio implica así mismo, para todos los sujetos del Derecho comunitario, la obligación de reconocer la plena eficacia de estos actos mientras no se demuestre que son contrarios a Derecho" (Sentencia del Tribunal de las Comunidades Europeas 63/87, Comisión/República Helénica, Recopilación 1986-88, pág. 2891). En este sentido en el Proceso 3-AI-96, el Tribunal Andino, al considerar las Resoluciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena como actos administrativos, coligió "que se encuentran revestidos o amparados de las características de la presunción de legalidad y ejecutoriedad".

"En lo que se refiere a la inexistencia procede señalar que, como en los derechos nacionales de los Diversos Estados Miembros, un acto administrativo, incluso irregular, goza en Derecho Comunitario de una presunción de validez mientras que no haya sido legalmente anulado o revocado por la Institución de la que emana. Calificar un acto de inexistente permite declarar, más allá de los plazos del recurso, que dicho acto no ha producido efecto jurídico. Por razones manifiestas de seguridad jurídica, dicha calificación debe reservarse por consiguiente en el Derecho Comunitario, al igual que en los Derechos Nacionales que la reconocen, a los actos afectados por vicios particularmente graves y evidentes" (Conclusiones del Abogado General, Señor Walter Van Gerven, Asunto C/13792P, Comisión de las Comunidades Eu-

ropeas contra Basf Ag y otros, Pág. 2619, 1994-6).

Bajo los mismos principios generales del Derecho Administrativo que exige la motivación de todo acto, el artículo 14, numeral 2 del Reglamento de la Junta (texto integrado de las Decisiones 9, 219 y 248 de la Comisión) disponía que las Resoluciones de la Junta contendrán: "la indicación de las disposiciones que sirven de fundamento a la Resolución, precedidas de la palabra "Vistos" y las causas que la motivan precedidas de la palabra "Considerando".

Impugnada ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina la validez de las Resoluciones 397, 398 y 418 y del Dictamen de Incumplimiento N° 11-96 de 1° de Agosto de 1996, por falsa motivación, corresponde al Tribunal concentrar su análisis en dicha motivación, para precisar si el órgano institucional comunitario al ejercer su facultad normativa no violó norma alguna del Tratado u otras normas comunitarias; si en su expedición se han cumplido con las razones que llevaron al Órgano comunitario a dictarlas y si la parte declarativa del acto guarda armonía con los hechos producidos o con los antecedentes del mismo.

La Junta y ahora la Secretaría General, actúan en función de la protección de los derechos de la Subregión, esto es amparan y protegen el interés público y no privado, particular o subjetivo; esta razón debe llevar a analizar con mayor rigor el aspecto de la motivación de las Resoluciones, pues sus actos tienen naturaleza de derecho público ya que hacen relación al bien público representado por el interés de toda la Comunidad Andina.

La actora o el sujeto activo de la acción, el Gobierno de la República de Venezuela, asevera en su demanda:

"en el caso que nos ocupa, a nuestro juicio, tanto la Resolución 397, como la Resolución 398 e igualmente el Dictamen de Incumplimiento N° 11-96 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, se encuentran viciadas de nulidad, por cuanto la Junta "ha incurrido en un falso supuesto, también denominado por la doctrina falsa motivación o vicio en la causa, afectando así uno de los elementos objetivos de validez esenciales a todo acto admi-



nistrativo, como es el supuesto o situación de hecho en el cual se basa el órgano para dictar el acto”, advirtiendo que la administración debe regirse por el principio de la investigación de la verdad material”.

“Observa que la Junta en su Decisión se refiere al hecho de que el proceso al cual se somete el café tostado “elimina la posibilidad de que el insecto se reproduzca en el grano” admitiendo en sus “Resoluciones que existe el riesgo de que el insecto se propague a través de los envases y de los medios de transporte”. Anota la accionante que la prohibición del Gobierno venezolano “no viene dada por la importación del grano en sí mismo sino por el riesgo que conlleva su transporte de un lugar a otro”, el cual “evidentemente no es apto para la supervivencia y reproducción de la plaga, como en efecto lo establece la propia Junta en los Considerando de las tres Resoluciones...”.

Para reafirmar el contenido de su impugnación la actora se remite además a los siguientes informes técnicos de Organismos tanto nacionales como internacionales y que son: Análisis de riesgo para la importación de café tostado procedente de Colombia, elaborado por el fondo nacional del café de fecha 7 de noviembre de 1995; a la posición de la Comisión técnica de la Comisión Nacional de prevención de la broca y control de la roya del café, de fecha 27 de abril de 1994; al informe de la misión OIRSA de observación de estudio en Colombia y Brasil para la prevención, control y erradicación de la roya y broca del café, realizado por el Departamento de Sanidad Vegetal del Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria entre el 21 de Septiembre y el 18 de octubre de 1974; a la comunicación dirigida por el Servicio Autónomo de Sanidad Vegetal (SASA) del Ministerio de Agricultura y Cría de la República de Venezuela, al Instituto de Comercio Exterior de la República de Venezuela de fecha 21 de mayo de 1996; a la posición del servicio autónomo de Sanidad Agropecuaria ante las Resoluciones 397 y 398 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, según comunicación remitida por la Dirección General del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela al Instituto de Comercio Exterior (ICE), de fecha 15 de julio de 1996; a la comunicación al Gremio Cafetero emitido por el Instituto Colombiano Agropecuario (Seccional norte de Santander) del Instituto Colom-

biano Agropecuario (ICE), todos estos para demostrar que “el riesgo de infestación se encuentra en el transporte y envasado del producto, no en el producto en sí, el cual evidentemente no es apto para la supervivencia y reproducción de la plaga”. Con los anteriores informes la accionante deduce que la Junta ha incurrido en un vicio de falso supuesto al creer que por el hecho de que el café sea tostado se extingue el riesgo de la plaga.

En estos informes cabe destacar expresiones como “... se supone que el café semitostado o tostado que sale de una fábrica o industria torrefactora, constituye un medio de infestación por cuanto... la plaga puede estar en los depósitos de los productos, de las fincas, de las industrias y en los medios de transporte que trasladan el café hacia o de la fábrica”.

“La broca puede abandonar la almendra antes de ser sometida al proceso de torrefacción y posteriormente alojarse en el medio de transporte, en los envases donde se coloca el café y en la masa de café industrializado que no haya sido envasado en latas al vacío”. (Fondo Nacional del Café, informe de 7 de noviembre de 1995).

“El público que viaja a lugares infestados por esta plaga ha de abstenerse de traer material vegetal, o de otra índole que pudiera ser un medio de transporte del insecto. Si han de importar algún material vegetal es aconsejable que antes consulte al Ministerio de Agricultura y Ganadería”. (Informe de la Misión OIRSA).

