



**SUMARIO**  
**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA**

Pág.

PROCESO 02-IP-2023

Interpretación Prejudicial. Consultante: Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú  
Expediente Interno del Consultante: 31726-2022  
Referencia: Clasificación de las mercancías denominadas comercialmente «bolas de cinc» y «medias bolas de cinc» en la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA..... 2

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA****Quito, 12 de septiembre de 2023**

- Proceso:** 02-IP-2023
- Asunto:** Interpretación prejudicial
- Consultante:** Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú
- Expediente interno del consultante:** 31726-2022
- Referencia:** Clasificación de las mercancías denominadas comercialmente «bolas de cinc» y «medias bolas de cinc» en la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA
- Normas a ser interpretadas:** Numerales 1, 2 y 7 de las Disposiciones Normativas de la «Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA)» que constan en los Anexos de las Decisiones 812 y 885 — «Aprobación de la Nomenclatura Común - NANDINA» de la Comisión de la Comunidad Andina; reglas generales primera, segunda, tercera y sexta para la interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA, anexas a las Decisiones 812 y 885; y, artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 del «Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA», aprobado por la Resolución 2183 de la Secretaría General de la Comunidad Andina — «Modificatoria de la Resolución N° 1243 Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA»
- Temas objeto de interpretación:**
1. La clasificación arancelaria.
  2. Los criterios vinculantes de clasificación arancelaria.
  3. La vigencia (o aplicación en el tiempo) de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria.



Los supuestos de aplicación referencial de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria.

**Magistrada ponente:** Sandra Catalina Charris Rebellón

**VISTOS:**

El Oficio 31726-2022-5°SDCYST/CS del 12 de enero de 2023, recibido vía correo electrónico el 16 del mismo mes y año, mediante el cual la Quinta Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú solicitó al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, el **Tribunal** o el **TJCA**) la interpretación prejudicial de los artículos 3 y 49 del «Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas», aprobado por la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, la **Secretaría General** o la **SGCA**), y los artículos 3 y 51 de la «Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas», aprobada por la Resolución 1684 de la Secretaría General, a fin de resolver el proceso interno 31726-2022 (casación).

El Oficio 31726-2022-5°SDCYST/CS del 21 de julio de 2023, recibido vía correo electrónico el 24 del mismo mes, mediante el cual la misma autoridad consultante precisó que las normas comunitarias andinas sobre las cuales requiere interpretación prejudicial del Tribunal son los numerales 1, 2 y 7 de las Disposiciones Normativas de la «Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina» que constan en el Anexo de la Decisión 812 de la Comisión de la Comunidad Andina (en adelante, el **Anexo Nandina**), así como las «Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA», contenidas en los anexos de las Decisiones 812 y 885 de la Comisión de la Comunidad Andina<sup>1</sup>. De igual manera, se formularon preguntas al Tribunal.

El Auto de fecha 14 de agosto de 2023, mediante el cual se admitió a trámite la solicitud de interpretación prejudicial.

**A. ANTECEDENTES**

**Partes en el proceso interno**

**Demandante:** Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – Sunat

**Demandados:** Tribunal Fiscal

<sup>1</sup> Se deja constancia de que la autoridad consultante solicitó la interpretación prejudicial de la Decisión 815 – «Extensión de la suspensión temporal de la Decisión 536 dispuesta por la Decisión 811» de la Comisión de la Comunidad Andina. No obstante, esa norma no contiene las Reglas Generales para la Interpretación de la NANDINA. En ese sentido, este Tribunal asume que la autoridad consultante hacía referencia a la Decisión 885 – «Aprobación de la Nomenclatura Común – NANDINA» de la Comisión de la Comunidad Andina.





Zinc Industrias Nacionales S.A.

## B. ASUNTOS CONTROVERTIDOS

De la revisión de los documentos remitidos por la autoridad consultante, este Tribunal considera que, de todos los temas controvertidos en el proceso interno, los que resultan pertinentes para la presente interpretación prejudicial, por estar vinculados con la normativa andina, son los siguientes:

- a) Si las mercancías denominadas comercialmente «bolas de cinc» y «medias bolas de cinc», objeto de declaraciones aduaneras de mercancías por parte de la empresa Zinc Industrias Nacionales S.A., constituyen materia prima (cinc en bruto), por lo que deben estar comprendidas en la subpartida nacional 7901.11.00.00, o constituyen manufacturas de cinc, debiendo estar comprendidas en la subpartida nacional 7907.00.90.00; y,
- b) Si es de aplicación, para resolver el asunto antes mencionado, la Resolución 2272 de la Secretaría General, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (en adelante, la **GOAC**) 4491 del 20 de junio de 2022.

## C. NORMAS A SER INTERPRETADAS

1. La autoridad consultante solicitó la interpretación prejudicial de los numerales 1, 2 y 7 del Anexo Nandina; así como de las «Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA», anexas a las Decisiones 812 y 885 de la Comisión de la Comunidad Andina. Procede la interpretación de los numerales solicitados del Anexo Nandina<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Anexo Nandina, aprobado por la Decisión 812 de la Comisión de la Comunidad Andina, publicada en la GOAC 2793 del 2 de septiembre de 2016.-

«Anexo NOMENCLATURA Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina (NANDINA)

Capítulo I Disposiciones normativas

1.- La NANDINA tiene por finalidad facilitar la identificación y clasificación de las mercancías, las estadísticas de comercio exterior y otras medidas de política comercial de la Comunidad Andina relacionadas con la importación y exportación de mercancías.

2.- La Nomenclatura NANDINA incluye:

- a) La Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.
- b) Los desdoblamientos comunitarios de dicha Nomenclatura, denominados "subpartidas NANDINA"; y,
- c) Las consideraciones generales, las Notas Complementarias NANDINA.

(...)

7.- La Secretaría General de la Comunidad Andina, en ejercicio de sus funciones, aprobará mediante Resolución, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, cualquiera de los siguientes textos auxiliares que faciliten la correcta interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA:

- a) Notas Explicativas Complementarias de la NANDINA;
- b) Criterios vinculantes de clasificación de mercancías; y,
- c) Cualquier otro texto auxiliar que se considere necesario.»

Se advierte la Decisión 885 de la Comisión de la Comunidad Andina, publicada en la GOAC 4359 del 21 de octubre de 2021, derogó la Decisión 812; sin embargo, el Anexo Nandina incorporado a la Decisión 885 contiene el mismo texto que el de la Decisión 812.





y las reglas generales primera, segunda, tercera y sexta para la interpretación de la NANDINA<sup>3</sup>, por ser pertinentes.<sup>4</sup>

2. De oficio, se interpretarán también los artículos 17, 18, 19, 20, 21, 22, y 23 del «Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA»<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> **Reglas Generales para la Interpretación de la NANDINA, anexas a la Decisión 812.-**

«1. Los títulos de las Secciones, de los Capítulos o de los Subcapítulos solo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las Notas de Sección o de Capítulo y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y Notas, de acuerdo con las Reglas siguientes:

2. a) Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza al artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía.
- b) Cualquier referencia a una materia en una partida determinada alcanza a dicha materia incluso mezclada o asociada con otras materias. Asimismo, cualquier referencia a las manufacturas de una materia determinada alcanza también a las constituidas total o parcialmente por dicha materia. La clasificación de estos productos mezclados o de estos artículos compuestos se efectuará de acuerdo con los principios enunciados en la Regla 3.
3. Cuando una mercancía pudiera clasificarse, en principio, en dos o más partidas por aplicación de la Regla 2 b) o en cualquier otro caso, la clasificación se efectuará como sigue:
  - a) La partida con descripción más específica tendrá prioridad sobre las partidas de alcance más genérico. Sin embargo, cuando dos o más partidas se refieran, cada una, solamente a una parte de las materias que constituyen un producto mezclado o un artículo compuesto o solamente a una parte de los artículos en el caso de mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, tales partidas deben considerarse igualmente específicas para dicho producto o artículo, incluso si una de ellas lo describe de manera más precisa o completa;
  - b) Los productos mezclados, las manufacturas compuestas de materias diferentes o constituidas por la unión de artículos diferentes y las mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, cuya clasificación no pueda efectuarse aplicando la Regla 3 a), se clasifican según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial, si fuera posible determinarlo;
  - c) Cuando las Reglas 3 a) y 3 b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta.

