



# TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

CUADERNO JUDICIAL 01-2025

*Dirigido por la Presidencia del TJCA*



Criterios jurídicos relevantes emitidos por el TJCA de enero a julio de 2025 en materia de comercio subregional

**Asuntos aduaneros:** métodos de valoración, documentación de prueba, sanciones y extinción de la obligación

**Normas de origen:** los criterios «bajo vigilancia de la autoridad aduanera competente» y «razones geográficas o consideraciones relativas a requerimientos del transporte» como justificación para la expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro a través de uno o más países fuera de la subregión

**Programa de Liberación:** naturaleza y alcances de una sanción impuesta por el TJCA en un procedimiento sumario por desacato

Quito, agosto de 2025

Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, *Criterios jurídicos relevantes emitidos por el TJCA de enero a julio de 2025 en materia de comercio subregional*, Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Quito, agosto, 2025.

© **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**

**Diagramación, edición de portada y elaboración de contenido:**

Mario Mateo Santos Pérez

Mariohr Pacheco Sotillo

**Imagen de portada:**

Generada por Gemini (IA), a partir de las instrucciones de Mario Santos, en:

<https://gemini.google.com/>.

# **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**

## **Magistrados**

Rogelio Mayta Mayta (Presidente)

Sandra Catalina Charris Rebellón

Hugo R. Gómez Apac

Íñigo Salvador Crespo

## **Secretaria General**

Karla Margot Rodríguez Noblejas

## **Jefa Administrativa y Financiera**

Germania Achig Castellanos

## **Abogados Asesores**

John Alexander García Rodríguez

Alejandra Muñoz Torres

Mariohr Pacheco Sotillo

## **Consultores legales**

Lupe Helena Núñez del Arco Viteri

Mario Mateo Santos Pérez

## Índice:

### 1. Asuntos aduaneros:

- Los requisitos que debe contener una factura comercial presentada ante la autoridad aduanera para aplicar el primer método de valoración (proceso 506-IP-2022).....6
- La posibilidad que tiene la autoridad aduanera de solicitar documentación (contable o financiera) para complementar la información proporcionada por el importador (proceso 21-IP-2024).....10
- La aplicabilidad de normas comunitarias aduaneras no publicadas en los medios oficiales de los Países Miembros (proceso 168-IP-2023).....11
- La sanción impuesta por la administración aduanera en relación con mercancías no declaradas y que no califican como equipaje de pasajeros (proceso 313-IP-2022).....13
- La extinción de la obligación aduanera por desaparición o destrucción de las mercancías por fuerza mayor o caso fortuito comprobado por la autoridad aduanera (proceso 185-IP-2023).....20

### 2. Normas de origen:

- Los criterios «bajo vigilancia de la autoridad aduanera competente» y «razones geográficas o consideraciones relativas a requerimientos del transporte» como justificación para la expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro a través de uno o más países fuera de la subregión (proceso 55-IP-2022).....27

### 3. Programa de Liberación:

- Sobre la naturaleza y el alcance temporal de la sanción impuesta por el TJCA en el proceso 118-AI-2003 (proceso 158-IP-2023).....35

# Capítulo 1

## Asuntos aduaneros

**1. Los requisitos que debe contener una factura comercial presentada ante la autoridad aduanera para aplicar el primer método de valoración (proceso 506-IP-2022)**

Mediante Sentencia de interpretación prejudicial recaída en el proceso 506-IP-2022 del 3 de abril de 2025, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5647 del 23 de abril de 2025, el TJCA determinó lo siguiente sobre los requisitos que debe contener la factura comercial presentada ante la administración aduanera a efectos de la aplicación del primer método de valoración de mercancías:

**«1. Los requisitos que debe contener la factura comercial presentada ante la administración aduanera a los efectos de la aplicación del primer método “Valor de Transacción de las mercancías importadas**

- 1.1. Dado que en el proceso interno la autoridad consultante formuló la siguiente pregunta: “*¿Qué requisitos debe reunir la factura comercial, para efectos de la valoración en aduana de las mercancías importadas, con arreglo al valor en aduana de la Organización Mundial de Comercio (OMC)?*”, este Tribunal considera pertinente desarrollar el presente tema.
- 1.2. El Reglamento Comunitario de la Decisión 571, adoptado mediante la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina (**Resolución 846**) fue reemplazado por la **Resolución 1684** relativa a la “Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571”. Esta última resolución entró en vigor el 27 de julio de 2014.
- 1.3. Tanto en la Resolución 846, como en la Resolución 1684, se destaca la importancia de la factura comercial como elemento probatorio. En efecto, en los artículos 52 de la Resolución 846 y 54 de la Resolución 1684, se establece la obligación del importador de presentar la factura comercial, el documento de transporte y el documento de seguro que contenga el monto asegurado de la mercancía. No obstante, la administración aduanera puede requerir que el importador presente otros documentos necesarios para respaldar el valor en aduana declarado o el valor que se pretende determinar.

- 1.4. Las administraciones aduaneras deben examinar estos documentos para verificar los elementos de hecho y las circunstancias comerciales de la negociación, así como para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la Decisión 571, del Reglamento correspondiente y del Acuerdo sobre Valoración de la OMC.
- 1.5. Además, se destaca la flexibilidad en los medios de presentación de estos documentos. Pueden ser presentados en medios físicos, electrónicos o digitales. Igualmente, sobre los requisitos y el momento de la presentación de estos documentos deberá observarse lo establecido en las legislaciones nacionales.
- 1.6. La autoridad consultante deberá tener en cuenta la fecha de ocurrencia de los hechos controvertidos a que se refiere el proceso nacional para establecer cuál es la norma que debe aplicar, pues mientras que la Resolución 846 no contiene un artículo específico sobre los requisitos que debe contener la factura comercial presentada ante la administración aduanera a los efectos de la aplicación del primer método “Valor de Transacción de las mercancías importadas”, la Resolución 1684, en su artículo 9 dispone los requisitos que debe cumplir dicho documento.
- 1.7. Según el artículo 9 de la Resolución 1684 la factura comercial debe reflejar el precio realmente pagado o por pagar, por el comprador al vendedor, por las mercancías importadas, independientemente de que la forma de pago sea directa y/o indirecta.
- 1.8. Además, tiene que ser un documento original y definitivo que haya sido expedido por el vendedor de la mercancía, sin que tenga borrones, enmendaduras o adulteraciones. Si se presenta en un idioma diferente al español, la administración aduanera podrá exigir al importador que adjunte la traducción correspondiente.
- 1.9. La factura comercial debe contener como mínimo, conforme a la norma en comento, los siguientes datos: (i) número y fecha de expedición; (ii) lugar de expedición de la factura; (iii) nombre y dirección del vendedor; (iv) nombre y dirección del comprador; (v) descripción de la mercancía; (vi) cantidad; (vii) precio unitario y total; (viii) moneda de la transacción comercial; (ix) lugar y condiciones de entrega de la mercancía, según los

términos internacionales de comercio “INCOTERMS”, o cualquier otra designación que consigne las condiciones de entrega de la mercancía importada por parte del vendedor, salvo que esté previsto en el contrato de compraventa internacional; y, (x) otros datos que disponga la legislación nacional de cada País Miembro.

