



SUMARIO TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

PROCESO 12-IP-2020	Interpretación Prejudicial. Consultante: Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia. Expediente Interno del Consultante: 245/2017-CA. Referencia: La responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana.....	2
PROCESO 68-IP-2021	Interpretación Prejudicial. Consultante: Corte Constitucional de la República de Colombia. Expediente Interno del Consultante: D-14038. Referencia: Sobre las formas de explotación que se pueden pactar en un contrato de transferencia de derechos patrimoniales, así como de autorización o licencia de uso, al amparo de lo establecido en el Artículo 31 de la Decisión 351	11
PROCESO 230-IP-2021	Interpretación Prejudicial. Consultante: Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de la República de Colombia. Expediente Interno del Consultante: 25000234100020130061801. Referencia: Sobre la competencia de la Autoridad de Telecomunicaciones para aprobar la modificación de un contrato de interconexión de redes públicas de telecomunicaciones en caso de que los operadores involucrados no lleguen a un acuerdo sobre dicha modificación.....	17

**TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA****Quito, 15 de diciembre de 2022**

Proceso: 12-IP-2020

Asunto: Interpretación Prejudicial

Consultante: Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia

Expediente interno del Consultante: 245/2017-CA

Referencia: La responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana

Normas a ser interpretadas: Artículos 11 y 13 de la Decisión 571

Tema objeto de interpretación: La responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana

Magistrado ponente: Gustavo García Brito

VISTOS:

El Oficio N° 026/2020 de fecha 21 de enero de 2020, recibido vía *courier* el día 28 del mismo mes y año, mediante el cual la Sala Contenciosa y Contenciosa Administrativa, Social y Administrativa Primera del Tribunal Supremo de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia solicitó al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, **el TJCA** o **el Tribunal**) la Interpretación Prejudicial de los Artículos 2, 5, 49 y 53 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la Comunidad Andina – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas, contenido en el Anexo de la Resolución 846





de la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, el **Reglamento Comunitario de la Decisión 571**), a fin de resolver el proceso interno N° 245/2017-CA.

El Auto de fecha 3 de octubre de 2022, mediante el cual se admitió a trámite la solicitud de Interpretación Prejudicial.

A. ANTECEDENTES

Partes en el proceso interno

Demandante: Administración de Aduana Interior Cochabamba, dependiente de la Gerencia Regional Cochabamba de la Aduana Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia

Demandado: Director Ejecutivo General de la Autoridad de Impugnación Tributaria del Estado Plurinacional de Bolivia

B. ASUNTO CONTROVERTIDO

De la revisión de los documentos remitidos por la autoridad consultante, este Tribunal considera que, de todos los temas controvertidos en el proceso interno, el que resulta pertinente para la presente Interpretación Prejudicial, por estar vinculado con la normativa andina, es el siguiente:

Si la Agencia Despachante de Aduana Salas & Cía S.R.L. sería solidariamente responsable por el pago correspondiente a la «variación del valor» declarado por el importador y por el consecuente pago de la «multa por contravención aduanera», a cargo del señor Juan Saravia Encinas, consignatario de la Declaración Única de Importación (DUI) 301/2012/C-46300 de fecha 11 de diciembre de 2012.

C. NORMAS A SER INTERPRETADAS

1. La autoridad consultante solicitó la Interpretación Prejudicial de los Artículos 2, 5, 49 y 53 del Reglamento Comunitario de la Decisión 571. No procede la interpretación solicitada por cuanto no es materia controvertida dentro de proceso interno lo referente a las definiciones establecidas en el Reglamento Comunitario de la Decisión 571. Tampoco se controvierte la aplicación del primer método para la determinación del valor en aduana, ni el procedimiento de duda razonable aplicado por la administración aduanera.
2. De oficio se interpretarán los Artículos 11 y 13 de la Decisión 571 (Valor



en Aduana de las Mercancías Importadas)¹, a fin de desarrollar el tema sobre la responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana.

D. TEMA OBJETO DE INTERPRETACIÓN

1. La responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana.
2. Respuestas a las preguntas formuladas por la autoridad consultante.