(...)

6. La clasificación de mercancías en las subpartidas de una misma partida está determinada legalmente por los textos de estas subpartidas y de las Notas de subpartida así como, mutatis mutandis, por las Reglas anteriores, bien entendido que solo pueden compararse subpartidas del mismo nivel. A efectos de esta Regla, también se aplican las Notas de Sección y de Capítulo, salvo disposición en contrario.»

Se advierte la Decisión 885 de la Comisión de la Comunidad Andina, publicada en la GOAC 4359 del 21 de octubre de 2021, derogó la Decisión 812; sin embargo, el texto de las Reglas Generales para la Interpretación de la NANDINA, anexas a la Decisión 885 es idéntico al de la Decisión 812.

- <sup>4</sup> En la medida que los numerales 1, 2 y 7 del Anexo Nandina y las reglas generales primera, segunda, tercera y sexta para la interpretación de la NANDINA son idénticos en sus versiones aprobadas por las Decisiones 812 y 885, se utilizará como referencia el texto aprobado por la Decisión 812, dejando en claro que la interpretación del Tribunal de estas normas aplica por igual a los textos correspondientes de la 885, publicada en la GOAC 4359 del 21 de octubre de 2021.

- <sup>5</sup> **Resolución 2183 de la Secretaría General, publicada en la GOAC 4148 del 25 de enero de 2021.-**

«Artículo 17.- Las solicitudes de emisión de Criterios Vinculantes de Clasificación de Mercancías que formulen a la Secretaría General los Países Miembros a través de sus respectivos órganos de enlace, previo informe técnico de su Administración Aduanera, deberán contener los datos siguientes:

1. País solicitante y justificación.
2. Denominación comercial y técnica de la mercancía.
3. Descripción e información detallada, cuando corresponda, respecto a:
  - a) Características;
  - b) Forma de presentación;





- c) Catálogos, fichas técnicas y documentación pertinente, en idioma español, fotografías en varios ángulos, dibujos y esquemas;
- d) Análisis cualitativo y cuantitativo de contenidos;
- e) Muestras en los casos necesarios;
- f) Uso, funcionamiento o aplicación de la mercancía;
4. Subpartida NANDINA propuesta, incluyendo aquellas subpartidas que se consideren de posible aplicación.
5. Justificación técnica y legal de la clasificación arancelaria.
6. Otros motivos que sustenten la clasificación propuesta.

**Artículo 18.-** Dentro de los diez (10) días calendario siguientes a la fecha de recepción de la solicitud de emisión de Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías, la Secretaría General verificará si se cumplen los requisitos señalados en el artículo anterior.

En caso de que la solicitud presentada incumpla los requisitos o carezca de los documentos de respaldo, la Secretaría General otorgará al País Miembro solicitante un plazo máximo de veinte (20) días calendario para que complete los requisitos faltantes.

Una vez que el País Miembro solicitante cumpla con subsanar lo requerido, la Secretaría General, en un plazo de diez (10) días calendario, admitirá a trámite la solicitud. Si el País Miembro solicitante no subsana la omisión, la Secretaría General, la declarará inadmisibles, y se procederá al archivo de la misma con toda la documentación adjunta, sin perjuicio de que el País Miembro interesado pueda presentar una nueva solicitud.

**Artículo 19.-** La Secretaría General trasladará a los Expertos en NANDINA la solicitud admitida, en un plazo máximo de cinco (5) días calendario, contados a partir de la admisión, a fin de que en el plazo de treinta (30) días calendario siguientes se inicie el análisis mediante la celebración de reuniones por parte de los Expertos, quienes expresarán su opinión en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario contados a partir del día siguiente a la fecha de la primera reunión.

En el caso de que no se alcanzara consenso, la Secretaría General en el plazo de diez (10) días calendario, convocará a una nueva sesión que se realizará en el plazo de quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente de la convocatoria, en la que se someterá a votación y se adoptará el criterio por la subpartida que cuente con el voto favorable de la mayoría de las delegaciones de los Países Miembros. El criterio será adoptado mediante Resolución en el plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de la sesión.

De no contar con la votación favorable de la mayoría, el País que solicitó la Revisión, deberá elevar la consulta de clasificación arancelaria a la OMA conforme a lo establecido en el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir del día siguiente de la sesión en la que se llevó a cabo la votación, sin perjuicio de que otro País Miembro pueda elevar la consulta ante la OMA dentro del mismo plazo.

Copia de la consulta presentada ante la OMA deberá ser enviada a la Secretaría General, para que sea puesta en conocimiento de los demás Países Miembros.

Con la opinión de clasificación de la OMA, comunicada por cualquiera de los Países Miembros que realizaron la consulta, la Secretaría General, en un plazo de diez (10) días calendario, pondrá dicha opinión, a consideración de los Expertos en NANDINA, quienes podrán formular observaciones de forma, en el plazo de treinta (30) días calendario.

Vencido el plazo anterior, la Secretaría General expedirá, previa opinión del Comité Andino de Asuntos aduaneros, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, la Resolución que adopta el Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías. Dicha Resolución deberá

contener los datos siguientes:

- a) Fecha y resultado de la reunión en la que los Expertos en NANDINA del Comité Andino de Asuntos Aduaneros consideraron la adopción del criterio;
- b) Resumen de la recomendación de los Expertos en NANDINA del Comité Andino de Asuntos Aduaneros y, de ser el caso, de la opinión de la OMA;
- c) Descripción detallada de la mercancía a fin de evitar equívocos o interpretaciones erradas;
- d) Fotografía del producto, de ser el caso;
- e) Clasificación arancelaria determinada del producto;
- f) Justificación técnica y legal de la clasificación;
- g) Otras circunstancias relevantes que motiven la emisión del criterio, en caso de existir.

(...)