- 1.10. Es posible que, en la factura comercial, la mercancía se describa mediante códigos. En esos casos, el importador debe adjuntar catálogos con el detalle de la descripción de la mercancía correspondiente a cada código, si lo requiere la administración aduanera. También, la factura comercial puede tomar la forma de un mensaje electrónico, en cuyo caso deberá cumplir igualmente con todos los requisitos señalados por el artículo 9. Para efectos de control de las facturas electrónicas se tendrá en cuenta lo establecido en la legislación nacional sobre regulación del comercio electrónico.
- 1.11. De todas formas, es importante tener en cuenta que estos requisitos son los mínimos que debe contener una factura comercial, pues las legislaciones de los Países Miembros podrían establecer otros no previstos en la norma andina.
- 1.12. De otra parte, en una factura comercial se pueden incluir otro tipo de precisiones que permitan determinar, por ejemplo, la existencia de pagos realizados en relación con la transacción y que podrían formar parte del precio realmente pagado o por pagar, como por ejemplo se podrían incluir en la factura comercial los gastos de transporte (artículo 31 de la Resolución 1684); el pago del corretaje (artículo 25, numeral 3 de la Resolución 1684), o incluso las rebajas reconocidas al comprador (artículo 10 de la Resolución 1684).
- 1.13. Es importante tener en cuenta que el artículo 9 de la Resolución 1684, dispone que los errores u omisiones de los requisitos de la factura comercial se tratarán conforme a lo señalado en la Opinión Consultiva 11.1 del Comité Técnico de Valoración de la OMC. Dicha opinión, se refiere al “Trato aplicable a los errores cometidos de buena fe y a la documentación incompleta”.

- 1.14. Sobre este particular, la consulta elevada a dicho comité técnico fue la siguiente: ¿Qué trato se aplicará, de conformidad con el Acuerdo, a la documentación incompleta o a la que contiene errores cometidos de buena fe?

Al respecto, el Comité Técnico de Valoración en Aduana expresó la siguiente opinión:

“No se puede exigir de las Administraciones aduaneras que se fíen de una documentación que no presenta todos los elementos necesarios para determinar el valor en aduana según el Acuerdo, o que contenga errores cometidos de buena fe que desvirtúen los elementos de hecho esenciales para establecer un valor según el Acuerdo. Sin embargo, pueden darse casos en los que sea necesario utilizar los datos que consten en un documento incompleto, y proceder a investigaciones complementarias para obtener información o para dar con ciertos elementos de hecho que falten en el documento. También es posible que sólo una parte de un documento contenga errores cometidos de buena fe, y pueda confiarse en las otras partes en las que no hay error alguno. Podría recurrirse a un despacho provisional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 13 del Acuerdo, hasta que el importador o su agente proporcionen los datos complementarios o hagan las gestiones necesarias para rectificar los errores. El trato aplicable a la documentación incompleta o a la que contiene errores cometidos de buena fe puede, pues, diferir según los casos. A este respecto, se reconoce también que habrá diferencias entre las prácticas adoptadas por las Administraciones y en el margen de apreciación que autoricen”.

- 1.15. Lo anterior, destaca que es posible que de buena fe se cometan errores en los documentos o que la información suministrada por el importador sea incompleta. En esos casos se podrían utilizar los datos que consten en el documento y solicitar la información para precisar los elementos que hagan falta a fin de que la administración aduanera pueda contar con los elementos pertinentes que le permitan determinar el precio realmente pagado o por pagar de la mercancía importada.»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205647.pdf>

**2. La posibilidad que tiene la autoridad aduanera de solicitar documentación (contable o financiera) para complementar la información proporcionada por el importador (proceso 21-IP-2024)**

Mediante providencia judicial recaída en el proceso 21-IP-2024 del 5 de junio de 2025, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5660 del 11 de junio de 2025, el TJCA determinó lo siguiente sobre la facultad de la administración aduanera para solicitar información complementaria:

- «1. ¿Resulta necesario presentar de manera conjunta la información comercial, financiera y contable como medio probatorio para acreditar fehacientemente el primer método de valoración?»*
- 2. ¿Es posible prescindir de alguno de estos documentos y aun así acreditar el precio pagado y por pagar?»*
- 3. ¿Corresponde valorar los libros contables de manera simultánea o excluyente con los otros documentos probatorios – documentos comerciales y financieros – para aplicar el primer método de valoración del acuerdo de valor de la OMC? (...)*

Para acreditar el valor de transacción en aplicación del primer método para determinar el valor en aduana, en concordancia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 54 de la Actualización del Reglamento Comunitario de la Decisión 571 (factura comercial, documento de transporte y documento de seguro donde conste el monto asegurado de la mercancía), no es necesario presentar toda la documentación enumerada, a título ejemplificativo, en el numeral 2 del referido artículo.

Sin embargo, la administración aduanera, si lo considera oportuno, solicitará documentación adicional para complementar la información proporcionada por el importador, en caso de que esta sea insuficiente para acreditar o justificar el valor en aduana de las mercancías importadas.»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205660.pdf>

### **3. La aplicabilidad de normas comunitarias aduaneras no publicadas en los medios oficiales de los Países Miembros (proceso 168-IP-2023)**

Mediante providencia judicial recaída en el proceso 168-IP-2023 del 5 de junio de 2025, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5660 del 11 de junio de 2025, el TJCA reafirmó que las normas comunitarias son aplicables desde su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (o la fecha que dispongan) y profundizó sobre la función que cumple la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena:

#### **«1. *¿Es posible aplicar la Decisión 778 cuando la misma no ha sido publicada en el Registro Oficial de la República del Ecuador?***

Además de lo señalado en los párrafos 2.5 a 2.20 de las páginas 9 a 13 de la sentencia de interpretación prejudicial emitida en el proceso 609-IP-2016 (páginas 10 a 14 de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 3442 del 23 de noviembre de 2018), en el que se explica que los principios de aplicación inmediata y efecto directo implican que las normas del derecho comunitario andino son obligatorias y exigibles en los Países Miembros a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena (GOAC), sin necesidad de incorporación mediante normas internas, es importante destacar que la GOAC es el medio de publicación oficial para cumplir con el requisito de publicidad de las decisiones, resoluciones y demás actos normativos que conforman el ordenamiento jurídico comunitario andino.

De acuerdo con el artículo 30 (literal m) del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría General de la Comunidad Andina es responsable de la edición de la GOAC. En consonancia con esto, el artículo 43 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina<sup>4</sup>, especifica que en la GOAC se publicarán las decisiones adoptadas tanto por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, como por la Comisión de la Comunidad Andina, los Convenios de complementación industrial y otros convenios que los Países Miembros adopten en el marco del proceso de la integración

subregional andina y las Resoluciones de la Secretaría General sean de carácter general o particular.

Estos dos instrumentos fundacionales establecen tanto los asuntos que deben publicarse en la GOAC como la entidad responsable de su administración, con el fin de dar publicidad a las normas andinas. En la GOAC también se publican los dictámenes de la Secretaría General, las sentencias y los autos que ponen fin a los procesos adoptados por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y otras providencias judiciales de esta corte regional, así como otros actos jurídicos que el Secretario General de la Comunidad Andina considere excepcionalmente de interés para la integración andina.

En conclusión, las normas andinas entran en vigor con su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena o en la fecha que las mismas determinen. Este instrumento comunitario de publicidad garantiza que la entrada en vigor y aplicación de dichas normas se produzca en la misma fecha en los Países Miembros de la Comunidad Andina, sin necesidad de que sean publicadas en sus propios registros oficiales, brindando así certeza jurídica sobre su vigencia y aplicación en la subregión andina.