“...No se discute aquí el hecho de que el grano de café tostado, como tal, no sea portador del insecto, sino que la masa, su envasado y medio de transporte constituye una de las vías que genera mayor riesgo de la diseminación de la plaga...”. “...Por otra parte, la experiencia colombiana ha demostrado que la dispersión de la broca, a las distintas áreas cafetaleras, se debió a los medios de transporte, intercambio de sacos (costales)”. (Comunicación del SASA al Instituto de Comercio Exterior de la República de Venezuela, de 21 de mayo de 1996).

Con todos estos documentos impugna las Resoluciones 397, 398 y 438 y el dictamen 11-96, puesto que:



"se encuentran viciados y son susceptibles de nulidad, por cuanto están basados en un falso supuesto, ya que el riesgo de "infestación de broca" de los cafetales venezolanos debido a la importación de café tostado, sigue siendo inminente y en consecuencia no puede considerarse que por el solo hecho de que el café haya sido procesado, no existe tal riesgo, debido, como se explicó supra, al riesgo de infestación proveniente de los envases y de transporte del producto..."

La Junta por su parte rechaza la violación del principio de legalidad que le imputa la parte actora al haber expedido sus Resoluciones 397 y 398, argumentando que ha actuado dentro del marco de las competencias que le asigna el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina en particular las facultades previstas en el artículo 12 de la Decisión 328, según las cuales la Junta puede calificar si una norma sanitaria aplicada por un país constituye un obstáculo al comercio.

Afirma la Junta que durante la investigación "comprobó la veracidad de la situación denunciada por la empresa venezolana, la cual ha sido además admitida por el Gobierno de Venezuela"; así mismo analizó si la justificación de la medida impuesta por Venezuela se hallaba amparada por las excepciones previstas en el literal d) del artículo 72 del Acuerdo. Para dicha resolución contó con los informes emitidos por organismos especializados a nivel nacional, regional e internacional entre los cuales se encuentran autoridades colombianas.

El Tribunal reprodujo como prueba en este Proceso los siguientes documentos que fueron agregados por este organismo al Proceso 3-AI-96 en el cual se demandó el incumplimiento de la República de Venezuela:

- Comunicación de la Empresa Café Fama de América de 6 de noviembre de 1995.
- Comunicación de 16 de julio de 1996, dirigida por la ciudadana Estela Hidalgo, Directora General del Instituto de Comercio Exterior al Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Con todos estos informes la Junta llegó "a la determinación de que la Resolución N° 2 MAC-DA de 1952 del Ministerio de Agricultura y Cría

de Venezuela -que prohibía la importación de plantas de café, así como de sus productos y subproductos-, no se justificaba como medida unilateral destinada a la protección de la vida y la salud de las personas, animales y los vegetales".

En el informe del Instituto Colombiano Agropecuario se lee en forma textual que:

"de acuerdo con lo que se registra en la literatura, al respecto, se conoce que todos los estados inmaduros de la broca del café se destruyen cuando estos se exponen a temperaturas de 60 grados C durante un tiempo mínimo de 10 minutos".

"Consideramos que en el proceso de tostación estas condiciones se cumplen y se termina el riesgo de que queden estados inmaduros de la broca con vida".

En el documento del SESA se anota que:

"cuando la humedad del grano llega a 12.5% de humedad se ha observado una mortalidad del 100% del insecto hypothenemus hampei, es decir no hay desarrollo de la plaga", para luego añadir que en los estudios realizados en varios países se confirma que "durante el proceso de tostado del café con menos de 12.5 grados de humedad los estados biológicos del insecto (huevo larva, ninfa y adulto) se destruyen totalmente".

En este informe además se agrega que APHIS acepta la entrada de café tostado al mercado americano sin riesgo sanitario.

En igual sentido anterior, consta la comunicación de 1 de noviembre de 1995 del Ministerio de Agricultura, Secretaría de Defensa Agropecuaria de la República del Brasil.

La FAO en nota de 10 de noviembre de 1995 expresa que en consulta de la Doctora Reid "ella indicó que si se destruyen todos los estados de la plaga, puesto que la Broca no puede sobrevivir bajo 12% de humedad en los granos".

El informe de OIRSA expresa que:

"los granos de café sometidos al proceso de tostado pueden considerarse como producto



procesado y cualquier etapa viva en ellos sin duda moriría. El café ya tostado podría ser ingresable sin ningún tratamiento adicional, a menos que después del proceso de tostado hubieran estado en almacenamiento por un período relativamente largo y hubieran sido atacados por algunas especies cosmopolitas de plagas de productos almacenados, por ejemplo *Araeocerus fasciculatus* (Deg) (picudo del grano del café) el cual es una plaga menor de granos.

"En el caso de que se ofrezcan para introducción sacos que contengan café tostado y en pequeñas cantidades, por ejemplo de 1 a 10 Kg, o en grandes cantidades en sacos nuevos, no existiría ningún riesgo de plaga respecto a *Hypothenemus hampei*, asumiendo que los medios de transporte estén limpios y libres de insectos vivos".

La acción planteada presenta los siguientes antecedentes de derecho y de hecho:

- a) La facultad conferida a la Junta según el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena.
- b) Una norma interna o un acto interno consistente en la prohibición de importar café tostado y de negar los permisos fitosanitarios de un País de la Subregión.
- c) Un producto materia de la prohibición denominado café tostado.
- d) La Resolución 397 de la Junta que califica a dicho acto de prohibición como una medida restrictiva al comercio.

A la luz de este cuadro normativo el Tribunal procede a analizar los aspectos doctrinarios antes detallados con los hechos y pruebas presentadas dentro del proceso.

La Resolución 397 publicada en la Gaceta Oficial N° 204 de 27 de marzo de 1996, se fundamenta desde el punto de vista del derecho, en el artículo 43 del Acuerdo de Cartagena que confiere a la Junta, hoy Secretaría General, facultad privativa y exclusiva para que de oficio o a petición de parte, determine en los casos en que sea necesario si una medida adoptada unilateralmente por un País Miembro constituye gravamen o restricción. Así el Tribunal declaró dentro del Proceso 3-AI-96: "...por

lo que se ha de entender que si la Junta, no califica una medida como gravamen o restricción, no tendría para efectos comunitarios esa característica". (Gaceta Oficial N° 261 de 29 de abril de 1997).