**Artículo 20.-** Cualquier País Miembro a través de sus respectivos órganos de enlace, podrán solicitar a la Secretaría General la revisión de un Criterio Vinculante de Clasificación Arancelaria vigente, en los siguientes casos:

Cuando exista una opinión de clasificación arancelaria para una mercancía por parte del Comité del Sistema Armonizado de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) que se contrapone con el Criterio Vinculante de Clasificación de mercancías de la NANDINA;





aprobado por la Resolución 2183 de la Secretaría General de la Comunidad

- a) Por cambios o modificaciones en las Notas Explicativas Complementarias de la NANDINA que contraponga el criterio vinculante de clasificación de mercancías;
- b) Cuando los datos, información, documentación y/o requisitos suministrados que sustentaron y conllevaron a la emisión de un Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías, fueron inexactos, erróneos, de notoria falsedad o si contravinieron el ordenamiento jurídico andino;
- c) Cuando exista controversia de un País Miembro con terceros países respecto de la clasificación de mercancía idéntica, que cuenta con criterio vinculante de clasificación arancelaria de mercancías en la NANDINA; y,
- d) En cualquier otro caso debidamente sustentado.

La solicitud de revisión de los Países Miembros será presentada ante la Secretaría General.

El País Miembro que presenta la solicitud de revisión debe justificarlo en debida forma con la respectiva carga de la prueba.

**Artículo 21.-** La solicitud de revisión de los criterios vinculantes de clasificación de Mercancías, deberá contener los siguientes requisitos:

- a) País solicitante;
- b) Denominación Comercial y técnica de la mercancía;
- c) Descripción detallada de las características técnicas de la mercancía y documentos que sustentan la solicitud de revisión, tales como: catálogos, folletos, informes químicos, procesos de producción, usos, funcionamiento, presentación, muestras (opcional), etc., según corresponda;
- d) Justificación de la solicitud de revisión;
- e) Estudio previo realizado por el país solicitante, con el aporte de los elementos técnicos y arancelarios que justifiquen la solicitud, según el caso.

Si la documentación técnica se presenta en un idioma distinto al español se deberá adjuntar la traducción correspondiente, respecto de la información que resulte pertinente, de acuerdo a lo dispuesto en la legislación nacional de los Países Miembros.

Para efectos del estudio, la SGCAN aportará los antecedentes disponibles del Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías objeto de revisión.

**Artículo 22.-** Las solicitudes de revisión de criterios vinculantes de clasificación de mercancías, serán admitidas siempre que cumplan los requisitos previstos en el artículo 21. Para la admisión, traslado y análisis de las referidas solicitudes se aplicarán los plazos y procedimientos establecidos en los artículos 18 y 19.

En el caso de que exista consenso o el voto favorable de la mayoría de los Expertos en NANDINA en el sentido de que la subpartida NANDINA asignada en la Resolución que adopta el Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías objeto de revisión es correcta, el procedimiento de revisión concluirá y se procederá al archivo del Expediente. La Secretaría Técnica comunicará este hecho a los Países Miembros y deberá dejar constancia del análisis y el resultado de la sesión que se lleve a cabo.

Si el pronunciamiento de los Expertos en NANDINA es contrario a lo indicado en el Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías objeto de revisión, la Secretaría General expedirá, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, la Resolución que adopta el nuevo Criterio Vinculante. Dicha Resolución reemplazará en todo su contenido el Criterio Vinculante objeto de revisión, e incluirá lo dispuesto en los literales a) a la f) del artículo 19, así como las circunstancias que motivaron el cambio de Criterio.

Para los casos en que la solicitud de revisión haya sido presentada con base en el literal a) del artículo 20; la Secretaría General, previo análisis y opinión del Comité Andino de Asuntos aduaneros, expedirá, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, la Resolución que adopta el Criterio Vinculante de Clasificación de la Mercancía.

**Artículo 23.-** Cuando un País Miembro se encuentre en controversia con un tercer país, respecto de la clasificación de una mercancía idéntica que cuenta con criterio vinculante de clasificación en la NANDINA, el cual ya haya sido objeto de revisión conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 22, y el criterio vigente no permita a este País Miembro solucionar la controversia podrá solicitar el criterio de clasificación al Comité del Sistema Armonizado conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de las Mercancías. Copia de dicha solicitud y del criterio de la OMA se pondrá en conocimiento de la Secretaría General.

Cuando la opinión de clasificación de la OMA sea diferente a la Resolución emitida por la Secretaría General, esta será adoptada de acuerdo con el procedimiento previsto por el Artículo 19.»

Se advierte la Decisión 885 de la Comisión de la Comunidad Andina, publicada en la GOAC 4359 del 21 de octubre de 2021, derogó la Decisión 812; sin embargo, el Anexo Nandina incorporado a la Decisión 885 contiene el mismo texto que el de la Decisión 812.





Andina<sup>6</sup>, a fin de explicar el mecanismo de adopción y revisión de criterios vinculantes de clasificación de mercancías.

#### D. TEMAS OBJETO DE INTERPRETACIÓN

1. La clasificación arancelaria.
2. Los criterios vinculantes de clasificación arancelaria.
3. La vigencia (o aplicación en el tiempo) de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria. Los supuestos de aplicación referencial de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria.
4. Respuesta a las preguntas formuladas por la autoridad consultante.

#### E. ANÁLISIS DE LOS TEMAS OBJETO DE INTERPRETACIÓN

##### 1. La clasificación arancelaria

- 1.1. La Decisión 812, que aprobó la Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina, fue sustituida por la Decisión 885, que entró en vigor el 1 de enero de 2022 y cuya finalidad fue incorporar la VII Enmienda del «Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de la Organización Mundial de Aduanas» (en adelante, el **Sistema Armonizado** o **SA**). Sin embargo, este Tribunal advierte que el texto del Anexo Nandina y de las Reglas Generales para la Interpretación de la NANDINA contenidos en los anexos de ambas Decisiones son idénticos. En consecuencia, el análisis al que se hará referencia en la presente interpretación prejudicial es aplicable a los anexos de esas dos Decisiones en los asuntos señalados

##### *Disposiciones normativas de la NANDINA*

- 1.2. El Anexo Nandina, contenido en exactamente los mismos términos en los anexos de las Decisiones 812 y 885, incluye ocho numerales que comprenden las disposiciones normativas de la NANDINA. Entre otras cosas, el Anexo Nandina explica que la finalidad y la composición de la NANDINA.
- 1.3. El Anexo Nandina también refleja la estrecha relación entre la NANDINA y la Nomenclatura del Sistema Armonizado, pues indica que la primera (constituida por un código de ocho dígitos) incluye a la segunda (constituida por un código de seis dígitos). Por otro lado, establece que la NANDINA se actualizará de manera regular y recogerá las modificaciones derivadas de las recomendaciones de la Organización Mundial de Aduanas (**OMA**), las modificaciones de los requisitos relativos a estadísticas y política comercial, la evolución tecnológica o comercial, la identificación de mercancías comprendidas en convenios ambientales, las modificaciones necesarias para una mejor adecuación a los productos de integración regional y las necesidades de aproximación y aclaración de textos. Por lo general, las

<sup>6</sup> Publicada en la GOAC 4148 del 25 de enero de 2021.



actualizaciones de la NANDINA entran en vigor el 1 de enero siguiente a la fecha de su aprobación; y, si bien la NANDINA admite que los Países Miembros creen desdoblamientos a diez dígitos para la elaboración de sus aranceles, estos no podrán contravenir la subpartida del SA o la subpartida NANDINA.