E. ANÁLISIS DEL TEMA OBJETO DE INTERPRETACIÓN

1. La responsabilidad de un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana

- 1.1. En el proceso interno, la demandante alegó que la Agencia Despachante de Aduana Salas & Cía S.R.L. sería solidariamente responsable por el pago correspondiente a «la variación del valor y la consecuente multa por la contravención aduanera» atribuida al señor Juan Saravia Encinas, consignatario de la DUI 301/2012/C-46300, de fecha 11 de diciembre de 2012, por lo cual solicita que se revoque la Resolución del Recurso

¹ **Decisión 571**

«Artículo 11.- Elaboración, Firma y Presentación.

La Declaración Andina del Valor deberá ser elaborada y firmada por el importador o comprador de la mercancía; y cuando la legislación nacional del País Miembro así lo disponga por su representante legal o por quien esté autorizado para hacerlo en su nombre.

La Declaración Andina del Valor deberá ser presentada ante la autoridad aduanera, de manera conjunta con la declaración en aduana de las mercancías importadas, por el importador o por quien esté autorizado para hacerlo en su nombre, según lo establezca la legislación aduanera nacional.»

«Artículo 13.- Responsabilidades.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 11 de la presente Decisión quien elabora y firma la Declaración Andina del Valor será responsable de:

El importador, su representante legal o, en su caso, el comprador, serán responsables por:

- a) La veracidad, exactitud, e integridad de los elementos que figuren en la declaración del valor.
- b) La autenticidad de los documentos presentados en apoyo de estos elementos y;
- c) La presentación y suministro de toda información o documento adicionales necesarios para determinar el valor en aduana de las mercancías.

La infracción de lo dispuesto en este artículo será considerado como una falta administrativa sin perjuicio de lo que al efecto dispongan las disposiciones comunitarias y nacionales sobre control y fraude aduanero.»



Jerárquico N° AGIT-RJ 0295/2014 de 27 de febrero de 2014 y, en consecuencia, se mantenga firme la Resolución Determinativa N° AN-CBBCI-RD 005/2013 de 8 de julio de 2013².

Por su parte, la Autoridad de Impugnación Tributaria del Estado Plurinacional de Bolivia sostiene, en su contestación de la demanda, que no corresponde sancionar a la Agencia Despachante de Aduana Salas & Cía S.R.L. por «la variación de valor», debido a que la agencia no habría incumplido deberes formales, por lo que no se habría generado en ella una responsabilidad solidaria. En atención a ello, se desarrollará el presente tema.

- 1.2. De acuerdo con lo establecido en el Artículo 8 de la Decisión 571, la Declaración Andina del Valor (en lo sucesivo, la **DAV**) es un documento de soporte de la declaración en aduana de las mercancías importadas, el cual debe contener la información referida a los hechos y circunstancias relacionadas con la transacción comercial de las mercancías que serán objeto de valoración en aduana.
- 1.3. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del Artículo 11 de la Decisión 571, la responsabilidad de elaborar y firmar la DAV recae sobre el comprador o el importador de la mercancía objeto de valoración.
- 1.4. Adicionalmente, la norma citada prevé que los Países Miembros de la Comunidad Andina pueden autorizar al representante legal o a terceras personas —naturales o jurídicas— distintas al importador o comprador, para que elaboren y firmen una DAV, en su nombre. Lo anterior, en virtud del principio de complemento indispensable³ y mediante la legislación nacional que resulte aplicable.
- 1.5. A manera de ejemplo, el Artículo 227 del Código Orgánico de la

² La Aduana Nacional del Estado Plurinacional de Bolivia emitió la Resolución Determinativa N° AN-CBBCI-RD 005/2013 de 8 de julio de 2013, a través de la cual se declaró «la comisión de variación de valor y multa por contravención aduanera» al señor Juan Saravia Encinas consignatario de la DUI 301/2012/C-46300 de fecha 11 de diciembre de 2012 y a la Agencia Despachante de Aduana Salas & Cía S.R.L.