La Resolución que al respecto dicte la Junta tiene dentro del Ordenamiento Jurídico Andino la misma categoría y el mismo valor jurídico que una Decisión de la Comisión, como anteriormente se dice, porque esa facultad emana de la competencia privativa que le ha sido conferida y debe ejecutarla no con sujeción a una Decisión, sino con su propia autonomía, siempre que a criterio de la Junta una norma interna constituya restricción al comercio Subregional. En este sentido la Resolución 397, se repite, no presenta ningún vicio de invalidez si se considera la facultad del órgano para dictar una Resolución calificativa de una restricción al comercio; esto es, no existe a criterio del Tribunal incompetencia de la Junta en razón del grado y de la materia, ni contradice el objetivo de la Decisión 328 sobre la inscripción de normas sanitarias que en detalle queda analizada.

Como antecedentes esenciales de la motivación para dicha Resolución la Junta se remontó a la comunicación de 6 de noviembre de 1995 de la empresa Venezolana C.A. Fama de América, la que solicita el pronunciamiento de la Junta sobre **la restricción de la prohibición de importación de café tostado procedente de Colombia por cuanto este sería portador de la plaga denominada "broca del café". (resaltado de esta sentencia).**

En esta comunicación, la indicada compañía expresa que el 17 de marzo de 1995 se dirigió al Servicio Autónomo de sanidad Agropecuaria, Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultura y Cría solicitando el permiso sanitario para la importación de 20.000 sacos de 50 kg. cada uno de café tostado en grano equivalente a 1.000 toneladas procedente de Colombia. Agrega que:

"la referida oficina administrativa luego del trámite correspondiente nos informó que nuestra solicitud habría sido rechazada por la existencia en Colombia del insecto broca del café, a pesar de que el permiso sanitario solicitado se refiere a un café tostado, es decir, procesado industrialmente a altas temperaturas dentro de un proceso de torrefacción



donde el insecto muere de acuerdo a toda la evidencia técnica y científica...". Como contestación de este pedimento el 10 de abril de 1995 con oficio N° 09.370 la Directora de Sanidad Vegetal de la República de Venezuela expresa que ha sido rechazada por "razones cuarentenarias. Presencia en el país de origen del insecto broca del café *Hypothenemus Hampei*, exótico a Venezuela y de importancia económica".

La motivación de la Junta en la Resolución atacada de validez, hace referencia a los argumentos de la firma venezolana denunciante entre los cuales se menciona que

"...el solo hecho de que el Gobierno venezolano exija un permiso fitosanitario para la importación de café tostado constituye una restricción, por cuanto éste se trata de un producto procesado industrialmente y no de un producto agrícola; y, finalmente, que es técnicamente imposible que se pueda difundir broca del café a través del café tostado, toda vez que el elevado grado de temperatura por períodos de tiempo al cual es sometido este café produce la muerte de los insectos e imposibilita la propagación de la plaga y la reinfección del producto"; además se alude a la prueba contenida en la copia de la Resolución 09-370 de 10 de abril de 1995 por la cual el Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Cría de Venezuela, rechazaba la concesión de permiso fitosanitario para la importación de café tostado en granos solicitado por Fama de América, y relata los informes que esta compañía allegó en su reclamación, uno de los cuales señala que "si el contenido de humedad en granos de café es menor o igual al 12% no hay infestación..." y otro que dice que "científicamente hablando, no queda duda que de acuerdo al hábito alimenticio del insecto, los granos de café tostado no dan posibilidad de sobrevivencia para la broca".

Argumenta las razones por las cuales no se amerita la prohibición de importación de café tostado

"por cuanto, de acuerdo con la información disponible en la Junta el ciclo biológico de la broca se inicia con la oviposición en frutos frescos o cerezas de café donde las larvas se alimentan de la almendra hasta convertir-

se en pupas y luego en adultos que abandonan el fruto dando lugar a nuevas generaciones y su dispersión para atacar frutos frescos, condición que es imposible que ocurra en los granos tostados porque en éstos carecerían de alimento y de humedad suficiente para su supervivencia" ya que el grano verde es sometido a temperaturas de 160 a 200 grados centígrados y de acuerdo con las normas sanitarias de alimentos de la Organización Mundial de la Salud / Oficina Panamericana de la Salud, la humedad del grano tostado se reduce al 8%.

"Anota así mismo, que el cargamento de café tostado podría ser portador de la broca, pero para este efecto la solución apropiada es la utilización de envases y empaques nuevos y que aún de producirse contaminación en los envases, el riesgo puede minimizarse mediante "la aplicación de prácticas de limpieza y desinfección, utilizando medios físicos y químicos cuya efectividad es reconocida internacionalmente".

Como adición a todo ello la parte motiva anota que puede establecerse inspecciones previas al proceso de preembarque a fin de constatar las condiciones sanitarias determinadas en el certificado fitosanitario.

El objeto principal o esencial o la causa para esta Resolución está encaminado a probar que la medida denunciada por la compañía C.A Fama de América por parte del Gobierno de Venezuela al prohibir la importación de café tostado y al negar la concesión de los respectivos permisos fitosanitarios, constituye una restricción al comercio por cuanto esa medida de carácter administrativo no contiene una proporcionalidad entre la acción adoptada, esto es, la prohibición de importar café tostado y los efectos que la medida produce dentro de la libre circulación de mercancías, cuando existen otros medios debidamente comprobados que pueden resultar menos perjudiciales para la preservación del principio de libre circulación principio fundamental y objetivo esencial del Acuerdo de Integración Subregional Andino.

La motivación de la Junta desde el punto de vista técnico lleva a una clara conclusión de que el café tostado en sí, no es generador ni portador de la broca del café, criterio con el que concuerda también la propia demandante



o accionante. El supuesto riesgo radicaría en el transporte de ese producto que inclusive puede ser minimizado, utilizando las medidas fitosanitarias que impidan la contaminación en dichos envases, con lo cual esta medida es la necesaria y guarda la proporcionalidad que la norma comunitaria exige. El café tostado que constituye el objeto esencial de la prohibición por parte de Venezuela no es el causante directo de una posible propagación de la broca del café, sino más bien los elementos circunstanciales o accesorios como es el embalaje. Llevando el argumento a sus últimas consecuencias podría imaginarse también, que todo envase, transporte u otro medio que estuviere cerca o en las inmediaciones de una plantación de café, constituiría un factor determinante para la propagación, lo que implicaría la inmovilización generalizada, no solo del café tostado, sino de todos los bienes, productos y personas que ingresen de la República de Colombia a Venezuela, en el entendido de que en la primera la broca del café se encuentra extendida en varias zonas.

Si la esencia misma de una prohibición no es el producto considerado en forma aislada, sino las circunstancias externas adicionales, la prohibición de su importación afectaría el ejercicio de la libre circulación de mercancías que este Tribunal ha defendido tanto en el Proceso 3-AI-96 como en el 4-AI-96.