- 1.4. La norma *in commento* también indica que el Comité Andino de Asuntos Aduaneros es el organismo encargado de la consideración de cuestiones relativas al monitoreo, seguimiento y actualización de la NANDINA. En cuanto a la Secretaría General, el Anexo Nandina señala que aprobará mediante resolución, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, textos auxiliares que faciliten la correcta interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA.
- 1.5. Teniendo en cuenta la solicitud presentada por la autoridad consultante, se profundizará en el análisis de los numerales 1, 2 y 7 de las disposiciones normativas del Anexo Nandina:
- 1.6. Como se mencionó antes, el numeral 1 de las disposiciones normativas del Anexo Nandina señala que la NANDINA tiene por finalidad facilitar la identificación y clasificación de las mercancías, las estadísticas de comercio exterior y otras medidas de política comercial de la Comunidad Andina relacionadas con la importación y exportación de mercancías. Se trata pues de una disposición que establece el propósito con el cual se ha creado esta nomenclatura arancelaria común. En ese sentido, constituye un importante logro de la integración andina, que le permite a los Países Miembros contar con un sistema de clasificación arancelaria más detallado y específico que facilita el comercio de mercancías en la subregión andina.
- 1.7. El numeral 2 de dichas disposiciones normativas establece que la NANDINA incluye los siguientes elementos:
  - a) La Nomenclatura del Sistema Armonizado.
  - b) Los desdoblamientos comunitarios de dicha Nomenclatura, denominados "subpartidas NANDINA"; y,
  - c) Las consideraciones generales, las notas complementarias NANDINA.

El numeral 2 muestra que la NANDINA, incluye la nomenclatura del Sistema Armonizado, con lo que se muestra que la Comunidad Andina sigue el sistema mundial de nomenclatura que administra la OMA, pero además incorpora unos desdoblamientos comunitarios y unas consideraciones generales y las notas complementarias NANDINA.

- 1.8. El numeral 7 de las disposiciones normativas del Anexo Nandina dispone que la Secretaría General, en ejercicio de sus funciones, aprobará mediante resolución, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, cualquiera de los siguientes textos auxiliares que faciliten la





correcta interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA:

- a) Notas explicativas complementarias de la NANDINA;
- b) Criterios vinculantes de clasificación de mercancías; y,
- c) Cualquier otro texto auxiliar que se considere necesario.

- 1.9. Como se aprecia en el párrafo anterior, la función de aprobar textos auxiliares para la interpretación y aplicación de la NANDINA no le ha sido encomendada discrecionalmente a la Secretaría General, sino que la norma comunitaria requiere que el Comité Andino de Asuntos Aduaneros aporte previamente su criterio técnico para ser considerado. Por su parte, la resolución que adopta la Secretaría General creando uno de estos textos auxiliares pasa a formar parte integral del ordenamiento jurídico comunitario andino, de conformidad con el literal d) del artículo 1 del Tratado de Creación del Tribunal<sup>7</sup>, por lo que goza de la misma autoridad que cualquier otra norma de la misma jerarquía y las características de aplicación inmediata, eficacia directa y prevalencia sobre la normativa interna de los Países Miembros.
- 1.10. La naturaleza y propósito de los textos auxiliares para la interpretación y aplicación de la NANDINA están definidos en el Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA.
- 1.11. De conformidad con el artículo 12 del reglamento, las notas explicativas complementarias son textos auxiliares relativos a la interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA, complementarios de sus homónimos del Sistema Armonizado<sup>8</sup>. La Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI añade que las notas complementarias abarcan «[n]otas de Sección, Capítulo o subpartida dictadas a nivel nacional para su aplicación a nivel de las aperturas correspondientes contenidas en esas Secciones, Capítulos o subpartidas»<sup>9</sup>. En ese sentido, el Consejo de Estado de Colombia acierta al afirmar que:

«...las notas explicativas comentan con mayores detalles las notas de sección, capítulos, subcapítulos, partidas y subpartidas con el ánimo de profundizar en los criterios que conduzcan a estandarizar los resultados de

<sup>7</sup> **Tratado de Creación del Tribunal.-**  
«Artículo 1.- El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, comprende:

(...)  
d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y  
(...)

<sup>8</sup> **Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA.-**  
«Artículo 12.- Las Notas Explicativas Complementarias de la NANDINA serán complementarias de sus homónimas del Sistema Armonizado y se utilizarán solo como textos auxiliares relativos a la interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA.»

ALADI, *Significado de «Notas Complementarias»*, En: Glosario básico de la ALADI.

Disponible en:

<http://www2.aladi.org/nsfaladi/vbasico.nsf/1ed4a9f9b2b8176983256937003ee6b8/186c2713d733e0b2032574a2005bb2c4?OpenDocument>





la clasificación arancelaria.»<sup>10</sup>

1.12. Por otro lado, los criterios vinculantes de clasificación de mercancías se definen en el artículo 16 del reglamento como resoluciones de carácter obligatorio mediante las cuales la Secretaría General adopta, previa opinión de los Expertos en NANDINA, la subpartida NANDINA que le corresponde a una mercancía<sup>11</sup>. Leonardo Rico hace énfasis en la importancia que tiene esta herramienta para dirimir discrepancias entre los Países Miembros sobre la clasificación arancelaria de un producto<sup>12</sup>.

1.13. La jurisprudencia del Tribunal ha hecho una referencia al rol que desempeñan estos textos auxiliares. En las interpretaciones prejudiciales recaídas en los procesos 16-IP-2021<sup>13</sup> y 102-IP-2021<sup>14</sup>, se indicó lo siguiente:

«...este Tribunal observa que la clasificación de mercancías obedece a una normativa supranacional clara y objetiva, que debe ser cumplida de manera obligatoria y estricta, tanto por la autoridad administrativa aduanera como por las autoridades judiciales, utilizando las Reglas Generales de Interpretación y Clasificación para dar la ubicación correcta a cada producto, dejando de lado la discrecionalidad, valiéndose además, para seguridad, de las Notas de los Capítulos, Sección, Partida y Subpartida **así como de los documentos auxiliares que existen como son las Notas Explicativas generales del Sistema Armonizado en las cuales científica y técnicamente se describe todos los productos susceptibles de ser clasificados en las partidas y subpartidas del Sistema Armonizado, independientemente de su valoración o de las restricciones a que se hallen sometidas esas mercancías**».

(Énfasis agregado)

1.14. Como puede observarse, los textos auxiliares para la interpretación y aplicación de la NANDINA son valiosas herramientas que facilitan la

<sup>10</sup> Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, *Fallo del 23 de junio de 2011*, en el Proceso 11001032700020060003200 (16090), p. 18.

Disponible en:

[https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2006-00032-00\(16090\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-27-000-2006-00032-00(16090).pdf)

<sup>11</sup> **Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA.-**

«Artículo 16.- Se entiende por "Criterio Vinculante de Clasificación de Mercancías" a la Resolución de carácter obligatoria para los Países Miembros, mediante la cual la Secretaría General de la Comunidad Andina adopta, previa opinión de los Expertos en NANDINA, la subpartida NANDINA que le corresponde a una mercancía.»

<sup>12</sup> Leonardo Rico, *Guía para la clasificación arancelaria, un enfoque complementario de la Nomenclatura del Sistema Armonizado*, Fundación Universidad de América, Bogotá, 2022, p. 12.