<sup>4</sup> Codificado mediante la Decisión 472 publicada en la GOAC 483 del 17 de septiembre de 1999.»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205660.pdf>

#### **4. La sanción impuesta por la administración aduanera en relación con mercancías no declaradas y que no califican como equipaje de pasajeros (proceso 313-IP-2022)**

Mediante Sentencia de interpretación prejudicial recaída en el proceso 313-IP-2022 del 16 de julio de 2025<sup>1</sup>, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5672 del 25 de julio de 2025, el TJCA determinó lo siguiente sobre la aplicación de sanciones por parte de la administración aduanera respecto de mercancías no declaradas y que no se consideran como equipaje de pasajeros:

##### **«1. Sobre la regulación y el régimen del equipaje de pasajeros: efectos personales y obsequios**

- 1.1. En el proceso interno, el demandante habría ingresado al territorio aduanero de un País Miembro unas mercancías en calidad de equipaje, presuntamente, sin declararlas a la autoridad aduanera. En consecuencia, corresponde desarrollar el presente tema.
- 1.2. El artículo 52 de la Decisión 848<sup>4</sup> sobre “Actualización de la Armonización de Regímenes Aduaneros”<sup>5</sup>, dispone que se considera equipaje de un viajero, tanto los efectos personales, como otras mercancías, sean nuevos o usados, que pudieran estar destinados para: *i*) su uso o consumo personal; o, *ii*) ser obsequiados. La norma indica que se tomará en cuenta, de una parte, las circunstancias de su viaje y, de otra, que por la cantidad, naturaleza o variedad de las mercancías no haya lugar a presumirse que existe un fin comercial.
- 1.3. La norma andina contempla la existencia de una categoría de mercancías que pueden ser ingresadas a los Países Miembros, las cuales, por su naturaleza o cantidad no se considera que tienen un propósito comercial, sino que más bien son pertenencias del propio viajero o incluso pueden tener por finalidad ser obsequiadas. Esas mercancías pueden ser objeto de exoneración de derechos aduaneros e impuestos y forman una categoría prevista en el Capítulo X de la norma andina

---

<sup>1</sup> El magistrado Rogelio Mayta Mayta emitió voto disidente en esta providencia.

como uno de los casos de “otros regímenes o destinos aduaneros”.

- 1.4. El artículo 52 en comento, señala que la exoneración de los derechos e impuestos, así como la tributación especial o común relativa a los bienes que integran el equipaje de viajeros de cualquier categoría o condición, incluidos los tripulantes, se regirán por los términos, límites y condiciones que establezca la legislación nacional de cada País Miembro. En rigor, este tipo de mercancías constituyen una categoría especial que no necesariamente se enmarca en la lógica de las operaciones de comercio exterior de importación o exportación de mercancías y, por ese motivo, las normas internas de los Países Miembros pueden establecer las exoneraciones del pago de derechos de aduana o de tributos.
- 1.5. La norma andina permite entonces que cada País Miembro determine la política para el tratamiento arancelario y tributario de ese grupo de mercancías que acompañan al viajero, sea para su propio uso o para obsequios. Se trata del principio comunitario del complemento indispensable, que se da cuando la norma comunitaria deja a los Países Miembros la implementación o desarrollo de aspectos no regulados por ella. Este Tribunal ha reconocido la aplicación de este principio, señalando además que es importante que las regulaciones nacionales no afecten el derecho comunitario, ni restrinjan aspectos esenciales, de manera que signifiquen, por ejemplo, una menor protección a los derechos consagrados por la norma andina<sup>6</sup>.
- 1.6. Los Países Miembros, en sus regulaciones nacionales, han establecido las condiciones y los topes en la cantidad o valor de las mercancías que pueden transportar consigo los viajeros para ser consideradas parte de su equipaje.
- 1.7. De manera referencial, si se trata de dos o tres productos de alto valor, o menos de una decena de productos de mediano o poco valor que no superen en su conjunto los valores topes establecidos en la norma interna, puede presumirse que su destino es que serán obsequiados. Igualmente, las normas internas de los Países Miembros, pueden tener consideraciones particulares sobre cierto tipo de mercancías, como por ejemplo computadores, teléfonos móviles, otros artículos electrónicos, licores, artículos propios de la profesión, arte u oficio, artículos

deportivos, respecto de los cuales establecen el número máximo de unidades que se son parte de los efectos personales u obsequios y aquellas cantidades a partir de las cuales se considera que son ingresados con fines comerciales<sup>7</sup>.

- 1.8. Estas regulaciones deberían ser consultadas por los viajeros para garantizar que las mercancías transportadas en calidad de equipaje cumplan con los requerimientos y puedan determinar los casos en los que deben ser declaradas al momento de ingresar al territorio aduanero del respectivo País Miembro. Las administraciones aduaneras deberían facilitar el acceso a esa información.
- 1.9. Asimismo, el tratamiento de los casos en que se excedan los límites establecidos en relación con la cantidad o calidad de las mercancías ingresadas como equipaje de pasajero (efectos personales u obsequios), será también el contemplado en los ordenamientos internos de los Países Miembros.

## **2. Sobre la exigencia de la presentación de la declaración aduanera de mercancías y el control del fraude aduanero**

- 2.1. La Decisión 848 regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el ingreso, permanencia, traslado y salida de las mercancías hacia y desde el territorio aduanero comunitario. Cuando se introduce al territorio aduanero una mercancía que, conforme a la legislación interna del País Miembro, no constituye efectos personales u obsequios, dicha mercancía debe ser declarada.
- 2.2. El artículo 19 de la Decisión 848 dispone que las mercancías sometidas a un régimen o destino aduanero deberán ser objeto de una declaración aduanera de mercancías, cuando así se requiera y que el declarante es responsable ante la administración aduanera por la exactitud de los datos consignados y por la obligación aduanera que se cause por dicha declaración.
- 2.3. Por último, el numeral 2 del artículo 23 de la Decisión 848 señala que la declaración aduanera de mercancías se presentará dentro de la oportunidad y plazos dispuestos por la legislación nacional de cada País Miembro, esto implica que las

consecuencias de dicho incumplimiento, incluidas las posibles sanciones o medidas correctivas, también deben ser determinadas conforme al marco jurídico nacional aplicable.

### **3. Sobre la potestad aduanera y la normativa aplicable a la valoración de mercancías que no fueron declaradas a su ingreso al territorio aduanero de un País Miembro**

- 3.1. En el proceso interno, se menciona la distinción entre el ejercicio de la potestad determinadora del valor en aduanas y el ejercicio de la potestad sancionadora, pues se considera que: “no se puede equiparar una importación que sigue su curso normal, con bienes tributables que al no ser declarados incurren en una contravención administrativa”.
- 3.2. El artículo 2 (definición de potestad aduanera) de la Decisión 848<sup>8</sup> señala que dicha potestad consiste en que la autoridad que tiene la administración aduanera puede “controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte, hacia y desde el territorio aduanero nacional y para hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que conforman todo el ordenamiento jurídico aduanero”. Para ello, el artículo 34 de la decisión en comento<sup>9</sup> señala que las autoridades aduaneras ejercerán las medidas de control previstas en las normas comunitarias y nacionales aplicables.
- 3.3. A su turno, el artículo 2 también define el control aduanero como “el conjunto de medidas adoptadas por la Administración Aduanera con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, o de cualesquiera otras disposiciones cuya aplicación o ejecución es de competencia o responsabilidad de las aduanas”.
- 3.4. La potestad aduanera permite a las autoridades aduaneras adoptar las medidas que el ordenamiento jurídico aduanero les confiera en el marco de sus competencias. Ese marco jurídico puede tener como fuente una norma andina o una norma interna del País Miembro. Como se ha indicado en anteriores acápite, el incumplimiento al deber declarar el ingreso de mercancías que conforme a las condiciones establecidas no constituyan equipaje, podría ser una infracción a las normas aduaneras, conforme lo establezca el ordenamiento interno de los Países Miembros.