Este Tribunal fue explícito en determinar la racionalidad de la medida frente a sus efectos. Así, en el Proceso 3-AI-96 dijo:

"Para que la restricción adquiriera la categoría de justificatoria, según la competencia asignada a la Junta, es necesario que el acto interno del País Miembro esté inspirado en el principio de proporcionalidad entre la medida restrictiva y el objeto específico a que ella vaya dirigida, el cual deberá aparecer como causa directa e inmediata para la solución de los problemas fitosanitarios. Sólo así se garantiza que no haya lugar a duda de que la medida interna pueda amenazar subrepticamente el propósito esencial de la integración consistente en la libre circulación de mercancías..." "para concluir que un obstáculo o impedimento a la importación libre de mercancías que se salga del objeto específico de la medida -en este caso la salud de la producción agrícola- dirigiéndose

a imposibilitar injustificadamente la importación de un determinado producto o de hacer la importación más difícil o más costosa, pueda reunir las características de restricción al comercio, más aún, si la medida tiene carácter discriminatorio. En igual sentido cabe concluir si el objeto que persigue la "medida interna" podría haberse alcanzado por otros medios que no obstaculizaran el comercio".

Una prohibición que no se encuentre protegida en una norma o que sobrepase el principio de proporcionalidad antes enunciado y que no corrija el efecto que pretende corregir atenta contra el Programa de Liberación que "es, sin duda, uno de los principales mecanismos previstos por el Acuerdo de Cartagena para lograr los objetivos propios del proceso integracionista y, en especial, para obtener la formación gradual de un mercado común. El Acuerdo en su artículo 3 dispone que uno de los mecanismos que ha de emplearse para alcanzar sus objetivos es 'un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980'. La regulación de este mecanismo se encuentra en el capítulo V del Acuerdo dedicado al Programa de Liberación, el cual tiene por objeto 'eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro' (Proceso 1-IP-90, Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 69 del 11 de octubre de 1990)" y ratificado en Proceso 3-AI-96.

La actora tampoco ha desvirtuado la aseveración o la justificación de la existencia de la prohibición de importar café tostado por parte del Gobierno de Venezuela; ni ha demostrado que la medida administrativa tenga su fundamento en la Norma Sanitaria Subregional debidamente inscrita, esto es la Resolución 2 MAC-DA de 14 de noviembre de 1952, registro que persigue los objetivos ya señalados.

El Tribunal frente a los hechos puntualizados en la Resolución 397 infiere que los mismos se originan en la queja de la empresa C.A Fama de América sobre la prohibición de importación de café tostado -según se dice en párrafos anteriores- y que Venezuela justifica esa medida por la presencia de la "Broca del Café", justificación que no encuadra dentro del



principio de proporcionalidad exhaustivamente analizado por el Tribunal y transcrito en párrafos anteriores.

Esa medida unilateral -prohibición de importación de café tostado- según la Junta se halla consignada en el artículo 72 del Acuerdo como una restricción, pues impide o dificulta las importaciones. Tampoco se ha probado con suficiente razón por parte de la actora que esa prohibición se encuentra comprendida en las excepciones previstas en esta norma comunitaria.

No hubiera sido necesario que la Junta transcribiera en su Resolución el detalle pormenorizado de los informes técnicos que la han llevado a su conclusión; bastaba con haber recogido en la Resolución el concepto esencial de lo que ella persigue. La fundamentación a criterio de este Tribunal es explícita, concordante e inequívoca en cuanto a considerar y aceptar que el café tostado no es portador directo de la broca del café, y que para su control existen otras vías o caminos menos drásticos y de menos perjuicio para el comercio interandino, como puede ser el control preventivo de la importación de café tostado.

La Resolución 397 pretende proteger la libre circulación de mercancías y su motivación para ese objetivo no merece objeción de ilegalidad, por falsa motivación; los hechos en ella narrados y descritos son concordantes con informes técnicos de personas tanto naturales como jurídicas con autoridad en la materia.

Tampoco ha demostrado la accionante que tales hechos son falsos o que no han existido, y más bien las dos partes concuerdan en precisar que el producto prohibido de importar, no es portador de la "Broca del café".

El Tribunal, además considera, que la desproporcionalidad entre la medida y sus efectos, lesiona el precitado ejercicio de la libre circulación de mercancías, pues de aceptarse que los envases no pueden ser controlados bajo medidas fitosanitarias, se llegaría al extremo de prohibir el paso de personas tanto nacionales como extranjeros de un lugar a otro, bajo el temor de que su vestimenta es portadora de la plaga de la broca. Si el producto no es el contaminado ni el contaminante su prohibición de comercialización constituye una restricción al comercio.

Los efectos legales de la medida adoptada por la Junta son los de abrir al comercio la importación de café tostado entre los dos Países de la Subregión-protección al principio de libre circulación- y la justificación asentada en la Resolución 397 cumple a cabalidad esos fines y objetivos, pues al declarar la medida nacional de Venezuela como restricción en uso de las facultades consagradas en los artículos 41 a 43 (actuales 71 a 73) del Acuerdo, no en el artículo 12 de la Decisión 328, los antecedentes invocados en la Resolución 397 son coherentes tanto desde el punto de vista fáctico como jurídico.

Si la Junta al tener facultad discrecional para apreciar tales hechos, contando con informes técnicos y con normas legales, tomó esa determinación, sin que se hayan reprobado los informes técnicos como falsos o erróneos, no hay razón alguna para aceptar la invalidez de la impugnada Resolución 397, como así se ha pretendido.

Es necesario aclarar que la Resolución 2 MAC-DA de 1952 transcrita hace referencia exclusivamente al producto café en estado natural, pudiendo abarcar inclusive al café verde. Pero no se extiende -y no cabe interpretarla extensivamente por ser una norma restrictiva y prohibitiva- al café tostado, el que según los propios informes agregados por la actora, es un producto industrializado, que no está comprendido en la Resolución precitada.

Por el contrario la medida que ha sido calificada como restricción por la Junta, es la tomada por el Gobierno de Venezuela en marzo de 1995 que se refiere con exclusividad al café tostado a que se contrae la Resolución 397, sin que nada se diga en lo referente al resto de productos contenidos en la Resolución 2 MAC-DA, como son las plantas o partes de plantas de café.

La petición de la compañía C.A Fama de América y la negativa del Gobierno de Venezuela a través del Ministerio de Agricultura, Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria, también se concretan al permiso "fitosanitario para la importación de café tostado en granos, procedentes de Colombia...".

En el supuesto de aceptar en gracia de discusión que la Resolución impugnada tiene co-



mo antecedente el registro de una norma sanitaria con base en la Decisión 328, ésta no tiene la virtualidad de impedir que la Junta, con la competencia general asignada -artículo 15, (30 del actual)- de declarar que la norma venezolana constituía una restricción, porque un País que utiliza una norma sanitaria como restricción encubierta al comercio intrasubregional, incumple el objetivo del Acuerdo en cuanto a la libre circulación de mercancía, y en tal caso la actuación de la Junta, basada en el artículo 73 se hace necesaria para prevenir los excesos que se produzcan sobre registro de una norma sanitaria.