Disponible en:

<https://repository.uamerica.edu.co/bitstream/20.500.11839/9077/1/55516-2022-1-MGICP.pdf>

<sup>13</sup> Interpretación prejudicial 16-IP-2021 del 21 de junio de 2021, publicada en la GOAC 4276 del 25 del mismo mes y año. Disponible en:

<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gaceta%204276.pdf>

Interpretación prejudicial 102-IP-2021 del 25 de agosto de 2021, publicada en la GOAC 4346 del 20 de septiembre del mismo año. Disponible en:

<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetitas/Gaceta%204346.pdf>





clasificación armónica y homogénea de productos en la subregión. Generalmente son adoptados con rigurosos criterios técnicos y son especialmente útiles para dirimir discrepancias sobre la clasificación de mercancías que no están directamente enumeradas en la NANDINA.

- 1.15. Para saber si una determinada mercancía corresponde a una partida arancelaria en particular, se debe buscar el código correspondiente en función de la naturaleza de la mercancía de que se trate y tomar en consideración el texto de la descripción. Pueden presentarse situaciones en las cuales se requiere efectuar una interpretación para acertar con precisión la respectiva clasificación arancelaria, máxime si tenemos presente que, por su naturaleza (contenido, estructura, forma, etc.), hay productos que, eventualmente, no son fáciles de clasificar en una sola subpartida.

**Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA**

- 1.16. Las Decisiones 812 y 885<sup>15</sup> incluyen en sus anexos seis Reglas Generales para la Interpretación de la NANDINA. La autoridad consultante no especificó en su solicitud cuáles deberían ser interpretadas. Sin embargo, para efectos del caso concreto, este Tribunal considera menester interpretar las reglas generales primera, segunda, tercera y sexta para la interpretación de la NANDINA.
- 1.17. La regla primera señala que los títulos de las secciones, de los capítulos o de los subcapítulos solo tienen un valor indicativo, ya que la clasificación está determinada legalmente por los textos de las partidas y de las notas de sección o de capítulo y, si no son contrarias a los textos de dichas partidas y notas, de acuerdo con unas reglas que luego se especifican. De esta manera, para clasificar una mercancía se debe hacer una lectura integral tanto del texto que describe la mercancía como de las notas de sección o de capítulo. No podría hacerse una clasificación adecuadamente si no se toma en consideración la nota que se aplique. Por ejemplo: para hacer una clasificación de «Animales vivos y productos del reino animal» (Sección 1 de la NANDINA), «Animales vivos» (Capítulo 1), es preciso tomar en cuenta la nota de capítulo que indica que ese capítulo comprende todos los animales vivos, excepto: a) los peces, los crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, de las partidas 03.01, 03.06, 03.07 o 03.08; b) los cultivos de microorganismos y demás productos de la partida 30.02; c) los animales de la partida 95.08. Entonces se deben tomar en cuenta tanto las notas de sección, como las notas de capítulo.
- 1.18. La segunda regla hace referencia a la clasificación de artículos incompletos, mezclados o desmontados<sup>16</sup>. Particularmente, la regla

<sup>15</sup> Que entró en vigor el 1 de enero de 2022, derogando la Decisión 812.

<sup>16</sup> Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA.-





descrita en el literal b) establece que la referencia a una materia en una partida determinada (en estado puro o en una manufactura) también alcanza a esa materia cuando está mezclada o asociada con otras. Con eso en mente, la clasificación concreta de los productos mezclados o compuestos se rige por los principios enumerados en la tercera regla.

- 1.19. La regla tercera abarca el conjunto de principios aplicables a casos en los que una mercancía pudiera clasificarse en dos o más partidas por aplicación de la segunda regla u otras razones<sup>17</sup>. Así, la tercera regla dispone que las descripciones más específicas prevalecen sobre las genéricas (regla de especificidad); que los productos mezclados se clasifican según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial (regla del carácter esencial); y, si acaso las reglas anteriores no permitieran efectuar la clasificación, que la mercancía debe clasificarse en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta (regla de último recurso).
- 1.20. La regla sexta, por su parte, establece que la clasificación de mercancías en las subpartidas de una misma partida está determinada legalmente por los textos de estas subpartidas y de las notas de subpartida, así como, *mutatis mutandis*, por las reglas generales, bien entendido que solo pueden compararse subpartidas del mismo nivel. A efectos de la regla sexta, también se aplican las notas de sección y de capítulo, salvo disposición en contrario.
- 1.21. Las reglas generales primera y sexta privilegian la interpretación literal

«2. a) Cualquier referencia a un artículo en una partida determinada alcanza al artículo incluso incompleto o sin terminar, siempre que éste presente las características esenciales del artículo completo o terminado. Alcanza también al artículo completo o terminado, o considerado como tal en virtud de las disposiciones precedentes, cuando se presente desmontado o sin montar todavía.

b) Cualquier referencia a una materia en una partida determinada alcanza a dicha materia incluso mezclada o asociada con otras materias. Asimismo, cualquier referencia a las manufacturas de una materia determinada alcanza también a las constituidas total o parcialmente por dicha materia. La clasificación de estos productos mezclados o de estos artículos compuestos se efectuará de acuerdo con los principios enunciados en la Regla 3.»

17

**Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común – Nandina.-**

«3. Cuando una mercancía pudiera clasificarse, en principio, en dos o más partidas por aplicación de la Regla 2 b) o en cualquier otro caso, la clasificación se efectuará como sigue:

- a) La partida con descripción más específica tendrá prioridad sobre las partidas de alcance más genérico. Sin embargo, cuando dos o más partidas se refieran, cada una, solamente a una parte de las materias que constituyen un producto mezclado o un artículo compuesto o solamente a una parte de los artículos en el caso de mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, tales partidas deben considerarse igualmente específicas para dicho producto o artículo, incluso si una de ellas lo describe de manera más precisa o completa;
- b) Los productos mezclados, las manufacturas compuestas de materias diferentes o constituidas por la unión de artículos diferentes y las mercancías presentadas en juegos o surtidos acondicionados para la venta al por menor, cuya clasificación no pueda efectuarse aplicando la Regla 3 a), se clasifican según la materia o con el artículo que les confiera su carácter esencial, si fuera posible determinarlo;
- c) Cuando las Reglas 3 a) y 3 b) no permitan efectuar la clasificación, la mercancía se clasificará en la última partida por orden de numeración entre las susceptibles de tenerse razonablemente en cuenta»





(gramatical) de los textos de las partidas y subpartidas, en concordancia, también vía interpretación literal, con las notas explicativas de sección, capítulo y subpartida. Asimismo, las Notas Explicativas Complementarias de la NANDINA se utilizarán solo como textos auxiliares relativos a la interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA. En caso de que las notas explicativas de la NANDINA resulten insuficientes, cabe acudir complementariamente a las notas explicativas del Sistema Armonizado, dado el carácter comunitarizado de estas últimas<sup>18</sup>.