- 3.5. En el proceso interno, el demandante cuestiona la aplicación del sexto método de valoración aduanera o método del último recurso, al que se refiere la Decisión 571. A este respecto es de tener en cuenta que el artículo 4 de la Decisión 571 prevé, siguiendo lo dispuesto en la Nota General del Anexo I del Acuerdo sobre Valoración de la OMC, que los métodos deben aplicarse en el orden allí indicado.
- 3.6. Este Tribunal ha explicado la importancia de mantener el orden en la aplicación de los distintos métodos<sup>10</sup>, de tal manera que el sexto método se aplicará cuando la administración aduanera, después de intentar hacer la valoración conforme a los métodos primero al quinto, no haya podido establecer el valor en aduana de la mercancía. Para el Tribunal, cuando se trate de la aplicación del método del último recurso, la valoración deberá realizarse utilizando los métodos secundarios, y aplicando una flexibilidad razonable<sup>11</sup>. Sin embargo, se debe tener en cuenta que esas providencias se han enmarcado en casos de valoración aduanera de procesos de comercio internacional regulares.
- 3.7. Este Tribunal ha explicado que la sanción por incurrir en una infracción aduanera (*v.g.*, contrabando) se regirá por lo previsto en la legislación nacional de los Países Miembros. En caso de que la norma interna disponga que para calcular el monto de la sanción se debe tomar en cuenta el valor de las mercancías, la autoridad aduanera podrá aplicar supletoriamente la legislación andina<sup>12</sup>. En otros términos, la legislación nacional de un País Miembro podría disponer que la sanción se establecerá sobre la base del valor en aduana de la mercancía y en esa medida recurrir supletoriamente a las disposiciones sobre los métodos de valoración aduanera consagrados en la Decisión 571.

4

**Decisión 848.-**

“Artículo 52.- Equipaje

1. Se considera equipaje los efectos personales y otras mercancías, nuevos o usados, que un viajero en consideración a las circunstancias de su viaje pudiera destinar para uso o consumo personal o bien para ser obsequiados, siempre que por su cantidad, naturaleza o variedad no se presuma que tiene fines comerciales.
2. La exoneración de los derechos e impuestos, así como la tributación especial o común relativa a los bienes que integran el equipaje de viajeros de cualquier categoría o condición, incluidos los tripulantes, se regirán por los términos, límites y condiciones de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.”

5 Esta Decisión regula las relaciones jurídicas que se establecen entre las administraciones aduaneras y las personas naturales o jurídicas que intervienen en el **ingreso**, permanencia, traslado y salida de las mercancías hacia y desde el territorio aduanero comunitario.

6 Sobre el Principio de complemento indispensable ver los criterios jurídicos interpretativos identificados en el acápite 2 (literales [b.] —párrafos (31.) al (37.)—) de las páginas 63 y 64 de la sentencia de interpretación prejudicial emitida en el proceso 03-IP-2022 del 17 de mayo de 2023, que constan en las páginas 90 y 91 de la GOAC 5186 del 22 de mayo de 2023, disponible en el siguiente enlace:

<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205186.pdf>

7 De manera referencial se pueden consultar las siguientes disposiciones que regulan el tema sobre el régimen de equipajes de pasajeros en los Países Miembros:

○ **Bolivia:** Ley General de Aduanas – Ley N° 1990 (artículo 133), publicada el 28 de julio de 1999. Disponible en:

<https://www.aduana.gob.bo/aduana7/sites/default/files/kefinder/files/COM.%20LEY%20GENERAL%20DE%20ADUANAS.pdf>

○ **Colombia:** Decreto 1165 de 2019 por el cual se dictan disposiciones relativas al Régimen de Aduanas en desarrollo de la Ley 1609 de 2013. (artículo 269), publicado en el Diario Oficial N° 51.002 del 2 de julio de 2019. Disponible en:

[https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto\\_1165\\_2019.htm](https://normograma.dian.gov.co/dian/compilacion/docs/decreto_1165_2019.htm)

○ **Ecuador:** Resolución N° SENAE-SENAE-2024-0123-RE del 6 de diciembre de 2024, sobre “*Procedimiento General para el Despacho de Equipaje de Pasajeros y Tripulantes que Ingresan o Salen de los Aeropuertos Internacionales del Ecuador*”, publicada en el Registro Oficial Edición Especial N° 483 del 13 de julio de 2018, última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial N° 716 del 7 de enero de 2025. Disponible en:

[https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJjYXJwZXRrbjoiem8iLCJ1dWlkIjoiaWV2M1YWIiNTQ4ZS00MjhmLWJlNjQ0NWUzMzRiZmRjZTJmLmBkZi9](https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRrbjoiem8iLCJ1dWlkIjoiaWV2M1YWIiNTQ4ZS00MjhmLWJlNjQ0NWUzMzRiZmRjZTJmLmBkZi9)

○ **Perú:** Reglamento del Régimen Aduanero Especial de Equipaje y Menaje de Casa

Aprobado por el Decreto Supremo N° 182-2013-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de julio de 2013.

Disponible en:

<https://www.sunat.gob.pe/legislacion/procedim/normasadua/normasociada/gja-00.06.htm>

8 **Decisión 848.-**

“Artículo 2.- Definiciones

(...)

**POTESTAD ADUANERA.-** El conjunto de facultades y atribuciones que tiene la Administración Aduanera para controlar el ingreso, permanencia, traslado y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte, hacia y desde el territorio aduanero nacional y para hacer

cumplir las disposiciones legales y reglamentarias que conforman todo el ordenamiento jurídico aduanero.  
(...)”

- <sup>9</sup> **Decisión 848.-**  
“Artículo 34.- Del control aduanero  
Las autoridades aduaneras, con el objeto de asegurar el cumplimiento de la legislación aduanera, ejercerán las medidas de control previstas en las normas comunitarias y nacionales aplicables al ingreso, permanencia, traslado, almacenamiento y salida de mercancías, de las unidades de carga y de los medios de transporte hacia y desde el territorio aduanero comunitario.”
- <sup>10</sup> Al respecto ver los criterios jurídicos interpretativos identificados en el acápite 1 (literal [a.] —párrafo (3.)—) de la página 14 de la sentencia de interpretación prejudicial emitida en el proceso 03-IP-2022 del 17 de mayo de 2023, que consta en la página 41 de la GOAC 5186 del 22 de mayo de 2023, disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205186.pdf>
- <sup>11</sup> Al respecto ver los criterios jurídicos interpretativos identificados en el acápite 1 (literal [c.] —párrafos (41.) a (52.)—) de las páginas 48 a 55 de la sentencia de interpretación prejudicial emitida en el proceso 03-IP-2022 del 17 de mayo de 2023, que constan en las páginas 75 a 82 de la GOAC 5186 del 22 de mayo de 2023, disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205186.pdf>
- <sup>12</sup> Ver el párrafo 1.9 del acápite 1 de la sección F de la Sentencia de interpretación prejudicial emitida en el proceso 11-IP-2022 del 26 de noviembre de 2024, publicada en la GOAC 5605 del 15 de enero de 2025 disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205605.pdf>»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205672.pdf>

**5. La extinción de la obligación aduanera por desaparición o destrucción de las mercancías por fuerza mayor o caso fortuito comprobado por la autoridad aduanera (proceso 185-IP-2023)**

Mediante Sentencia de interpretación prejudicial recaída en el proceso 185-IP-2023 del 16 de julio de 2025, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5672 del 25 de julio de 2025, el TJCA determinó lo siguiente sobre la extinción de la obligación aduanera en casos de desaparición o destrucción de mercancías, atribuibles a fuerza mayor o caso fortuito:

**«1. La extinción de la obligación aduanera por desaparición o destrucción de las mercancías por fuerza mayor o caso fortuito comprobado por la autoridad aduanera**

- 1.1. En el proceso interno, la demandante alegó que, en el año 2020, importó bajo el régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo una serie de mercancías consistentes en papel, las cuales luego fueron autorizadas por la administración aduanera para su levante. Con posterioridad, las mercancías se destruyeron en un incendio por lo que Procarsa<sup>9</sup> solicitó la regularización de inventarios de la mercancía siniestrada.