La norma sanitaria inscrita se refiere a los subproductos de las plantas, pero en el bien entendido y razonable objeto o motivo de que ellas sean portadoras de la broca del café"; la norma no se concretó a los granos tostados.

Con posterioridad al origen de esta controversia, la Junta dicta la Resolución 431, publicada en la Gaceta Oficial de 20 de septiembre de 1996 sobre requisitos fitosanitarios de aplicación al comercio de productos agrícolas, modificada por la Resolución 451 (G.O. N° 248 de 12 de febrero de 1997), documento en el cual se mencionan en forma específica los requisitos fitosanitarios del café. Estas disposiciones sin ser Resoluciones materia de objeción dentro de la demanda tienen interés para el caso recurrido ante este Tribunal, específicamente para la importación de granos tostados, ya que exigen como requisitos previos el certificado fitosanitario de origen, la declaración adicional de que debe venir en envases y empaques nuevos, así como la exigencia de la inspección fitosanitaria.

Esta Resolución, que es norma de obligatorio cumplimiento en todos los Países Andinos por formar parte del Ordenamiento Jurídico Comunitario según el artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal, individualiza al grano tostado como un material procesado que no se encuentra dentro de los productos contemplados en la Resolución 2 MAC-DA del Gobierno de Venezuela.

Todo esto ratifica lo enunciado anteriormente en el sentido de que la Resolución 397 objetivizó su materia resolutive en considerar como restricción la prohibición del Gobierno de Venezuela de no conceder permisos sanitarios conforme queda demostrado según el docu-

mento de 10 de abril de 1995 de la Directora de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultura y Cría de la República de Venezuela, que prohibió sin justificación legal ni técnica, la libre circulación del café tostado entre dos Países del Area Andina.

2. Motivación de la Resolución 398

La declaración de la voluntad en este acto de la Junta está dirigida a cancelar la inscripción de la Resolución No. 2 MAC-DA del 14 de Noviembre de 1952, del "Gobierno de Venezuela, la cual señala que existe peligro de que las semillas, plantas o partes de plantas de café sirvan de vehículo para que se introduzcan al país plagas o agentes morbosos, y prohíbe su importación, así como la de productos y subproductos, en el Registro de Normas Sanitarias Subregionales".

Los fundamentos o la motivación de los hechos que preceden a la parte resolutive de la Resolución 398, son los mismos que fueron analizados en lo concerniente a la Resolución 397, por lo que el Tribunal se remite a ellos.

La motivación jurídica difiere de la anterior ya que en la Resolución **sub examine**, los fundamentos se remiten a los artículos 10 y 12 de la Decisión 328, y en este caso, la Resolución tiene que guardar armonía jurídica y subordinación con la norma de mayor jerarquía como es la Decisión 328. En otras términos, la Resolución de la Junta no puede lesionar una norma de derecho comunitario a la cual se subordina.

La parte actora dentro del presente proceso de anulación, -República de Venezuela-, argumenta en su escrito inicial que:

"la cancelación de la inscripción de una norma en el Registro de Normas Sanitarias Subregionales, solo puede efectuarla la Junta a solicitud de un País Miembro, mas nunca de oficio, como lo ha hecho en este caso".

"De esta manera, añade, consideramos que la Junta se ha extralimitado en el ejercicio de sus funciones, por cuanto, reiteramos, carece de facultad para cancelar de oficio, la inscripción de una norma en el Registro Subregional, sin que el País Miembro supestandamente afectado, vale decir, Colombia, se lo haya solicitado".



La Junta, por su parte, al contradecir los fundamentos de derecho de la demandante, ha expresado que en el caso del artículo 12 de la Decisión 328 se "faculta al País Miembro a solicitar a la Junta -ahora, la Secretaría General- estudie el caso. Se trata, como se nota de la lectura de la disposición, de aquel caso en el cual un país pueda tener dudas sobre si una norma registrada se ha convertido en un obstáculo o restricción al comercio, en cuyo caso acude ante el órgano técnico del Acuerdo -calificado para determinar la cuestión- a fin de pedir su pronunciamiento".

Sostiene además la Junta que cuando ésta haya declarado que una medida es restrictiva y que "se compruebe que la norma efectivamente se ha constituido en un "obstáculo al comercio intrasubregional", corresponde cancelar su registro.

Agrega que:

"...como se anota de los antecedentes citados en las propias Resoluciones impugnadas el caso que dio origen a la Resolución 398 -por la cual se canceló el registro de la Resolución N° 2 MAC-DA de 1952- es distinto. Aquí ya no existía duda con respecto a si la prohibición era o no un obstáculo o restricción al comercio: ya la Junta había resuelto el asunto mediante la Resolución 397 mediante la cual le había calificado de restricción"; "...una vez que la norma fue calificada de restricción, no correspondía pasar al procedimiento previsto en el artículo 12 de la Decisión 328, sino que la Junta debía emitir una Resolución, cosa que hizo cancelando la inscripción de la Resolución N° 2 MAC-DA de 1952 en el registro de normas sanitarias subregionales" (Págs. 15 y 16 de la contestación a la demanda).

Antes de referirse al fondo de la competencia de la Junta o la capacidad de ella para cancelar una norma subregional debidamente inscrita, como así consta en la propia Resolución 398, el Tribunal al analizar la existencia o no de falsa motivación, también materia de impugnación, ha de concluir, como lo hizo al ocuparse de la Resolución 397, que tal vicio o causa de nulidad no existe tampoco en este caso, porque los antecedentes de la motivación son los real y efectivamente producidos y comprobados por la Junta a través de una se-

rie de informes que fueron precisados y analizados al tratar sobre la Resolución 397.

Se basa la Resolución en el artículo 12 de la Decisión 328 que señala que las normas sanitarias dictadas por un País Miembro "deberán estar inscritas en el Registro Subregional" y que "deben constituir, requerimiento o garantía sanitaria indispensable para el comercio de productos y artículos agropecuarios dentro de la Subregión" y en el artículo 10 de la misma Decisión que señala los objetivos de dicho registro.

Si bien en la Resolución 398 no se produce la falsa motivación frente a la realidad material de los hechos -error manifiesto- el Tribunal considera que no se ha producido la suficiente motivación para cancelar dicha medida, esto es la Resolución 2 MAC-DA, por cuanto ésta como se anota anteriormente, se refiere a las plantas y a los subproductos de las mismas, entendiéndose todas en estado natural y no al café tostado que es materia de la motivación de esta Resolución.