- 1.22. Dependiendo de las circunstancias y naturaleza de las mercancías, la autoridad nacional competente puede tomar en consideración los informes técnicos que se le presenten relativos al análisis merceológico del producto de que se trate.
- 1.23. Como puede apreciarse, la autoridad nacional competente cuenta con diversos insumos (el texto de las partidas y subpartidas, el texto de las notas explicativas de la NANDINA y del Sistema Armonizado, y los informes técnicos conteniendo el análisis merceológico correspondiente) para tener plena convicción de la clasificación arancelaria pertinente. Dicha autoridad tiene competencia para, utilizando los mencionados insumos y su evaluación autónoma, determinar si la mercancía de que se trate corresponde a una subpartida o a otra.
- 1.24. En efecto, es la autoridad nacional competente la que al final establece la clasificación arancelaria correspondiente, salvo que estemos ante la presencia de un «criterio vinculante de clasificación de mercancías» adoptado por resolución de la Secretaría General, lo que se explica en la siguiente sección.

## 2. Los criterios vinculantes de clasificación arancelaria

- 2.1. El literal b) del numeral 7 del Anexo Nandina establece que la Secretaría General, en ejercicio de sus funciones, aprobará mediante resolución, y previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, criterios vinculantes de clasificación de mercancías.
- 2.2. Sobre el particular, mediante Resolución 2183 de la Secretaría General, publicada en la GOAC 4148 del 25 de enero de 2021, se aprobó la «Modificatoria de la Resolución N° 1243 Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA» (en adelante, la **Resolución 2183**).
- 2.3. La sección 3 del capítulo III de la Resolución 2183 regula lo referido a los criterios vinculantes de clasificación de mercancías, que son aprobados a través de una resolución de carácter obligatoria para los Países Miembros,

<sup>18</sup> En efecto, el artículo 12 de la Reglamento de Procedimientos de Gestión de la NANDINA, aprobado mediante Resolución 2183 de la Secretaría General, publicada en la GOAC 4148 del 25 de enero de 2021, señala que: «[l]as Notas Explicativas Complementarias de la NANDINA serán complementarias de sus homónimas del Sistema Armonizado y se utilizarán solo como textos auxiliares relativos a la interpretación y aplicación uniforme de la NANDINA».



mediante la cual la Secretaría General determina, previa opinión de los Expertos en la NANDINA, la subpartida NANDINA que le corresponde a una mercancía.

2.4. Así, el artículo 17 de la norma en cuestión dispone que las solicitudes de emisión de Criterios Vinculantes de Clasificación de Mercancías que formulen a la Secretaría General los Países Miembros a través de sus respectivos órganos de enlace, previo informe técnico de su Administración Aduanera, deberán contener los siguientes datos:

- 1) Nombre del país y justificación de la solicitud;
- 2) Denominación comercial y técnica de la mercancía;
- 3) Descripción e información detallada, cuando corresponda, respecto a:
  - a. Características de la mercancía;
  - b. Forma de presentación de la mercancía;
  - c. Catálogos, fichas técnicas y documentación pertinente, en idioma español, fotografías en varios ángulos, dibujos y esquemas de la mercancía;
  - d. Análisis cualitativo y cuantitativo de contenidos de la mercancía;
  - e. Muestras de la mercancía en los casos necesarios;
  - f. Uso, funcionamiento o aplicación de la mercancía;
- 4) Subpartida NANDINA propuesta, incluyendo aquellas subpartidas que se consideren de posible aplicación;
- 5) Justificación técnica y legal de la clasificación arancelaria propuesta; y,
- 6) Otros motivos que sustenten la clasificación propuesta.

2.5. De conformidad con el artículo 18 de la Resolución 2183, la Secretaría General verificará si se cumplen los requisitos señalados en el artículo anterior o de lo contrario se ordenará su regularización. El artículo 19 de la norma referida dispone que la Secretaría General trasladará la solicitud admitida a trámite a los Expertos en NANDINA a fin de que se inicie el análisis de dicha solicitud mediante la celebración de reuniones entre ellos. De no alcanzarse un consenso entre los expertos en NANDINA, la Secretaría General convocará a una nueva sesión en la que se someterá a votación la controversia y se adoptará el criterio por la subpartida que cuente con el voto favorable de la mayoría de las delegaciones de los Países Miembros. El criterio será adoptado mediante resolución de la Secretaría General en el plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de la sesión.

2.6. Conforme al artículo 19 en mención, se establece que si el País Miembro que solicitó la revisión no cuenta con la votación favorable de la mayoría, este deberá elevar la consulta de clasificación arancelaria a la OMA, sin perjuicio de que otro País Miembro también eleve la consulta. Una vez notificada con la opinión de clasificación de la OMA, la Secretaría General pondrá dicha opinión a consideración de los Expertos en NANDINA. Los Expertos en NANDINA, por su parte, podrán formular observaciones de





forma dentro de los treinta días subsiguientes. Vencido el plazo, la Secretaría General expedirá, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, la resolución que adopta el criterio vinculante correspondiente en un plazo no mayor de treinta días calendario. El artículo 19 establece los plazos en los que se deben cumplir las distintas etapas hasta culminar con la adopción de la respectiva resolución.

2.7. La resolución que adopte la Secretaría General deberá contener la siguiente información:

- a. La fecha y resultado de la reunión en la que los Expertos en NANDINA del Comité Andino de Asuntos Aduaneros consideraron la adopción del criterio;
- b. Un resumen de la recomendación de los Expertos en NANDINA del Comité Andino de Asuntos Aduaneros y, de ser el caso, de la opinión de la OMA;
- c. Una descripción detallada de la mercancía, a fin de evitar equívocos o interpretaciones erradas;
- d. Una o varias fotografías del producto, de ser el caso;
- e. La clasificación arancelaria determinada del producto;
- f. La justificación técnica y legal de la clasificación; y,
- g. Otras circunstancias relevantes que motiven la emisión del criterio, en caso de existir.

2.8. Los criterios vinculantes de clasificación de mercancías pueden ser revisados, en los casos y bajo el procedimiento previsto en la sección 4 del capítulo III de la Resolución 2183. Ello se da cuando un País Miembro solicite fundadamente a la Secretaría General la revisión de un criterio vinculante de clasificación arancelaria vigente, en los siguientes casos:

- a. Cuando exista una opinión de clasificación arancelaria para una mercancía por parte del Comité del Sistema Armonizado de la OMA que se contraponga con el criterio vinculante de la NANDINA;
- b. Por cambios o modificaciones en las notas explicativas complementarias de la NANDINA que se contrapongan al criterio vinculante de clasificación de mercancías;
- c. Cuando los datos, información, documentación y/o requisitos suministrados que sustentaron y conllevaron a la emisión de un criterio vinculante, fueron inexactos, erróneos, de notoria falsedad o si contravinieron el ordenamiento jurídico andino;
- d. Cuando exista controversia entre un País Miembro y terceros países respecto de la clasificación de mercancía idéntica, que cuenta con criterio vinculante de clasificación arancelaria de mercancías en la NANDINA; y,
- e. Cualquier otro debidamente sustentado.

2.9. Si con base en dicha solicitud, los Expertos en NANDINA concluyen que procede la modificación del criterio vinculante objeto de revisión, la





Secretaría General expedirá, previa opinión del Comité Andino de Asuntos Aduaneros, la resolución que adopta el nuevo criterio vinculante. Dicha resolución reemplazará en todo su contenido el criterio vinculante objeto de revisión e incluirá lo dispuesto en los literales a) a la f) del artículo 19 de la Resolución 2183, así como las circunstancias que motivaron el cambio de criterio.