A través de Resolución N° ARIT-CBA/RA 0570/2013 de 6 de diciembre de 2013, la Autoridad de Impugnación Tributaria de Cochabamba del Estado Plurinacional de Bolivia conoció el Recurso de Alzada presentado por la Agencia Despachante de Aduana Salas & Cía S.R.L. y resolvió revocar parcialmente la Resolución Determinativa N° AN-CBBCI-RD 005/2013 de 8 de julio de 2013, dejando sin efecto la calificación de comisión de variación de valor respecto de la recurrente, al no existir responsabilidad solidaria.

Mediante Resolución de Recurso Jerárquico N° AGIT-RJ 0295/2014 de 27 de febrero de 2014, la Autoridad de Impugnación Tributaria del Estado Plurinacional de Bolivia conoció el Recurso Jerárquico interpuesto por la Administración de Aduana Interior Cochabamba de la Aduana Nacional, y resolvió confirmar la Resolución N° ARIT-CBA/RA 0570/2013 de 6 de diciembre de 2013.

³ Sobre el tema del principio de complemento indispensable en el Derecho Comunitario Andino, ver la Interpretación Prejudicial N° 340-IP-2019 de fecha 29 de julio del 2020, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 4037 del 30 de julio de 2020.



Producción, Comercio e Inversiones de la República del Ecuador, en concordancia con el Artículo 5 de la Resolución N° SENAE-2019-0077-RE, que contiene el Reglamento que regula el ejercicio de la actividad de los agentes de aduana y de sus auxiliares, expedido por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador⁴, establece que el agente de aduana es una persona natural o jurídica facultada para «gestionar de manera habitual y por cuenta ajena, el despacho de las mercancías en representación del importador o exportador; debiendo para el efecto firmar la declaración aduanera en los casos que establezca el reglamento...»

(Subrayado agregado).

- 1.6. Como se puede apreciar de la norma nacional citada, en la República del Ecuador se autorizó a los «agentes de aduana», que bien pueden ser personas naturales o jurídicas que actúan como auxiliares de las actividades de comercio exterior, a gestionar por cuenta ajena (en representación del importador o exportador) los trámites y diligencias correspondientes a las operaciones aduaneras de importación o exportación, para lo cual deben, entre otros, elaborar y firmar las declaraciones aduaneras que correspondan.
- 1.7. Por otra parte, el Artículo 13 de la Decisión 571 establece que quien elabora y firma una DAV asume la responsabilidad frente a la administración aduanera nacional sobre los siguientes aspectos:

«(...)

- a) La veracidad, exactitud e integridad de los elementos que figuren en la declaración del valor;
- b) La autenticidad de los documentos presentados en apoyo de estos elementos; y,
- c) La presentación y suministro de toda información o documentos adicionales necesarios para determinar el valor en aduana de las mercancías.»

En ese sentido, el último párrafo del citado Artículo 13, prevé que la infracción de lo dispuesto en dicha norma será considerada como una falta administrativa, sin perjuicio de la aplicación de las disposiciones comunitarias y nacionales sobre control y fraude aduanero, que

⁴ Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (publicado en el suplemento del Registro Oficial N° 351 del 29 de diciembre de 2010, última reforma publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial N° 587 del 29 de noviembre de 2021).

Resolución N° SENAE-2019-0077-RE de fecha 13 de septiembre de 2019, Reglamento que regula el ejercicio de la actividad de los agentes de aduana y de sus auxiliares, expedido por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (última reforma publicada en el tercer suplemento del Registro Oficial N° 170 del 17 de octubre de 2022).



resulten aplicables en cada caso concreto.

1.8. Ahora bien, este Tribunal considera pertinente distinguir dos escenarios:

- a) El primero cuando el comprador o el importador de la mercancía objeto de valoración es quien elabora y firma la DAV, pues es evidente que es la persona que participó directamente en la negociación, conoce el valor, los hechos y las circunstancias comerciales que dieron lugar a la transacción de la mercancía importada, y es quien tiene acceso directo a los documentos (contrato, factura comercial, etc.) que sirven de sustento a su declaración.

En este caso, resulta razonable que el mencionado comprador o importador, al ser el sujeto pasivo de la obligación tributaria aduanera, o su representante legal cuando se trata de una persona jurídica⁵, asuma de manera absoluta y directa la responsabilidad prevista en el Artículo 13 de la Decisión 571.