El Senae rechazó todas las solicitudes de regularización de inventario, argumentando que los documentos presentados por Procarsa "...no fueron suficientes, ni dieron prueba fehaciente de que lo sucedido sea de manera inequívoca un caso fortuito o fuerza mayor, siendo necesario precisar que en el ámbito tributario y aduanero el caso fortuito o fuera (sic) mayor NO SE PRESUME".

En atención a ello, el Tribunal estima pertinente desarrollar el presente tema.

- 1.2. El literal d) del artículo 30 de la Decisión 848 establece lo siguiente con relación a los medios de extinción de la obligación aduanera:

**“Artículo 30.- De la extinción de la obligación aduanera**

La obligación aduanera se podrá extinguir por alguno de los medios siguientes:

(...)

d. Destrucción de las mercancías por fuerza mayor o casos fortuitos debidamente comprobados por la autoridad aduanera.

(...)”

- 1.3. Lo relevante para la extinción de la obligación aduanera es la desaparición o destrucción de las mercancías. Si estas desaparecen o se destruyen, desaparece el hecho generador de la obligación aduanera. Esta se imputa a las mercancías. Si estas dejan de existir, también deja de existir la obligación aduanera.
- 1.4. El TJCA cuenta con jurisprudencia que explica que son supuestos de exención de responsabilidad el caso fortuito y la fuerza mayor<sup>10</sup>, los cuales, junto con el hecho determinante y exclusivo de un tercero, son acontecimientos imprevisibles e irresistibles. El administrado nunca es responsable de algo que está fuera del alcance de su voluntad y control, que es lo que ocurre con los sucesos imprevisibles e irresistibles.
- 1.5. Los fenómenos de la naturaleza, como terremotos, huracanes, tsunamis, etc., encajan como supuestos de caso fortuito. Siniestros como naufragios, incendios, robos, vandalismo, terrorismo, guerra, la caída de aviones o accidentes de tránsito, también califican como hechos fortuitos (o de fuerza mayor) para aquellos que no están involucrados en la causa de tales siniestros.
- 1.6. Un naufragio puede ocurrir debido a una tormenta, el choque con un iceberg, la embestida de una ballena, un desperfecto con el ancla, la negligencia del capitán, entre otras razones. En cualquiera de estos escenarios, en principio, es un hecho imprevisible e irresistible para el propietario de las mercancías que estaban en la bodega del navío. Sin embargo, si hubiera prueba de que el propietario de las mercancías drogó al capitán o perforó el casco de la nave, recién en este caso dicho propietario sería el causante del naufragio.
- 1.7. El literal d) del artículo 30 de la Decisión 848 debe ser interpretado a la luz de los principios de presunción de inocencia (o de licitud) y buena fe de los administrados. Esto

significa que la autoridad administrativa debe presumir que los administrados han actuado lícitamente y con apego al Derecho, a menos que ella pruebe lo contrario. Los administrados no tienen la carga de probar que actuaron lícitamente; es la autoridad administrativa la que tiene la carga de probar que el administrado actuó ilícitamente.

- 1.8. En tal sentido, en principio, el incendio de una bodega, el robo de un almacén, un acto vandálico, un ataque terrorista, el naufragio de una embarcación, la caída de una aeronave, el descarrilamiento de un tren o el choque o volcadura de un vehículo automotor, constituyen hechos imprevisibles e irresistibles (hechos fortuitos o de fuerza mayor) para los propietarios de las mercancías desaparecidas o destruidas por tales acontecimientos. Por virtud de los principios de presunción de licitud y de buena fe, es la autoridad administrativa (*v.g.*, la autoridad aduanera) la que tiene la carga de probar que el mencionado propietario es el causante del siniestro, pero no es el administrado el que debe probar que él no es el causante del siniestro.
- 1.9. Violaría el principio rector, y al mismo tiempo derecho fundamental, de la presunción de inocencia, que ante el robo de las mercancías, sea el propietario quien tenga que probar que él no contrató a los ladrones, que él no simuló el robo o, peor incluso, que él tenga que identificar a los ladrones, asunto que más corresponde a las autoridades policiales y fiscales. Si la autoridad aduanera considera que el propietario o importador está mintiendo con relación a la denuncia de robo, es dicha autoridad la que tiene que probar la participación, instigación o complicidad del propietario o importador. No es este el que debe probar su inocencia.
- 1.10. Lo que tiene que probar el propietario o importador es la ocurrencia del siniestro y la desaparición o destrucción de las mercancías. Para lo primero, basta cualquier medio probatorio: documentos (*v.g.*, videos, fotografías), testimonios, declaraciones, certificaciones, inspecciones o peritajes que acrediten que ocurrió el siniestro. Para lo segundo, también cualquier medio probatorio —documentos, testimonios, declaraciones, certificaciones, inspecciones o peritajes—, pero también la inferencia (por deducción o inducción) a partir de la prueba del siniestro.

1.11. ¿Cómo se prueba que desaparecieron las mercancías almacenadas en la bodega de un navío que naufragó? Simplemente probado el naufragio y que las mercancías eran transportadas a través de dicha nave. ¿Cómo se prueba que se destruyeron las mercancías apiladas en un almacén que se incendió? Pues probando el incendio (*v.g.*, mediante un video, el testimonio de los vecinos o la declaración de los bomberos) y que las mercancías estaban almacenadas en dicho recinto. En cualquier caso, no le corresponde al propietario o importador probar que él no causó el naufragio o el incendio; es la autoridad administrativa la que tiene que la carga de probar la actuación ilícita, la culpabilidad del propietario o importador, en el sentido de que fue este quien causó el siniestro.

Si lo que hubo fueron protestas y manifestaciones violentas, y algunos revoltosos saquearon o destruyeron mercancías, el administrado podrá presentar la denuncia o atestado policial que informa que durante la protesta terceros robaron o destruyeron sus mercancías. Lo que no es razonable es exigir que el administrado afectado por el evento sea quien tenga que probar que él no instigó ni participó en las manifestaciones, o que tenga que probar quiénes fueron los vándalos que saquearon o destruyeron sus mercancías.

1.12. En tal sentido, la carga probatoria de lo establecido en el literal d) del artículo 30 de la Decisión 848 es el siguiente:

- a) El administrado tiene la carga probar el siniestro y la desaparición o destrucción de las mercancías. El siniestro se acredita con cualquier medio probatorio: documentos, testimonios, declaraciones, certificaciones, inspecciones o peritajes. La desaparición o destrucción de las mercancías también se acredita cualquier medio probatorio —documentos, testimonios, declaraciones, certificaciones, inspecciones o peritajes—, pero también con la inferencia (por deducción o inducción) a partir de la prueba del siniestro.
- b) La autoridad aduanera tiene la carga de probar que el siniestro no fue causado por un hecho fortuito o de fuerza mayor, sino por la acción u omisión dolosa o culposa del administrado.

