



SUMARIO SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Pág.

DICTAMEN Nº 04-2016	Reclamo de las empresas CONTRANS S.A., FARGOLINE S.A., IMUPESA S.A., LOGÍSTICA INTEGRAL CALLAO S.A., NEPTUNIA S.A., RANSA COMERCIAL S.A., TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS S.A.C., TRABAJOS MARÍTIMOS S.A., VILLAS OQUENDO S.A., por presunto incumplimiento por parte del gobierno del Perú de los artículos 15, 18, 19, 20 y 58 de la Decisión 671; y, el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina al reducir el plazo de almacenamiento de las mercancías en depósito temporal y obligar a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías.....	1
---------------------	--	---

DICTAMEN Nº 04-2016

DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Reclamo de las empresas CONTRANS S.A., FARGOLINE S.A., IMUPESA S.A., LOGÍSTICA INTEGRAL CALLAO S.A., NEPTUNIA S.A., RANSA COMERCIAL S.A., TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS S.A.C., TRABAJOS MARÍTIMOS S.A., VILLAS OQUENDO S.A., por presunto incumplimiento por parte del gobierno del Perú de los artículos 15, 18, 19, 20 y 58 de la Decisión 671; y, el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina al reducir el plazo de almacenamiento de las mercancías en depósito temporal y obligar a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías.

Lima, 17 de junio de 2016

I. SUMILLA.-

- [1] Las empresas CONTRANS S.A., FARGOLINE S.A., IMUPESA S.A., LOGÍSTICA INTEGRAL CALLAO S.A., NEPTUNIA S.A., RANSA COMERCIAL S.A., TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS S.A.C., TRABAJOS MARÍTIMOS S.A., VILLAS OQUENDO S.A. presentan ante este órgano comunitario, un reclamo por presunto incumplimiento por parte de la República del Perú de los artículos 15, 18, 19, 20 y 58 de la Decisión 671; y el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina al reducir el plazo de almacenamiento de las mercancías en depósito temporal y obligar a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías.



- [2] El presente Dictamen se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y conforme a la estructura señalada en el artículo 21 de la Decisión 623.

II. RELACIÓN DE LAS ACTUACIONES DEL PROCEDIMIENTO (ANTECEDENTES).-

- [3] Con fecha 04 de febrero de 2016, se recibió por parte de las empresas CONTRANS S.A., FARGOLINE S.A., IMUPESA S.A., LOGÍSTICA INTEGRAL CALLAO S.A., NEPTUNIA S.A., RANSA COMERCIAL S.A., TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS S.A.C., TRABAJOS MARÍTIMOS S.A., VILLAS OQUENDO S.A. el reclamo por presunto incumplimiento señalado en el párrafo [1] del presente Dictamen.
- [4] Mediante la Nota N° SG/E/194/2016 de fecha 11 de febrero de 2016, la Secretaría General admitió a trámite la reclamación presentada por las reclamantes, la misma que fue complementada mediante Nota N° SG/E/207/2016 de fecha 15 de febrero de 2016.
- [5] Mediante la Nota SG/E/202/2016, se dispuso el traslado de la reclamación recibida al gobierno del Perú, otorgándole un plazo de 30 días para su contestación. Asimismo, mediante la Nota SG/E/203/2016, la Secretaría General comunicó a los demás Países Miembros dicha reclamación a fin de que presenten los elementos de información que estimaran pertinentes.
- [6] Mediante el Oficio N° 002-2016-MINCETUR/VMCE/DGGJCI de fecha 22 de febrero de 2016, el gobierno del Perú indicó que no se le había efectuado una notificación válida del reclamo por cuanto no se le remitieron los anexos del escrito de reclamación.
- [7] Mediante la Nota SG/E/269/2016 y la Nota SG/E/270/2016, se dispuso: i) dejar sin efecto las Notas SG/E/202/2016 y SG/E/203/2016, por cuanto las mismas no fueron debidamente notificadas, y; ii) correr traslado al gobierno del Perú del reclamo completo, otorgándole un plazo de 30 días para su contestación. Asimismo, se comunicó este hecho a los demás Países Miembros, a fin de que presenten los elementos de información que estimaran pertinentes. Asimismo, mediante Nota SG/E/288/2016 se puso en conocimiento de las reclamantes la Nota SG/E/269/2016.
- [8] Mediante el Oficio N° 005-2016-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, recibido en esta Secretaría General con fecha 16 de marzo de 2016, el gobierno del Perú solicitó la prórroga del plazo para presentar su contestación.
- [9] Mediante la Nota SG/E/421/2016 del 18 de marzo de 2016, la Secretaría General comunicó al gobierno del Perú la concesión de la prórroga solicitada, de conformidad con los artículos 16 y 17 de la Decisión 623. Asimismo, mediante las Notas SG/E/422/2016 y SG/E/423/2016 del 18 de marzo de 2016 se comunicó a las reclamantes y a los demás Países Miembro de la concesión de la prórroga.
- [10] Mediante el Oficio N° 010-2016-MINCETUR/VMCE/DGGJCI, recibido en esta Secretaría General con fecha 27 de abril de 2016, el gobierno del Perú presentó su contestación al reclamo.
- [11] Mediante las Notas SG/E/695/2016 del 29 de abril de 2016, la Secretaría General puso en conocimiento de las reclamantes y de los demás Países Miembros el escrito de contestación presentado por el gobierno del Perú.