- b) El segundo escenario se presenta cuando la DAV es elaborada y firmada por un tercero autorizado en nombre del comprador o importador, como bien puede ser el caso de las agencias despachantes o los agentes de aduana⁶, quienes actúan como profesionales auxiliares destinados a facilitar por cuenta ajena la operación aduanera y no participan directamente en la transacción comercial que dio origen a la importación de la mercancía que será objeto de valoración, sino que únicamente reciben un encargo para realizar los trámites y diligencias vinculadas con una operación de importación o exportación; vale decir, que elaboran y firman una DAV sobre la base de la información y documentación que fue proporcionada por el comprador o importador.

En este caso, el tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) no será responsable de los aspectos previstos en el Artículo 13 de la Decisión 571 si es que 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. Ello en aplicación de los principios de buena fe y confianza legítima.

Así, para determinar la responsabilidad de un tercero autorizado⁷ por la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana, este Tribunal considera que se debe tomar en

⁵ En la medida que así lo disponga la legislación nacional del País Miembro correspondiente.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Que, como ya se mencionó, puede ser una agencia despachante o un agente de aduanas.



consideración los siguientes criterios:

Un tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) asumirá la responsabilidad prevista en el Artículo 13 de la Decisión 571, en los siguientes casos:

- i) Cuando no consigne la totalidad de la información y documentación proporcionada por el comprador o importador en la DAV. Es decir, que los datos relativos a la importación (descripción de la mercancía, origen, cantidad, valor, peso, calidad, entre otros) 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;
- ii) Cuando 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,
- iii) Cuando 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.

- 1.9. La autoridad nacional competente deberá analizar caso por caso si es que se genera o no la responsabilidad del tercero autorizado (agencia despachante o agente de aduanas) sobre la veracidad o exactitud de la información o valor declarado en aduana, de acuerdo con los criterios desarrollados en la presente Interpretación Prejudicial.

2. Respuestas a las preguntas formuladas por la autoridad consultante

Antes de dar respuesta a las preguntas formuladas por 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. Esta corte internacional se limitará a precisar el contenido y alcance de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

- 2.1. **Sobre la DAV, ¿quién es el responsable de la veracidad, exactitud e integridad de su contenido?**
- 2.2. **¿Cómo debe entenderse la responsabilidad del importador o comprador de la mercancía en la determinación del valor en**



aduanas?

- 2.3. **¿Cómo debe entenderse el hecho de que la normativa prevé que la responsabilidad sobre la veracidad y exactitud de los datos consignados en la DAV debe ser determinada única y exclusivamente con relación al importador y no contra el despachante de aduana o contra la agencia despachante de aduana?**

Para dar respuesta a las preguntas que anteceden, la autoridad consultante deberá remitirse a lo señalado en los criterios desarrollados en el Tema 1 del Apartado E de la presente Interpretación Prejudicial.

- 2.4. **¿Sobre quién recae la carga de la prueba respecto del valor declarado en aduana?**

Con respecto a la carga de la prueba, el Artículo 18 de la Decisión 571 establece que, en la determinación del valor en aduana, así como en las comprobaciones e investigaciones que emprendan las autoridades aduaneras de los Países Miembros, en relación con la valoración, la carga de la prueba le corresponderá, en principio, al importador o comprador de la mercancía. Cuando el importador y el comprador no sean la misma persona, la carga de la prueba corresponderá tanto al importador como al comprador de la mercancía importada; y cuando el importador o comprador sea una persona jurídica, la carga de la prueba corresponderá a su representante legal o por quien esté autorizado para hacerlo en su nombre.

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 N° **245/2017-CA**, 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 128 párrafo tercero de su Estatuto.

El suscrito Secretario 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 Gustavo García Brito, Luis Rafael Vergara Quintero, Hernán Rodrigo Romero Zambrano y Hugo R. Gómez Apac en la sesión judicial de fecha 15 de diciembre de 2022, conforme consta en el Acta 45-J-TJCA-2022.



Luis Felipe Aguilar Feijoó
Secretario

De acuerdo con el Artículo 90 del Estatuto del Tribunal, firman igualmente la presente Interpretación Prejudicial el Presidente y el Secretario.

Hugo R. Gómez Apac
Presidente

Luis Felipe Aguilar Feijoó
Secretario

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.