- 1.13. Si la autoridad aduanera no puede probar que el administrado causó, instigó o fue cómplice del siniestro, este debe ser considerado como hecho fortuito o de fuerza mayor.
- 1.14. Se refuerza la presunción de inocencia, si el siniestro ocurre cuando las mercancías están bajo el poder, control o posesión de un tercero. Si la empresa “A” contrata a la empresa “B” para que esta transporte o almacene las mercancías de la primera, y, estando las mercancías bajo el dominio, control o posesión de “B” ocurre un incendio, robo, naufragio o accidente aéreo o terrestre, que origina la desaparición o destrucción de las mercancías de “A”, para este el siniestro es imprevisible e irresistible, salvo en prueba en contrario, prueba que está a cargo de la autoridad administrativa.
- 1.15. La desaparición o destrucción de mercancías no perjudica a la autoridad aduanera, sino al administrado propietario de ellas y, eventualmente, a la empresa aseguradora correspondiente. Menos hay perjuicio si desaparecen o destruyen mercancías que, por sí mismas, no generaban una obligación aduanera (o tributaria), como aquellas sujetas a un régimen de admisión temporal para perfeccionamiento activo.
- 1.16. Sobre la base de los principios de presunción de inocencia y de buena fe, si el administrado acredita la desaparición o destrucción de las mercancías por causa de un siniestro que suele ocurrir como caso fortuito o de fuerza mayor (*v.g.*, un naufragio, robo, incendio, ataque terrorista, acto vandálico, etc.), debe presumirse que dicho siniestro fue imprevisible e irresistible, pero dicha presunción, *iuris tantum*, admite prueba en contrario, lo que significa que es la autoridad aduanera la que tiene la carga de probar la actuación ilícita del administrado; es decir, que él causó, instigó o fue cómplice del siniestro.
- 1.17. En conclusión, el literal d) del artículo 30 de la Decisión 848 —que prevé la extinción de la obligación aduanera en casos de destrucción de las mercancías por fuerza mayor o caso fortuito debidamente comprobado por la autoridad aduanera— debe interpretarse conforme a los principios de presunción de licitud y de buena fe del administrado. En tal sentido, corresponde al administrado aportar la documentación necesaria que permita acreditar la ocurrencia de dicha causal de extinción en los términos señalados en el párrafo 1.16 de la presente interpretación prejudicial. Si, pese a la información presentada,

la autoridad aduanera considera que el administrado actuó ilícitamente, es dicha autoridad la que tiene la carga de probar la ilicitud alegada, conforme a su ordenamiento jurídico interno.

- <sup>9</sup> La demandante adjuntó las siguientes pruebas: denuncia formal ante la fiscalía, notificación a la aseguradora, comprobante de ingreso a caja del cuerpo de bomberos, detalle de las mercancías involucradas en el siniestro, informe del cuerpo de bomberos donde se indica que luego de las inspecciones no se pudieron determinar con certeza las causas del siniestro.
- <sup>10</sup> El TJCA ha señalado lo siguiente con relación al hecho fortuito o la fuerza mayor:

“...En términos de la responsabilidad civil, y por cierto también de la responsabilidad administrativa, son eximentes de responsabilidad por fractura del nexo causal el caso fortuito, la fuerza mayor y el hecho exclusivo y determinante de un tercero. Cualquiera de estos tres eventos debe ser imprevisible e irresistible para lograr la exoneración de responsabilidad.

...El hecho fortuito es el hecho de la naturaleza o circunstancia imprevisible e irresistible, como un terremoto, la caída de un rayo o un meteorito, o que alguien deje en la autopista un clavo por la noche que provoque el estallido de un neumático. La fuerza mayor es el hecho o acto de carácter imprevisible e irresistible que puede provenir de una autoridad, como es el caso de una orden judicial, un arresto policial, etc. Y el hecho o evento exclusivo y determinante de un tercero, también imprevisible e irresistible, que es la causa directa del acto que genera la responsabilidad, como por ejemplo un atentado terrorista...”

Sentencia de interpretación prejudicial 173-IP-2016 del 15 de marzo de 2018, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 3263 del 2 de abril de 2018. Disponible en:

<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles//Gacetas/Gaceta%203263.pdf>»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205672.pdf>

# Capítulo 2

## Normas de origen

1. Los criterios «bajo vigilancia de la autoridad aduanera competente» y «razones geográficas o consideraciones relativas a requerimientos del transporte» como justificación para la expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro a través de uno o más países fuera de la subregión (proceso 55-IP-2022)

Mediante Sentencia de interpretación prejudicial recaída en el proceso 55-IP-2022 del 6 de febrero de 2025<sup>2</sup>, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5621 del 14 de febrero de 2025, el TJCA amplió el criterio «bajo vigilancia de la autoridad aduanera competente» de los requisitos para que se considere expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro transportadas en tránsito por un país no miembro de la Comunidad Andina, y determinó lo siguiente sobre las «razones geográficas o consideraciones relativas a requerimientos del transporte» como justificación para la expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro a través de uno o más países fuera de la subregión:

**«1. Ampliación de la interpretación prejudicial del criterio “bajo vigilancia de la autoridad aduanera competente” de los requisitos para que se considere expedición directa de Mercancías originarias de un País Miembro transportadas en tránsito en un país no miembro de la Comunidad Andina**

- 1.1. El criterio “bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente” del artículo 9 de la Decisión 416 fue objeto de *interpretación* prejudicial en la Sentencia del caso 181-IP-2018, en los siguientes términos:

[1.1] *El literal b) del artículo 9 de la Decisión 416 establece lo siguiente:*

*“Artículo 9.- Para ser consideradas originarias del territorio de cualquier País Miembro y sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 4 de la presente Decisión, las mercancías deberán ser expedidas directamente.*

---

<sup>2</sup> La magistrada Sandra Catalina Charris Rebellón emitió voto disidente en esta providencia.

*Se consideran expedidas directamente del territorio de un País Miembro exportador al territorio de otro País Miembro importador:*

*(...)*

*b) Las mercancías transportadas en tránsito por uno o más países de fuera de la Subregión, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países siempre que:*

*i) El tránsito esté justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos del transporte;*

*ii) No estén destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; y*

*iii) No sufran, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación.”*

*(Subrayado agregado)*

*[1.2] Para que se considere la existencia de expedición directa en el caso de que la mercancía originaria se encuentre transportada en tránsito en uno o más países ajenos a la subregión andina, es necesario, entre varios requisitos, que dicha mercancía haya estado bajo la vigilancia de la autoridad o autoridades aduaneras del país o países no miembros de la Comunidad Andina por donde estuvo en tránsito la mencionada mercancía.*

*[1.3] ¿Cómo se acredita la vigilancia de la autoridad aduanera del país no miembro por donde estuvo en tránsito la mercancía originaria? Una forma de acreditarlo es presentando una constancia o certificación expedida por dicha autoridad mencionando la vigilancia efectuada sobre la mercadería originaria. Sin embargo, ello no puede ser la única forma de probar tal cosa, especialmente si se está ante una autoridad aduanera que no suele expedir esa clase de constancias o certificaciones. De ahí la necesidad de reconocer que existen otras formas de probar la referida circunstancia.*

[1.4] *En términos generales, otras formas de probar la vigilancia de la autoridad aduanera pueden consistir en la presentación de documentos y otros medios probatorios conducentes a acreditar de manera fehaciente que la mercancía originaria en tránsito estuvo bajo el ámbito de la competencia administrativa de la autoridad aduanera del país no miembro. Para tal efecto, serían medios probatorios idóneos los documentos que acreditan que el interesado (importador, dueño de la carga, representante, etc.) informó a la autoridad aduanera del país no miembro a través de los cauces correspondientes de la existencia de la mercadería en tránsito, precisamente para que dicha autoridad pudiera ejercer las actividades de supervisión y control pertinentes.*

[1.5] *Como puede apreciarse, lo relevante es acreditar que la autoridad aduanera del país no miembro fue debidamente informada, comunicada o notificada de la existencia de la mercancía originaria en tránsito. Habiendo tomado conocimiento de esta mercancía, quedaba en el ámbito de competencia de la mencionada autoridad aduanera ejercer o no alguna prerrogativa o potestad inherente a sus labores de fiscalización y control.*