No se encuentra razón para que la Resolución justifique la cancelación en que la medida interna de Venezuela se refiere a las plantas o partes de plantas de café o a productos o subproductos en estado natural, porque como ya se puntualizó los hechos se referían a prohibiciones de importación de café tostado no portador de la broca.

Este caso difiere, como puede observarse claramente, del contemplado en la Resolución 397 que declara que la norma interna de prohibición de importación de café tostado es una restricción. Sobre los mismos fundamentos dirigidos hacia el café tostado se pretende cancelar una norma nacional que, en concepto del Tribunal, no incide directamente ni hace relación expresa a un producto elaborado o industrializado como es el café tostado. Es pertinente esta aclaración en virtud de que constituyendo la Resolución 2 MAC-DA una norma prohibitiva y que puede afectar la libre circulación de productos, debe ser restrictivamente interpretada. Su alcance extensivo dirigido a considerar el café tostado dentro de su contexto, afectaría la protección general que el Acuerdo persigue sobre la circulación de bienes o productos en el área subregional Andina.



El análisis practicado por la Junta en la Resolución 398 para cancelar la Resolución Interna, no es suficiente ni inequívoco para justificar la medida adoptada por el Órgano Comunitario, pues de sus considerandos queda en duda si las plantas o partes de plantas de café servirían o no como portadoras directas de la broca del café que es a lo que se contrae en definitiva la Resolución. Tampoco señala la norma, cuáles deben ser los instrumentos para controlar una plaga del café sustitutivos de la prohibición propiamente dicha. La simple relación a la norma interna y la referencia al café tostado, exento de riesgos contaminantes, no son elementos idóneos para justiciar en forma coherente la razón de la medida contenida en dicha Resolución.

El hecho de que posteriormente la Junta haya dictado la Resolución 451 regulando los requisitos fitosanitarios específicos aplicables por los Países Miembros para la importación de los productos vegetales entre los que se menciona el café, no subsana las deficiencias en que ha incurrido la Resolución 398.

En la parte II, 2 de esta sentencia se hace el análisis acerca de si con base en los artículos 10 y 12 de la Decisión 328 la Junta tenía capacidad o competencia para cancelar la inscripción de la Resolución 2 MAC-DA de 14 de noviembre de 1952 del Gobierno de Venezuela.

3. El Dictamen de Incumplimiento.-

El Dictamen N° 11-96 de la Junta se encuentra publicado en la Gaceta Oficial N° 220 de 9 de agosto de 1996. El primer punto que debe abordar esta sentencia es el de si el Dictamen de Incumplimiento que debe emitir la Junta de conformidad con los artículos 23 o 24 del Tratado de Creación del Tribunal, está o no incluido en los actos a los que se refiere el artículo 17 del propio Tratado, es decir, si dicho dictamen puede ser objeto de una acción de nulidad por los legitimados; la norma se refiere únicamente a las Decisiones y a las Resoluciones de la Junta.

En el Proceso 3-AI-96 (Junta vs. República de Venezuela) y en el Proceso 1-AN-96, se expresó que "constituyendo las Resoluciones de la Junta del Acuerdo de Cartagena, actos administrativos, se encuentran revestidos o amparados por las características de la presun-

ción de legalidad y ejecutoriedad" y por ser actos comunitarios se encuentran revestidos de los principios de aplicación inmediata, primacía y efecto directo, entendiéndose en consecuencia que esas Resoluciones son de imperativo cumplimiento y aplicación obligatoria dentro de cada uno de los Países Miembros.

Las Resoluciones de la Junta, según el artículo 13 de su Reglamento entraban en vigor a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

El Dictamen de Incumplimiento que emite la Junta como paso previo para que directamente o a falta de ella los Países Miembros puedan intentar la acción de incumplimiento, aunque su nombre no lo diga, es un acto que representa la voluntad del órgano colegiado, con efectos resolutorios o decisorios, equivalente a las Resoluciones de la Junta, y, por tanto susceptible como tal de ser impugnado en anulación por las vías previstas en el Tratado.

El Dictamen motivado o de incumplimiento, si bien no contiene todos los aspectos formales que exigía el artículo 14 del mencionado Reglamento, sí refleja los elementos esenciales de un acto administrativo dictado en la etapa previa que corresponde a la competencia de la Junta antes de iniciar la acción de incumplimiento ante el Tribunal Andino. Se detecta en el dictamen una parte motiva, con fundamentos legales y fácticos que concluye expresando el criterio del Órgano en el sentido de que un determinado País está incumpliendo obligaciones derivadas del Ordenamiento Jurídico Andino.

El Tribunal estima que un dictamen motivado es por su naturaleza una Resolución revestida de las características generales de presunción de legalidad y de fuerza obligatoria a fin de que los Estados ajusten su conducta dentro de los parámetros establecidos en dicho Dictamen, el que tiene aplicación inmediata y directa y primacía sobre el Ordenamiento Jurídico de los Estados Miembros.

El dictamen se emite con las facultades que le otorga el Tratado de Creación del Tribunal Andino en los indicados artículos 23 o 24, que le sirven de fuente constitucional del ordenamiento jurídico. En consecuencia los actos de la Junta en esta materia no son simples recomendaciones pues el dictamen es consecuen-



cia de un proceso administrativo establecido en el Tratado del Tribunal, que le imprime obligatoriedad.

La propia Junta ha equiparado el Dictamen Motivado a las Resoluciones cuando acepta que las partes involucradas puedan pedir su reconsideración basada en el artículo 13 de su Reglamento.

El dictamen de incumplimiento es una fase previa a la contenciosa administrativa, con efectos obligatorios, cuya inobservancia por el País Miembro legitima a la Junta (Secretaría General) para acudir al Tribunal Andino mediante la acción de incumplimiento; no podría convertirse en una mera declaración sin efecto jurídico alguno. Por el contrario, el dictamen así no revistiera la forma de una Resolución, en su esencia y fines tiene las mismas características, contenido y efecto jurídico.

Aceptado el criterio de que el dictamen de incumplimiento constituye una Resolución de la Junta -hecho que se ha confirmado actualmente con los Dictámenes emitidos por la Secretaría General mediante Resoluciones- este órgano no ha hecho otra cosa que darles categoría formal de Resolución acorde con su contenido y efectos legales.

El Dictamen 11-96, que como en el caso de las Resoluciones 397 y 398 fue impugnado por el Gobierno de Venezuela, tiene como antecedente jurídico el artículo 23 del Tratado y la Resolución 397, disposición que calificó la prohibición de importación de café tostado proveniente de Colombia, y la denegación de permisos fitosanitarios, como una restricción al comercio.

La causa para producir el dictamen también se originó en la Resolución 398 que canceló la inscripción en el registro de normas sanitarias subregionales contenidas en la Resolución N° 2 MAC-DA de la República de Venezuela.