- 2.10. Por último, el artículo 23 de la Resolución 2183 dispone que, cuando un País Miembro se encuentre en controversia con un tercer país respecto de la clasificación de una mercancía idéntica que cuenta con criterio vinculante de clasificación en la NANDINA, el cual ya haya sido objeto de revisión conforme a lo dispuesto en los artículos 21 y 22, y el criterio vigente no permita a este País Miembro solucionar la controversia, podrá solicitar el criterio de clasificación al Comité del Sistema Armonizado conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio Internacional del Sistema Armonizado. Se deberá notificar a la Secretaría General con una copia de dicha solicitud y del criterio de la OMA. Y cuando la opinión de clasificación de la OMA sea diferente a la resolución emitida por la Secretaría General, esta será adoptada de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 19 de la Resolución 2183.

**3. La vigencia (o aplicación en el tiempo) de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria. Los supuestos de aplicación referencial de los criterios vinculantes de clasificación arancelaria**

- 3.1. La clasificación arancelaria permite determinar o identificar en qué ítem o código numérico (subpartida) de una determinada nomenclatura (*v.gr.* NANDINA) se encuentra comprendida una mercancía o producto específico. Cada producto solo puede ser clasificado en un ítem o código numérico a fin de ser objeto del comercio internacional.
- 3.2. Con el propósito de llevar adelante la tarea de clasificación, se toman en cuenta la naturaleza y características físicas (forma, tamaño, peso, etc.), la constitución (materiales de fabricación y composición del producto), los componentes y partes (si un producto está compuesto por varias partes o componentes, es necesario determinar cómo se clasifican individualmente y cómo contribuyen a la clasificación del producto completo), el uso o funciones (un mismo artículo puede clasificarse de manera diferente según su uso específico), el proceso de fabricación (ensamblaje, montaje, etc.), las características técnicas (capacidad, potencia, resolución, entre otras), las regulaciones específicas (según corresponda de acuerdo con la nomenclatura utilizada como referencia) y la forma de presentación de las mercancías.
- 3.3. Cuando una autoridad efectúa una clasificación arancelaria no está emitiendo un acto administrativo constitutivo, sino declarativo. La clasificación arancelaria no modifica la naturaleza física del producto, sino



que declara cuál es su naturaleza física a efectos de identificar la subpartida a la cual pertenece.

- 3.4. La realidad evidencia que determinados productos pueden ser clasificados en más de una subpartida, lo que evidentemente puede ser fuente de conflictos entre los administrados y la autoridad aduanera, o entre autoridades aduaneras de distintos países. Para resolver ese tipo de conflictos, en la Comunidad Andina se recurre a los criterios vinculantes de clasificación de mercancías emitidos por la Secretaría General, pues estos zanján cualquier discusión que hubiera al respecto.
- 3.5. Teniendo en consideración lo señalado respecto de los artículos 16 al 23 de la Resolución 2183 y que los criterios vinculantes de clasificación de mercancías son obligatorios y tienen por objeto resolver controversias previas (zanjar discusiones previas), su naturaleza de actos comunitarios declarativos (de efectos generales) exige que sean aplicables a partir del día siguiente a la publicación de la respectiva resolución de la Secretaría General en la GOAC. De esta manera, los criterios vinculantes de clasificación arancelaria de mercancías no tienen, en cuanto a su observancia, obligatoriedad y exigencia, efectos retroactivos.

Así las cosas, la resolución de la Secretaría General que aprueba un criterio vinculante de clasificación arancelaria de mercancías tiene naturaleza reglamentaria (un reglamento comunitario); esto es, es una disposición administrativa de efectos generales, de carácter declarativo.

- 3.6. No obstante, dado su carácter eminentemente técnico, un criterio vinculante de clasificación de mercancías podría ser utilizado de manera referencial (orientativa) si la autoridad lo considera pertinente y conforme a las reglas procesales o procedimentales internas que correspondan, para la evaluación de declaraciones aduaneras efectuadas con anterioridad a la vigencia de dicho criterio, por ejemplo, cuando:
- a) La interpretación contenida en el criterio es más favorable al administrado que ha actuado de buena fe; esto es, que no tiene responsabilidad alguna sobre la duda o la ambigüedad generada con relación a la naturaleza física del producto;
  - b) Se debe corregir una clasificación que resulta ostensiblemente incorrecta con relación a la naturaleza física del producto o a su descripción en el texto de la correspondiente subpartida; o,
  - c) Se debe corregir una clasificación que es resultado de un comportamiento de mala fe del administrado; es decir, que su comportamiento fraudulento originó la clasificación arancelaria incorrecta.





- 3.7. Es importante señalar que, en su análisis, respecto de la evaluación de declaraciones aduaneras efectuadas con anterioridad a la vigencia del criterio vinculante de clasificación arancelaria, la autoridad administrativa o jurisdiccional puede coincidir con lo establecido por la Secretaría General en la resolución en la que aprobó dicho criterio vinculante, lo cual no significa una aplicación retroactiva de dicha resolución.
- 3.8. En efecto, en la medida que, en la resolución de la Secretaría General se constata una realidad (de allí su naturaleza declarativa), es verosímil considerar que la autoridad administrativa o jurisdiccional, al resolver los recursos correspondientes, también aprecie dicha realidad, por lo que la existencia de tal coincidencia, que resulta razonable, no constituye una aplicación retroactiva de la resolución de la Secretaría General que aprueba el criterio vinculante.
- 3.9. Resta indicar que, ante la falta de un criterio vinculante de clasificación arancelaria emitido por la Secretaría General, la apreciación técnica sobre la precisa o exacta clasificación arancelaria de un producto determinado contiene una dosis de discrecionalidad técnica por parte de la autoridad aduanera nacional; discrecionalidad administrativa que, según los demás elementos probatorios que obren en el proceso nacional, podrá ser respetada por la autoridad jurisdiccional (a través del proceso contencioso administrativo), de modo que el juez tendrá la facultad para validar la clasificación arancelaria efectuada con razonabilidad o anular aquella que denota arbitrariedad.

#### 4. Respuesta a las preguntas formuladas por la autoridad consultante

Antes de dar respuesta a las preguntas contenidas en la solicitud de la autoridad consultante, es necesario precisar que este Tribunal no brindará una respuesta que resuelva el caso en concreto ni calificará los hechos materia del proceso. Este Tribunal se limitará a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Adicionalmente, se indica a la autoridad consultante que en sede de este Tribunal se ha presentado una acción de nulidad de la Resolución 2272 que está en curso, la cual no suspende la vigencia de la norma comunitaria andina impugnada, motivo por el cual tampoco se presentarán respuestas de asuntos que estén siendo objeto de controversia en la corte andina.

