

El entendimiento del derecho aduanero andino a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Domingo 08, febrero 2026



Hugo Gómez Apac

VER INFORMACIÓN

El entendimiento del derecho aduanero andino a través de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina



La Comunidad Andina y su ordenamiento jurídico

Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú conforman la Comunidad Andina, el proceso de integración jurídica, económica y social más longevo y exitoso de Sudamérica, creado mediante la firma del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 1969.

Después de 55 años, el proceso de integración subregional andino exhibe entre sus logros un área de libre comercio, regímenes jurídicos comunes, la armonización de políticas y legislación y una institucionalidad consolidada en la que sobresale la supranacionalidad. La armonización de políticas y legislación se irradia en diversos campos, entre ellos el aduanero, íntimamente vinculado con el programa de liberación de bienes, la libre circulación de mercancías y la integración física.

Hay leyes andinas —decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina (**Comisión**)— y reglamentos comunitarios — resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina (**SGCA**)— que regulan lo relativo al origen de las mercancías, regímenes aduaneros, control aduanero, el valor en aduana de las mercancías importadas, clasificación arancelaria, tránsito aduanero, facilitación del comercio en materia aduanera, entre otros asuntos.

Tales leyes y reglamentos —expedidos al amparo del Acuerdo de Cartagena, que es la norma fundacional o constitucional de la Comunidad Andina— dan cuerpo al ordenamiento jurídico comunitario andino, el cual se encuentra regido por los principios de autonomía, preeminencia, aplicación inmediata, efecto directo, cooperación leal y complemento indispensable.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

La tutela y salvaguarda del derecho andino está en manos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (**TJCA**), el órgano jurisdiccional del proceso de integración, que resuelve controversias entre los países miembros, entre los órganos comunitarios, entre los países miembros y los órganos comunitarios, y entre estos y las personas naturales y jurídicas afectadas en sus derechos subjetivos o intereses legítimos. A través de la acción de incumplimiento, el TJCA verifica que los países miembros cumplan las obligaciones y compromisos que les impone el derecho andino; y, mediante la acción de nulidad, examina la legalidad (o juridicidad) de los actos emitidos por los órganos comunitarios.

Otra competencia jurisdiccional del TJCA —de carácter consultivo— es la emisión de interpretaciones prejudiciales, sentencias a través de las cuales la corte andina orienta con carácter vinculante a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sobre cómo deben interpretarse las normas andinas; es decir, sobre el sentido, contenido y alcance de los principios, conceptos e instituciones inmersos en las normas andinas.

Para entender el rol interpretativo de la corte andina, a continuación se mencionan tres casos de emisión de interpretaciones prejudiciales que contienen criterios jurídicos interpretativos en materia aduanera.

La responsabilidad por el contenido de la Declaración Andina de Valor

El art. 11 de la Decisión 571 – «Valor en Aduana de las Mercancías Importadas», aprobada por la Comisión en diciembre de 2003^[1], establece que la Declaración Andina de Valor (DAV) es elaborada y firmada por el importador o comprador de la mercancía, y, si la legislación nacional lo permite, también por su representante legal o por quien esté autorizado para hacerlo en su nombre. El art. 13 de la misma ley andina señala que quien elabora y firma la DAV es responsable de la veracidad y exactitud de la información contenida en ella y de la autenticidad de los documentos que la acompañan.

Sobre el particular, mediante Interpretación Prejudicial 12-IP-2020 del 15 de diciembre de 2022^[2], el TJCA explicó que, en aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima, cuando la DAV es elaborada y firmada por un tercero autorizado (v.g., un agente de aduana), este no es responsable de lo establecido en el art. 13 de la Decisión 571 si se limita a transcribir de manera exacta, fidedigna y literal en la DAV la información y documentación que le fue proporcionada por el comprador o importador. Sin embargo, el tercero autorizado sí será responsable cuando:

- a) No consigne en la DAV la totalidad de la información y documentación proporcionada por el comprador o importador; es decir, que los datos relativos a la importación (descripción de la mercancía, origen, cantidad, valor, peso, calidad, etc.) no correspondan en su literalidad, integridad o exactitud con los datos y documentos efectivamente proporcionados por el comprador o importador, relacionados con la mercancía objeto de valoración;
- b) Pese a haber utilizado la información y documentación proporcionada por el comprador o importador, esta haya sido transcrita erróneamente en la DAV o consignada de forma parcial o inexacta; o,
- c) Pese a haber utilizado como base para la elaboración de la DAV la información y documentación proporcionada por el comprador o importador, los valores declarados sean ostensible o desproporcionadamente bajos o no correspondan con la realidad comercial de ese tipo de transacciones; o, cuando los datos sean manifiestamente inexactos, falsos o fraudulentos.

Sobre la información contenida en los bancos de datos de las autoridades aduaneras

El art. 25 de la Decisión 571 y el 63 de su Reglamento Comunitario^[3] del 2014 regulan lo referido a los bancos de datos que pueden utilizar las autoridades nacionales para la valoración aduanera, los cuales contienen información sobre transacciones comerciales (v.g., contratos de compraventa, de propiedad intelectual, de licenciamiento, de distribución, etc.) que tienen carácter confidencial.

Al respecto, mediante Interpretación Prejudicial 514-IP-2022 del 23 de febrero de 2024^[4], el TJCA estableció, por un lado, que no toda la información contenida en los bancos de datos es confidencial, como es el caso, por ejemplo, de contratos inscritos en registros públicos, los cuales constituyen información pública. Por el otro, la corte andina señaló que la confidencialidad de las transacciones comerciales (que no califican de información pública) no puede lesionar el derecho de defensa y el derecho al debido proceso de los administrados. En consecuencia, si estos cuestionan el valor consignado por la autoridad aduanera, que a su vez lo ha obtenido de transacciones comerciales confidenciales, dicha autoridad debería proporcionar un resumen público de tales transacciones —conteniendo únicamente el monto de la operación, el año de la operación y el país de origen de los productos en cuestión—, para que pueda ser controvertida por el administrado interesado tanto en la vía administrativa como en la jurisdiccional.

Para dar mayor claridad a su criterio jurisprudencial, el TJCA dio el siguiente ejemplo:

«...Asumamos (...) que el administrado declara, con relación a la importación de un determinado producto, el valor en aduana de 10.000,00 USD sobre la base de un contrato de compraventa, lo que genera una duda razonable en la autoridad aduanera, pues en su base de datos encuentra dos contratos de compraventa sobre **productos similares**, pero por el monto de 50.000,00 USD. En este ejemplo, estos dos contratos de compraventa (transacciones comerciales) son confidenciales. Sin embargo, si el administrado cuestiona la duda razonable de la autoridad aduanera, tiene derecho a conocer un mínimo de la información utilizada por la autoridad aduanera para dudar de lo declarado por él. En este caso, la autoridad aduanera, si bien no puede entregar los dos contratos de compraventa al administrado, por ser confidenciales (es información que pertenece a terceros), a manera de resumen público le informará sobre el monto de las operaciones (50.000,00 USD), el año de operación y el país de origen de los productos en cuestión. Esto, lo que va a permitir, es que el administrado pueda presentar, al momento de interponer reclamos o recursos administrativos o demandas judiciales, medios probatorios conducentes a desvirtuar como valor de aduana el monto de 50.000,00 USD.»

El ejemplo dado por el TJCA es pertinente en cualquier escenario, pero cobra mayor importancia en caso de lavado de activos. Una forma de lavar dinero es consignando precios que están muy por encima de los valores normales. Siguiendo con el ejemplo, mientras que el empresario honesto consigna diez mil dólares como valor de transacción de un producto determinado, el que pretende lavar dinero podría consignar cincuenta mil dólares por el mismo producto y este monto aparecería en el contrato que entregue a la autoridad aduanera. Esta podría ser inducida a error al pensar que el valor comercial del referido producto es cincuenta mil y no diez mil dólares. En este supuesto, iniciaría el procedimiento de duda razonable en perjuicio del empresario honesto. De allí la importancia de que este empresario pueda desvirtuar el falso valor mayor, por lo que para un adecuado ejercicio de sus derechos de defensa al debido proceso, la autoridad aduanera le debe proporcionar información básica no confidencial sobre los contratos que obran en su banco de datos.