- 1.2. El objetivo de las normas de calificación, certificación del origen y expedición directa se encuentra sustentado por el principio de no alteración que establece que: “se permite el tránsito a través de terceros países siempre que los productos no sean objeto de ningún proceso de fabricación ni otra transformación (“alteración”) distinta de pequeñas operaciones (destinadas a conservar los productos en buen estado o colocar marcas o etiquetas).”<sup>6</sup>
- 1.3. Por lo tanto, la vigilancia aduanera no debe entenderse como un requisito de forma, sino que busca verificar que el principio de no alteración se haya cumplido, es decir que las mercancías no hayan sufrido un proceso de transformación o fabricación, que les daría un valor mayor y un beneficio al tercer país de tránsito, que podría verse favorecido irregularmente del Acuerdo que tiene por finalidad beneficiar solo a los Países Miembros.
- 1.4. La aduana del País Miembro importador debe considerar, en la aplicación de las reglas del artículo 9 de la Decisión 416, estos criterios y el objetivo central del Acuerdo de Cartagena de fortalecer la integración y desarrollo económico efectivo de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

**2. Desarrollo de los criterios “razones geográficas o consideraciones relativas a requerimientos del transporte” como justificación para la expedición directa de mercancías originarias de un País Miembro a través de uno o más países fuera de la Subregión**

- 2.1. El literal b) del artículo 9 de la Decisión 416 determina, entre otras condiciones concurrentes para que se cumpla con el requisito de expedición directa, que el tránsito debe estar justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos de transporte, sin mayor desarrollo, dejando a la interpretación qué debe considerarse por “razones geográficas”, por una parte y por otra, qué debe entenderse por “consideraciones relativas a requerimientos de transporte”.
- 2.2. Para interpretar esta norma se deben considerar los objetivos del Acuerdo de Cartagena expresado en su artículo 1 que son “... promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación, facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano ...”.
- 2.3. El artículo 3<sup>7</sup> del Acuerdo de Cartagena establece que para alcanzar esos objetivos se aplicarán varias medidas y mecanismos, entre los cuales se encuentra el Programa de Liberación de bienes regulado en su Capítulo VI, en los artículos 72 al 78, con la finalidad de eliminar, en todos los sentidos, los gravámenes y restricciones comerciales que recaigan sobre la importación de los productos originarios del territorio de cualquier País Miembro<sup>8</sup>.
- 2.4. Los artículos 100 a 103 del Acuerdo de Cartagena, tratan específicamente sobre el origen de las mercancías, designando a la Comisión de la Comunidad Andina, a propuesta de la Secretaría General, para que adopte las normas necesarias para la clasificación del origen de las mercancías como un instrumento dinámico para el desarrollo de la Subregión y para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo de Cartagena<sup>9</sup>.
- 2.5. La Comisión de la Comunidad Andina, aprobó, entre otras, la Decisión 416<sup>10</sup> referente a las normas especiales para la

calificación y certificación del origen del conjunto completo o total de las mercancías comprendidas en la nomenclatura NANDINA, aplicables al comercio en el mercado ampliado de los Países Miembros.

- 2.6. Los artículos 2 a 11 de la Decisión 416 establecen las normas para la clasificación del origen de las mercancías. Su artículo 9 determina que para que las mercancías puedan ser consideradas originarias del territorio de cualquier País Miembro deben ser expedidas directamente del territorio de un País Miembro importador a otro País Miembro exportador.
- 2.7. La norma de expedición directa, denominada también como envío, transporte o transbordo directo, no constituye una norma de origen por sí misma, sino que es un requisito administrativo<sup>11</sup> que tiene como objeto validar que las mercancías que se exportan desde un País Miembro sean idénticas y no sufran ningún cambio distinto al de descarga, recarga o cualquier otro destinado a mantenerlas en buen estado, hasta que lleguen al País Miembro exportador y puedan acceder a los beneficios del Programa de Liberación.
- 2.8. Para que se entienda que las mercancías son expedidas directamente, estas pueden ser transportadas únicamente a través del territorio de la Subregión o en tránsito por uno o más países de fuera de la Subregión, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, pero en este caso cumpliendo requisitos específicos definidos por la norma entre los que se tiene que el transporte por un tercer país no miembro se haya debido a motivos geográficos o consideraciones a requerimientos de transporte. Esta regla busca en último término la concreción del objetivo del Acuerdo de Cartagena que es promover la integración económica de los Países Miembros dinamizando, entre otras medidas, su intercambio comercial resguardando que los beneficios que se otorgan recíprocamente no beneficien indebidamente a un país no miembro.
- 2.9. En ese marco, los motivos geográficos son aquellos factores físicos y del entorno que determinan que las mercancías originarias de un País Miembro exportador sean transportadas a un País Miembro importador a través de uno o más países fuera de la Subregión, lo que ocurre generalmente cuando se utiliza el transporte terrestre.<sup>12</sup>

- 2.10. Las consideraciones relativas a requerimientos de transporte deben entenderse en sentido de que el transporte a través de un país no miembro, en el caso concreto, es óptimo en función de concretar el objetivo del Acuerdo de Cartagena de lograr el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros mediante la integración y cooperación económica.
- 2.11. Así, estas consideraciones deben atender a: i) motivos de oportunidad desde el punto de vista económico dada las exigencias de la actividad comercial<sup>13</sup> como precio de flete, disponibilidad de transporte o instalaciones de almacenamiento, redistribución, seguridad de los medios de transporte y de las rutas, comercialización o logísticas, etc.; ii) a eventos sociales extraordinarios y externos que están fuera del control del importador como guerras, conflictos armados, disturbios sociales, bloqueos de carretera, etc.; iii) a características del producto como su naturaleza, condiciones de almacenamiento, vida útil, riesgos para la salud asociados, etc.; y, iv) otros casos.
- 2.12. Los motivos geográficos y las consideraciones relativas a requerimientos de transporte serán informadas ante la autoridad aduanera del País Miembro importador a través de cualquier documento u otro medio probatorio aceptado por su ordenamiento jurídico nacional.

<sup>6</sup> Comité de Normas de Origen de la Organización Mundial de Comercio, Normas de expedición directa y baja utilización de las preferencias comerciales, G/RO/W/191, 2019. Disponible en: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=:/G/RO/W191.pdf&Open=True>

<sup>7</sup> **Acuerdo de Cartagena.-**

“**Artículo 3.-** Para alcanzar los objetivos del presente Acuerdo se emplearán, entre otros, los mecanismos y medidas siguientes:

(...)

d) Un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980;

(...)”

<sup>8</sup> **Acuerdo de Cartagena.-**

“**Artículo 72.-** El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro.”

<sup>9</sup> **Acuerdo de Cartagena.-**

“**Artículo 100.-** La Comisión, a propuesta de la Secretaría General, adoptará las normas especiales que sean necesarias para la calificación del origen de las mercaderías. Dichas normas deberán constituir un instrumento dinámico para el desarrollo de la Subregión y ser adecuadas para facilitar la consecución de los objetivos del Acuerdo.”

<sup>10</sup> Sustituye a la Decisión 293 de la Comisión de la Comunidad Andina, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 80 del 4 de abril de 1991.