Las motivaciones de hecho contenidas en el Dictamen, hacen relación a todo el proceso interno llevado ante la Junta, inclusive la nota de observaciones de 13 de mayo de 1996, referidas a:

"de que Venezuela no ha modificado las medidas para eliminar las restricciones a las importaciones de café tostado procedentes

de Colombia ni ha sustituido la Resolución N° 2 del Ministerio de Agricultura y Cría por una disposición conforme con el Ordenamiento Jurídico Comunitario", y la referencia a la carta de fecha 16 de julio de 1996 dirigida por el Instituto de Comercio Exterior a la Junta en la que expresa no compartir "las Resoluciones 397 y 398 emitidas por la Junta, y considerarlas contrarias a la normativa contenida en la Decisión 328 de la Comisión del Acuerdo", concuerdan con el motivo que llevó a la Junta a sostener que el Gobierno de Venezuela ha declarado expresamente "su falta de disposición a dar cumplimiento a las Resoluciones dictadas por la Junta, en uso de facultades atribuidas por el Ordenamiento Jurídico Comunitario y particularmente, por los artículos 43 del Acuerdo de Cartagena y 10 y 12 de la Decisión 328, los cuales de encuentran vigentes".

La Resolución deduce que el Gobierno continúa imponiendo restricciones a las importaciones de café tostado provenientes de Colombia y aplicando normas sanitarias "cuyo registro subregional ha sido cancelado por la Junta..." todo lo cual representa una flagrante violación a lo dispuesto en el artículo 13 de la Decisión 328.

Con todos estos antecedentes la Junta considera que el Gobierno de Venezuela "está incumpliendo obligaciones derivadas de normas del Ordenamiento Jurídico Andino -particularmente- los artículos 41 del Acuerdo de Cartagena, 5 del Tratado del Tribunal de Justicia del Acuerdo y 13 de la Decisión 328 de la Comisión así como de las Resoluciones 397 y 398 de la Junta...".

En cuanto a la fundamentación de este dictamen en la Resolución 397 y en los artículos 41 a 43 del Acuerdo de Cartagena, este acto jurídico de la Junta no tiene objeción legal o jurídica de ninguna naturaleza, porque en ese sentido la Resolución no incurrió en falsa motivación o error, ni revistió otros vicios de ilegalidad.

Sin embargo, la motivación jurídica fundamentada tanto en la Resolución 398 como en los artículos 10 y 12 de la Decisión 328 adolece de un error manifiesto de apreciación no sólo formal que afecta la validez del acto, pues como se ha anotado en renglones anteriores la Junta no tenía competencia para cancelar la Resolu-



ción del Ministerio de Agricultura de Venezuela ni la Resolución 398 tiene una causa debidamente motivada. Lo anterior conduce a que el Dictamen motivado de incumplimiento no goce en su totalidad de sustentación jurídica y de hecho que justifique la conexión indispensable entre la parte motiva y la resolutive.

No obstante entre una parte de la motivación y la Decisión o conclusión, que es la expresión de la voluntad del Organismo que emite el acto, existe correspondencia ya que de los demás antecedentes de hecho y de los fundamentos de derecho se concluye que Venezuela ha incumplido obligaciones derivadas de la normas del Ordenamiento Jurídico. A esta misma conclusión se habría llegado si el Dictamen respectivo hubiera tenido como base únicamente la Resolución 397 que para este Tribunal goza de plena validez y no en la 398. En esta forma puede darse el caso de que la errónea motivación no haya alcanzado la virtualidad de inducir a una errónea decisión, como sucede en el caso presente en el que eliminada la parte que constituye falsa motivación, subsiste el acto porque el resto de la motivación guarda armonía y relación con la parte resolutive. Se está entonces en presencia de una nulidad parcial que no alcanza a desvirtuar totalmente la validez de lo actuado.

4. Motivación de la Resolución 438

La indicada Resolución fue consecuencia del recurso administrativo de reconsideración previsto en el artículo 13 del Reglamento de la Junta, interpuesto por el Gobierno de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y el Dictamen de Incumplimiento 11-96 de la Junta, y se encuentra publicada en la Gaceta Oficial N° 236 de 26 de noviembre de 1996.

La reconsideración es el recurso administrativo que se ejerce ante el propio funcionario que dictó el acto con el fin de que lo aclare, modifique o revoque. La administración en base a las razones expuestas en el recurso procede a tomar su decisión mediante un acto de la misma naturaleza que la del recurrido.

La Resolución 438 en su parte resolutive declara "sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto por el Gobierno de Venezuela" en contra de los actos antes mencionados y confirma las Resoluciones citadas así como el dic-

tamen de incumplimiento objeto de impugnación.

Como el último acto administrativo de la Junta es la Resolución 438 que ha quedado firme, procede también su análisis en cuanto a la motivación.

Con la reconsideración antedicha dentro del proceso administrativo no se afectaron los actos originarios que han sido materia de impugnación por la vía de la nulidad.

La mentada Resolución 438 se fundamenta jurídicamente en el capítulo V del Acuerdo de Cartagena sobre el Programa de liberación, en la Decisión 328 de la Comisión sobre Sanidad Agropecuaria Andina, en las Resoluciones 397 y 398 y en el dictamen de incumplimiento N° 11-96 de fecha 1 de agosto de 1996.

La Junta señala en la Resolución que el Gobierno de Venezuela no ha aportado en esta etapa administrativa elementos técnicos adicionales distintos a los que sirvieron de fundamento para emitir las Resoluciones que han sido impugnadas y que por lo tanto el recurrente no demuestra que la medida "de prohibición de importación de café tostado procedente de Colombia se justifica técnicamente para evitar el riesgo de transmisión de la broca del café y que el mismo objetivo no podría ser logrado mediante la aplicación de medidas menos restrictivas al comercio".

La Junta indica que su pronunciamiento no excluye la posibilidad de un riesgo de introducción de la plaga a través de los empaques o medios de transporte pero que para ello hay medidas apropiadas de prevención que aplicadas tanto por el importador como por el exportador evitarían la prohibición de importaciones.

Por último señala que las medidas técnicas o sanitarias diferentes de aquellas que tienen por objeto obstaculizar el comercio, se encuentran consagradas entre otros, en la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria y en los principios de cuarentena fitosanitaria del marco de la FAO, que han sido cumplidos por el Grupo Andino en las Decisiones 328, 376 y 421.

Analizadas como quedan las anteriores Decisiones 397, 398 y el dictamen motivado 11-96, el Tribunal considera que la Decisión 438 tiene que ser declarada parcialmente nula en la



parte en que se basa en la Resolución 398, viciada de nulidad y en el Dictamen de Incumplimiento 11-96 de la Junta, cuya nulidad parcial se decreta en la parte resolutive de esta sentencia. Esto no es óbice para ratificar la validez de la Resolución 397, acto que surtirá todos sus efectos legales.