- 4.1. «Para determinar la clasificación arancelaria de una mercancía en la NANDINA, ¿Cuándo es necesario recurrir a las notas explicativas?»
- 4.2. «En el caso de la resolución 2272 de la secretaria general de la Comunidad Andina (sic), ¿Por qué se recurre a las notas explicativas de las partidas 79.07 y 75.08 (apartado A) del sistema armonizado?»
- 4.3. «¿La resolución 2272 de la SGCA que adopta un criterio vinculante de clasificación de los “ánodos de Zinc” es una norma que forma parte del Ordenamiento Jurídico Andino, de carácter normativo o





- declarativo?»
- 4.4. «¿La resolución 2272 de la SGCA tiene efectos retroactivos o solo produce efectos a partir de su entrada en vigencia el 20 de junio de 2022 como señala expresamente el artículo 2 de la resolución 2292?»
- 4.5. «¿La resolución 2272 de la SGCA puede aplicarse a situaciones jurídicas o fácticas, o a procesos iniciados con anterioridad a la fecha de su entrada en vigencia?»
- 4.6. «¿La resolución 2272 puede ser considerada como una “prueba extemporánea”?»
- 4.7. «De acuerdo con lo expresado por el TJCA en las sentencias 145-IP-2022, 261-IP-2022, 350-IP 2022 y 391-IP-2022 todas del 13 de marzo de 2023 ¿La resolución 2272 de la SGCA se puede considerar un “Acto Aclarado”? ¿su adopción exime al Juez o Tribunal Nacional de solicitar la interpretación prejudicial obligatoria del TJCA en el trámite de la única y última instancia ordinaria o del Recurso de Casación?»
- 4.8. «¿Las reglas generales para la interpretación de Nomenclatura Arancelaria Común – NANDINA contenidas en la decisión 885son (sic) de carácter obligatorio y vinculante para las autoridades aduaneras administrativas y judiciales de los Países Miembros de la Comunidad Andina?»
- 4.9. «¿Qué significa que los primeros 83 capítulos de la NANDINA se agrupen de su materia consultiva, y se siga un sistema progresivo desde el producto o materia prima en bruto hasta el producto elaborado o manufacturado? En particular: ¿en qué consiste el principio de progresividad para la clasificación y la interpretación de la NANDINA?»
- 4.10. «A la luz de las normas Andinas, en particular las reglas 1 y 6 de las Reglas Generales para la Interpretación de la Nomenclatura Arancelaria Común NANDINA: ¿se debe aplicar el principio de progresividad o es posible aplicar un criterio diferente para la clasificación arancelaria de un determinado producto, teniendo en cuenta su grado de elaboración o de manufactura?»
- 4.11. «¿Puede efectuarse una interpretación mutatis mutandi de las Notas Explicativas del Sistema Armonizado (aplicable según el texto de la regla 6 únicamente a los textos de capítulo, partida y subpartida)?»
- 4.12. «En el contexto de la aplicación de una Nota Explicativa a una partida arancelaria específica (sic): ¿puede ser utilizada para ampliar el texto de las notas explicativas de otra partida arancelaria? Es decir, en el caso en concreto ¿puede utilizarse las Notas Explicativas de la partida 75.02 para ampliar el texto de la partida 79.01?»
- 4.13. «En aplicación de la Regla 6 y su nota explicativa, para definir la clasificación arancelaria de una mercancía en una subpartida en NANDINA: ¿puede compararse los textos de las subpartidas (8 dígitos) aun cuando se trate del producto en bruto o la materia prima en bruto y el producto con un grado de elaboración o manufactura que lo (sic) hace clasificar en otra partida, es decir, cuando no son del mismo nivel?»
- 4.14. «¿En qué forma se deben aplicar las notas explicativas del sistema







- armonizado para establecer la clasificación arancelaria de un producto teniendo en cuenta su grado de elaboración o de manufactura?»
- 4.15. «En el caso del capítulo 79 denominado “Zinc y sus manufacturas” todas las mercancías que se clasifican en él tiene como materia constitutiva el Zinc: ¿para las partidas que componen el Capítulo 17 se debe aplicar el principio de progresividad para la clasificación de sus mercancías, teniendo en cuenta su grado elaboración o de manufactura?»
- 4.16. «¿La “Decisión 885 prevé alguna definición de “proceso productivo primario” o de “manufactura primaria” que resulte aplicable al Capítulo 79 de la NANDINA?»
- 4.17. «Para la determinación de la partida arancelaria (4 dígitos) aplicable a las mercancías de los 83 capítulos de la NANDINA ¿resulta relevante tener en cuenta el contenido del producto en bruto o de la materia prima en bruto de las mercancías de las mercancías (sic) en virtud del criterio d (sic) “materia constitutiva” o este criterio (del producto en bruto o de la materia prima en bruto, vg. contenido de Zinc para el capítulo 79)?) ¿lo anterior es expresamente relevante para determinar la subpartida NANDINA sin tener en cuenta su grado de elaboración o manufactura?»
- 4.18. «Conforme al texto de las partidas y subpartidas del capítulo 79: ¿resulta un elemento relevante (desde el punto de vista jurídico) tener en cuenta el grado de elaboración de las mercancías que usualmente se verifican de la forma de presentación de las mercancías y su uso (o función)?»

El Tribunal advierte que no todas las preguntas buscan responder a asuntos aplicables a la interpretación de normas andinas relevantes para el esclarecimiento de la cuestión controvertida en el proceso interno.

En todo caso, para responder las que sí son pertinentes, la autoridad consultante puede acudir a los criterios jurídicos interpretativos mencionados en los acápite 1 al 3 de la sección E de la presente interpretación prejudicial.

De todas formas, resulta pertinente mencionar dos asuntos:

El primero, que la Resolución 2272 de la Secretaría General tiene carácter normativo, pues es un reglamento comunitario (una norma administrativa de efectos generales), de naturaleza declarativa, pues constata las características de una mercancía y su correspondiente clasificación arancelaria. Tiene efectos generales obligatorios (vinculantes) y es declarativa en cuanto a la clasificación arancelaria reconocida en ella.

El segundo, que la noción de «acto aclarado» es propia de la jurisprudencia del Tribunal en materia de interpretaciones prejudiciales. La Resolución 2272 de la Secretaría General no es un acto aclarado pues no emana de este Tribunal sino del órgano ejecutivo de la integración andina que está



facultado para expedir Resoluciones que forman parte del ordenamiento jurídico comunitario andino.

En los términos expuestos, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina deja consignada la presente interpretación prejudicial para ser aplicada por la autoridad consultante al resolver el proceso interno 31726-2022 (casación), la que deberá adoptarla al emitir el correspondiente fallo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 35 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en concordancia con el artículo 127 de su Estatuto.

De conformidad con lo establecido en el literal k) del artículo 9 del Reglamento Interno del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, firman la presente interpretación prejudicial la magistrada presidenta y la secretaria general.



**Sandra Catalina Charris Rebellón**  
Magistrada presidenta



**Karla Margot Rodríguez Noblejas**  
Secretaria general

La suscrita secretaria general del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en ejercicio de la competencia prevista en el literal c) del artículo 19 del Estatuto del Tribunal y en el literal e) del artículo segundo del Acuerdo 02/2021 del 5 de marzo de 2021, certifica que la presente interpretación prejudicial ha sido aprobada por los magistrados Sandra Catalina Charris Rebellón, Gustavo García Brito, Hugo R. Gómez Apac e Íñigo Salvador Crespo en la sesión judicial de fecha 12 de septiembre de 2023, conforme consta en el Acta 35-J-TJCA-2023.



**Karla Margot Rodríguez Noblejas**  
Secretaria general

Notifíquese a la autoridad consultante y remítase copia de la presente interpretación prejudicial a la Secretaría General de la Comunidad Andina para su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