<sup>11</sup> Organización Mundial de Comercio, Estudio Comparativo sobre las Normas de Origen Preferenciales, Versión 2017, p. 124. Disponible en: [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-c-sp-comparative-study-on-pref-roo-master-file\\_final-23\\_06\\_2017.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-c-sp-comparative-study-on-pref-roo-master-file_final-23_06_2017.pdf)

<sup>12</sup> Se enuncia una postura similar por parte de la Secretaría General de la ALADI en el documento: Procedimientos aduaneros susceptibles de ser armonizados en el ámbito de la ALADI, Estudio 207/Rev.1, 2014, p. 31. Disponible en: [https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria\\_General/SEC\\_Estudios/207Rev1.pdf](https://www2.aladi.org/biblioteca/Publicaciones/ALADI/Secretaria_General/SEC_Estudios/207Rev1.pdf)

<sup>13</sup> Organización Mundial de Comercio, Estudio Comparativo sobre las Normas de Origen Preferenciales, Versión 2017, p. 124. Disponible en: [https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-c-sp-comparative-study-on-pref-roo-master-file\\_final-23\\_06\\_2017.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/reference-material/170130-c-sp-comparative-study-on-pref-roo-master-file_final-23_06_2017.pdf)»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205621.pdf>

# Capítulo 3

## Programa de liberación

## 1. Sobre la naturaleza y el alcance temporal de la sanción impuesta por el TJCA en el proceso 118-AI-2003 (proceso 158-IP-2023)

Mediante Sentencia de interpretación prejudicial recaída en el proceso 158-IP-2023 del 3 de abril de 2025<sup>3</sup>, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena 5647 del 23 de abril de 2025, el TJCA determinó lo siguiente sobre la naturaleza y temporalidad de la sanción autorizada por el TJCA en el marco del Segundo Procedimiento Sumario del Proceso 118-AI-2003:

### «1. La naturaleza y temporalidad de la sanción autorizada por el TJCA, mediante el Auto del 28 de junio de 2018, en el marco del Segundo Procedimiento Sumario del Proceso 118-AI-2003, para ser impuesta por los Países Miembros sobre las importaciones originarias de la República de Colombia

1.1. El artículo 119 del Estatuto del Tribunal establece lo siguiente:

#### “Artículo 119.- Sanciones

Si un País Miembro no acatare las obligaciones impuestas en la sentencia de incumplimiento, el Tribunal podrá sumariamente determinar como sanción, y conforme a lo previsto en el párrafo segundo del artículo 27 del Tratado, los límites dentro de los cuales el país reclamante o cualquier otro País Miembro podrá restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena que beneficien al País Miembro remiso.”

(Énfasis agregado)

1.2. La norma citada faculta al TJCA a determinar una sanción para los Países Miembros que no acaten las obligaciones que les hayan sido impuestas en una sentencia de incumplimiento. En su jurisprudencia, el Tribunal ha explicado extensamente la naturaleza de este tipo de sanciones<sup>8</sup> y ha precisado que:

“Restringir o suspender, total o parcialmente, las ventajas del Acuerdo de Cartagena’ constituye un tipo sancionatorio abierto

---

<sup>3</sup> La magistrada Sandra Catalina Charris Rebellón emitió voto aclaratorio en esta providencia.

(...) que permite una gama amplia de sanciones determinadas por el TJCA en los respectivos procedimientos sumarios, como **imponer aranceles a determinados productos**, incrementar el porcentaje de los insumos nacionales que permite considerar a una mercancía como originaria de un País Miembro, entre otras...”<sup>9</sup>

(Énfasis agregado)

- 1.3. Tal ha sido el caso de la sanción autorizada por el TJCA a ser impuesta a Colombia por parte de terceros Países Miembros mediante el Auto del 28 de junio de 2018 en el Segundo Procedimiento Sumario en el Proceso 118-AI-2003. En aquella ocasión, el Tribunal decidió lo siguiente:

“**PRIMERO:** Modificar la sanción vigente en contra de la República de Colombia y **autorizar a los países miembros la imposición temporal de un gravamen arancelario adicional de hasta diez por ciento (10 %) a las importaciones de hasta diez (10) mercancías**, identificadas cada una de ellas en una subpartida NANDINA (...) de libre elección (...) originarias de Colombia...

(...)

**TERCERO:** La sanción autorizada en el presente Auto tendrá vigencia a partir de su notificación y se mantendrá en aplicación hasta que la República de Colombia demuestre fehacientemente que ha dado cumplimiento pleno a la Sentencia del 14 de abril de 2005 emitida dentro del Proceso 118-AI-2003.

(...)”

(Énfasis agregado)

- 1.4. Mediante Auto del 28 de junio de 2018 se autorizó a los Países Miembros a sancionar a Colombia temporalmente con un gravamen arancelario adicional de hasta diez por ciento (10 %) a las importaciones de hasta diez (10) mercancías originarias de Colombia.
- 1.5. Ahora bien, el lenguaje empleado por el Tribunal refleja un margen de discrecionalidad dentro del cual los Países Miembros podían actuar en la ejecución de esta sanción. En efecto, se autorizó un gravamen arancelario adicional de **hasta** diez por ciento (10 %) sobre **hasta** diez (10) mercancías originarias de

Colombia. Esto quiere decir que los Países Miembros bien podían imponer gravámenes arancelarios menores al diez por ciento (10 %) o sobre menos de diez (10) productos, siempre y cuando se respetaran los parámetros expuestos en el auto dictado por el TJCA. Esto, a su vez, autorizaba a los Países Miembros a establecer otros criterios accesorios para la ejecución de estas medidas, siempre y cuando respetaran la normativa comunitaria andina, sean consistentes con su normativa nacional y no excedan los límites que había determinado el Tribunal.

- 1.6. La autorización dada por el Tribunal, de conformidad con el Decide Tercero del Auto del 28 de junio de 2018, entró en vigor a partir de su notificación a los Países Miembros<sup>10</sup> y, perduraría hasta que Colombia demostrara su cumplimiento a la Sentencia del 14 de abril de 2015<sup>11</sup>. Este es el periodo dentro del cual los Países Miembros podían imponer el gravamen arancelario adicional autorizado por el Tribunal.
- 1.7. No obstante, la ejecución de este gravamen adicional autorizado por el TJCA sobre importaciones concretas se sujetaba a la fecha y condiciones fijadas en cada jurisdicción según la legislación de cada País Miembro, pero sin extenderse nunca más allá de la fecha en la que se levantaran las sanciones contra Colombia ni sin exceder los límites impuestos por el TJCA. El mecanismo para establecer tales recargos debía realizarse de conformidad con lo que establezca la normativa interna de los Países Miembros y debía ser consistente con las reglas que tal normativa establezca para su ejecución<sup>12</sup>. En consecuencia, la aplicación concreta de los gravámenes arancelarios adicionales autorizados por este Tribunal se rige por la normativa interna de los Países Miembros.
- 1.8. Dado que es el País Miembro quien decide el momento en que se impone la sanción autorizada por el TJCA mediante lo instruido en el Auto del 28 de junio de 2018, la fecha de entrada en vigor de dicha sanción se rige por la normativa interna correspondiente.

<sup>8</sup> Ver Autos del 10 y 24 de octubre de 2023 emitidos en el Segundo Procedimiento Sumario del Proceso 118-AI-2003, publicados en las Gacetas Oficiales del Acuerdo de Cartagena 5334 y 5342 del 10 de octubre de 2023 y 25 de octubre de 2023, respectivamente.

- <sup>9</sup> Ver párrafo 3.2.26 en las páginas 27 y 28 del Auto del 10 de octubre de 2023.
- <sup>10</sup> Este auto fue notificado a los Países Miembros el 9 de julio de 2018.
- <sup>11</sup> Es importante mencionar que, mediante Auto del 10 de octubre de 2023, el Tribunal declaró que, para entonces, Colombia ya había dado cumplimiento a su Sentencia del 14 de abril de 2005, por lo que ordenó el levantamiento de las sanciones que le habían sido aplicadas a Colombia en el marco del Segundo Procedimiento Sumario del Proceso 118-AI-2003. Si bien las sanciones contra Colombia han sido levantadas, aquellas que hayan sido legalmente impuestas a particulares durante su vigencia conservan su validez y son ejecutables según la normativa interna de los Países Miembros.
- <sup>12</sup> Como podrían ser, entre otras, las disposiciones de la Ley General de Aduanas en el caso del Perú.»

El criterio jurídico se encuentra disponible en el siguiente enlace:  
<https://www.comunidadandina.org/DocOficialesFiles/Gacetas/GACETA%205647.pdf>

\*\*\*\*\*