V. EFECTOS DE LA SENTENCIA DE NULIDAD

Los efectos de la nulidad se hacen derivar por regla general de las normas de derecho común que declaran nulo todo acto o contrato al que falta alguno de los requisitos prescritos por la ley. La nulidad suele clasificarse en nulidad absoluta y nulidad relativa, pero como lo anota el doctor Libardo Rodríguez Rodríguez en su obra "Derecho Administrativo General y Colombiano", Editorial Temis, 1994, págs. 350 y ss., Su aplicación presenta "particularidades dentro del Derecho Administrativo" por lo que se remite en esto a la doctrina tanto nacional como extranjera. Generalmente se divide la nulidad por razón de sus causales en absoluta y relativa y dentro de la teoría general, el efecto de la declaración de nulidad es el de retrotraer las cosas al estado en que se hubieran encontrado de no haberse producido la causal de nulidad.

Sin embargo la situación no es tan sencilla en el derecho administrativo si se tiene en cuenta la presunción de legalidad de los actos administrativos que durante su existencia y aplicación pudieron producir efectos jurídicos definitivos que no puedan ser desconocidos. Por ello en derecho administrativo la nulidad puede dar lugar al reconocimiento y pago de prestaciones a quien se ha visto perjudicado por el acto anulado, mediante el restablecimiento del derecho, no por la retroactividad de la nulidad propiamente dicha, sino por la condena en daños y perjuicios a la administración. En derecho comunitario andino, sin embargo no hay lugar a ella por no estar previstos los efectos monetarios del acto ilegal.

En el caso del derecho comunitario, la nulidad tiene características peculiares puesto que el artículo 22 del Tratado de Creación del Tribunal establece que cuando éste declare la nulidad parcial o total de una Decisión o de una Resolución, deberá señalar los efectos de la sentencia en el tiempo, dejando a juicio de este

organismo su determinación según el caso. Tal disposición de la ley tiene sentido si se tiene en cuenta el distinto alcance que pueden tener los actos administrativos.

En lo que respecta a los efectos de la Resolución 398, es necesario examinarla sobre la base del efecto en el tiempo de su declaratoria de nulidad teniendo en cuenta que el registro de las normas técnicas fitosanitarias cuya cancelación se dispuso por la Junta en forma ilegal, hacía referencia a productos del sector agrícola, concretamente a la prohibición de importaciones de café, semillas, plantas, partes de plantas de café y productos o subproductos de dichas plantas. Si como consecuencia de esta sentencia reviviera el registro de las medidas contenidas en la Resolución 2 MAC-DA de 1952, éstas no podrían ser aplicadas a un producto procesado como es el café tostado, que como se expresa en otra parte de esta sentencia, no puede afectar o convalidar las restricciones comerciales representadas por prohibiciones de importación de café tostado cuyo incumplimiento fue declarado en la sentencia 3-AI-96.

En este sentido la declaratoria de nulidad de la cancelación del registro sanitario, así se reviva, no puede surtir efectos sobre la declaratoria de restricciones al comercio hecha en la Resolución 397 por razón de la prohibición de importaciones de café tostado de Colombia a Venezuela. Por su parte la declaratoria parcial de nulidad del Dictamen 11-96 de la Junta y de la Resolución 438 no afectan la parte resolutive de las mismas.

Al paso que la interpretación anterior está de acuerdo con las facultades que otorga el Tratado al Tribunal Andino para señalar el efecto de la nulidad en el tiempo, ellas hacen posible que éste pueda salvaguardar el principio de libre circulación de mercancías que con fundamentos legales válidos y motivación exenta de falsedad, defendió la Junta al expedir su Resolución 397.

En razón de las consideraciones anteriores,

EI TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA, en ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 17 del Tratado de su Creación y luego de haber cumplido los trámites reglamentarios,

**DECIDE:**

1. Declarar la validez de la Resolución 397 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, expedida el 10 de marzo de 1996 y publicada el 27 del mismo mes en la Gaceta Oficial del Acuerdo -confirmada por la Resolución 438- mediante la cual se estableció que la prohibición de importación de café tostado proveniente de Colombia, por razones de broca del café, así como la denegación de los permisos fitosanitarios de importación por tal causal por parte del Gobierno de Venezuela, constituyen una restricción al comercio.
2. Declarar la nulidad total de la Resolución 398 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, expedida el 14 de marzo de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial N° 204, del 27 del mismo mes -confirmada por la Resolución 438- mediante la cual se canceló la inscripción de la Resolución 2 MAC-DA del 14 de noviembre de 1952, del Gobierno de Venezuela, sobre prohibición de importaciones de semillas, plantas o partes de plantas de café, así como de sus productos y subproductos, en el registro de normas sanitarias subregionales. Esta nulidad tendrá efecto a partir del día siguiente al de la lectura en audiencia pública de la presente sentencia, de acuerdo con lo establecido por el artículo 58 del Estatuto del Tribunal.
3. La Secretaría General de la Comunidad Andina queda en la obligación de restituir la inscripción de la Resolución cancelada por el acto que se declara nulo según el punto 2 de la presente sentencia, para el caso de que la Resolución 2 MAC-DA de 1952 de la República de Venezuela permanezca vigente.
4. Declarar la nulidad parcial del Dictamen de Incumplimiento N° 11-96 expedido por la Junta del Acuerdo de Cartagena con fecha 1 de agosto de 1996 y publicado en la Gaceta Oficial N° 220 de 9 de agosto de 1996, en los apartes y referencias de su parte motiva que hacen relación a la Decisión 398 de la Junta del Acuerdo de Cartagena cuya nulidad total se declara en la presente sentencia.
5. Declarar la nulidad parcial de la Resolución 438 de la Junta del Acuerdo de Cartagena

expedida el 18 de noviembre de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial N° 236 del 26 del mismo mes por la cual se declaró sin lugar el recurso de reconsideración interpuesto por el Gobierno de Venezuela contra las Resoluciones 397 y 398 y contra el Dictamen de Incumplimiento 11-96 de la Junta y se confirmaron las Resoluciones y el Dictamen de Incumplimiento de la impugnación. En la parte resolutive, la referencia que ahí se hace a la Resolución 398.

6. El Tribunal decide abstenerse de condenar en costas a las partes en el presente proceso por estimar que la acción de nulidad ha sido parcialmente fundada y ambas partes han demostrado motivos razonables para litigar durante el desarrollo de la presente causa.

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

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

Roberto Salazar Manrique
PRESIDENTE

Juan José Calle y Calle
MAGISTRADO

Gualberto Dávalos García
MAGISTRADO

Luis Henrique 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