Las penalidades pactadas para supuestos de incumplimiento contractual no forman parte del valor en aduana de las mercancías

El núm. 3 del art. 12 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571, referido a las condiciones de venta —que es uno de los parámetros a ser utilizados para aplicar el *método del valor de transacción* (que es el *primer método* que se utiliza en la valoración aduanera)—, preceptúa que las condiciones o contraprestaciones relacionadas con la producción o la comercialización de las mercancías importadas, no conducen a rechazar el *valor de transacción*. De la misma manera, no hay que incluir en el valor en aduana el valor de las condiciones relativas a la comercialización, incluso si se hubieran acordado entre el vendedor y el comprador.

En un caso concreto relacionado con la valoración aduanera de vehículos automotores se discutía si las penalidades pactadas en caso de ventas no cumplidas formaban parte o no del valor en aduana de dichos bienes. Con relación a esto, mediante Interpretación Prejudicial 297-IP-2021 del 18 de noviembre de 2024^[5], el TJCA estableció lo siguiente:

«Las penalidades pactadas en un contrato no constituyen una contraprestación ni una condición de venta. La penalidad es una contingencia, una contingencia que puede presentarse solo si hay incumplimiento contractual. Al momento de celebrarse un contrato no puede presumirse que dicho acto jurídico va a ser, necesariamente, incumplido, pues en tal caso no se celebraría el contrato, por lo que no constituye una contraprestación ni una condición de venta. En aplicación al principio de buena fe que rige el derecho de los contratos, se presume que los contratos van a ser cumplidos, por lo que no puede presumirse, *ab initio*, que las penalidades se van a aplicar.»

Las penalidades pactadas en caso de que las partes incurran en incumplimiento contractual no forman parte del valor de las mercancías objeto de la transacción. Se trata de una contingencia, algo que puede suceder, como que no. Si todo se desarrolla con normalidad, conforme a lo pactado, no debería aplicarse penalidad alguna. En aplicación del principio de buena fe, se entiende que las partes, al momento de celebrar el contrato, tienen la voluntad de cumplir las obligaciones que están asumiendo.

En tal sentido, inclusive cuando el valor expresado en la factura incluya el monto de una penalidad por ventas no cumplidas, este monto no constituye un valor en aduana.

Colofón

Las tres interpretaciones prejudiciales mencionadas ejemplifican el rol del TJCA de orientar —con carácter vinculante— a las autoridades administrativas y jurisdiccionales sobre cómo deben interpretarse las normas que conforman el ordenamiento aduanero andino.

Al interpretar el derecho andino, el TJCA suele utilizar de manera preferente los métodos de interpretación funcionales, como son el sistemático, el teleológico, el de la *ratio legis* y el evolutivo, teniendo en consideración, además, los objetivos del proceso de integración, entre los que se encuentra el promover el mayor bienestar de los más de 116 millones de ciudadanos andinos a través del programa de liberación de bienes, la libre circulación de mercancías y la facilitación del comercio; elementos que posibilitan que dichos ciudadanos disfruten de más opciones de elección en lo que respecta a bienes originarios de la subregión y otros productos importados.

El derecho aduanero andino cumple un papel esencial en el proceso de integración subregional andino como facilitador del comercio, y la jurisprudencia del TJCA constituye un insumo valioso para que tanto las autoridades nacionales (aduana, jueces, hacedores de políticas públicas) como los particulares (importadores, exportadores, agentes de aduana, transportistas, aseguradoras) comprendan los principios, conceptos e instituciones que dan forma y contenido a las normas andinas aduaneras.

Referencias:

- [1] Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 1023 del 15 de diciembre de 2003.
- [2] Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 5093 del 16 de diciembre de 2022.
- [3] Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571, aprobado por Resolución 1684 de la SGCA, publicada esta en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 2340 del 28 de mayo de 2014.
- [4] Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 5439 del 28 de febrero de 2024.
- [5] Publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena núm. 5585 del 27 de noviembre de 2024.