- [12] Mediante las Notas SG/E/681/2016 y SG/E/682/2016 del 29 de abril de 2016, la Secretaría General convocó a las Partes a una reunión informativa para el día 09 de mayo de 2016.
- [13] Con fecha 09 de mayo de 2016, se llevó a cabo la reunión informativa con la participación de las partes en el procedimiento.
- [14] Con fecha 13 de mayo de 2016 se recibió de parte de las reclamantes la información complementaria consistente en un reporte comercial de la empresa Terminales Portuarios de abril de 2016, sobre el cual solicitaron su confidencialidad y una carta de fecha 11 de setiembre de 2015 enviada por la Sociedad de Comercio Exterior de Perú, la Asociación de Agentes de Aduanas, la Asociación Marítima del Perú, la Asociación Peruana de Agentes Marítimos y la Asociación de Operadores Portuarios al Ministerio de Economía y Finanzas. Asimismo, con fecha 13 de mayo de 2016 se recibió del gobierno del Perú el Oficio N° 015-2016-MINCETUR/VMCE/DGGJCI con información complementaria consistente en estadísticas sobre la mercancía que cae en abandono legal.

III. IDENTIFICACIÓN DE LAS MEDIDAS SUPUESTAMENTE INFRACTORAS

- [15] Se señala que el gobierno del Perú ha emitido el Decreto Legislativo 1235, mediante el cual modifica la Ley General de Aduanas, contraviniendo la Decisión 671, por cuanto: i) reduce el plazo de almacenamiento de las mercancías en un depósito temporal, así como el plazo para efectuar la destinación aduanera para que las mercancías caigan en situación de abandono legal y; ii) obliga a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías.
- [16] Al tenor de lo alegado, dicho incumplimiento se materializa en la medida presuntamente infractora contenida en el artículo 1 del Decreto Legislativo 1235 que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas.

IV. RELACIÓN DE LOS ARGUMENTOS DEL RECLAMO Y DE LA CONTESTACIÓN

Argumentos de las Reclamantes:

- [17] Indican que son almacenes autorizados por la Superintendencia Nacional Adjunta de Desarrollo Estratégico (en adelante Administración Aduanera) para operar como Depósitos Temporales y que de conformidad con la Ley General de Aduanas aprobada mediante Decreto Legislativo 1053 y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 010-2009-EF, se encuentran autorizadas para almacenar mercancías que arriben y que salgan del territorio nacional peruano, lo que las acredita como operadores de comercio exterior ante la administración aduanera peruana.
- [18] Refieren que se ven afectados por el incumplimiento del gobierno del Perú de las normas contenidas en los artículos 15, 18, 19, 20 y 58 de la Decisión 671, en la medida que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1235 (que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas), contraviene el ordenamiento jurídico andino.
- [19] Indican al efecto que los artículos 15 y 20 de la Decisión 671 han establecido la posibilidad de que las mercancías extranjeras que ingresan al territorio nacional puedan ser entregadas por el transportista internacional a un depósito temporal, lugar donde se les permite permanecer sin el pago de los derechos arancelarios e impuestos a la importación durante un plazo de hasta 30 días calendario siguientes al arribo o llegada de las mercancías, siendo que durante dicho plazo el importador puede destinar las mercancías a un régimen aduanero mediante la presentación de la respectiva Declaración Aduanera.



- [20] Manifiestan que de forma contraria e incumpliendo lo dispuesto en los mencionados artículos, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1235, ha dispuesto que el plazo para destinar las mercancías a un régimen aduanero, una vez efectuado el arribo o llegada, sea de 15 días calendario siguientes al término de la descarga, modalidad que se denomina: “despacho diferido”. Refieren que de no efectuarse la destinación aduanera dentro del plazo de 15 días siguientes al término de la descarga, las mercancías se encontrarán en situación de abandono legal pudiendo la Administración Aduanera proceder a su remate o adjudicación.
- [21] Lo anterior, a su juicio, contraviene e incumple de manera flagrante -por ser evidente- lo establecido en los artículos 15, 20, 18 y 58 de la Decisión 671, por cuanto reduce el plazo para destinar las mercancías a un régimen aduanero, permitiendo a la administración aduanera disponer el abandono legal de las mercancías en un plazo menor al establecido en la Decisión 671. Agrega que el que el Decreto Legislativo disponga que se evaluará la aplicación obligatoria de la modalidad del despacho anticipado, es decir antes del arribo de las mercancías al territorio nacional, asimismo contraviene e incumple los artículos 19 numeral 6) y 20 de la Decisión 671, ya que dichos artículos permiten que la destinación pueda efectuarse antes o con posterioridad al arribo o llegada de las mercancías al territorio nacional. Lo descrito, violaría, además, el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Citan al efecto, el Proceso 01-AI-2013, que determinó que el gobierno del Perú había incurrido en incumplimiento de los artículos 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y 10 numeral 2 de la Decisión 671.
- [22] Indican que dicha situación les afecta directamente ya que las mercancías serán almacenadas en un depósito temporal durante un plazo distinto al establecido en la Decisión 671, hecho que también afecta al importador pues se reducirá el plazo que éste tiene para efectuar la destinación aduanera luego del arribo o descarga de las mercancías.
- [23] Señalan que existe un alto porcentaje de importadores que retiran sus mercancías del Depósito Temporal en un plazo mayor a los 15 días calendarios después del término de la descarga. Asimismo, señalan que el hecho de reducir el plazo implica que el porcentaje de mercancías que caen en abandono legal, (actualmente oscila entre el 2% y el 4%) se vea incrementado y por lo tanto, más áreas del Depósito Temporal que deben de ser destinadas a almacenaje deberán ser utilizadas para almacenar carga en abandono, puesto que solo el 0.1% son trasladadas a los almacenes de SUNAT. De esta manera, señalan que se verán obligados a realizar mayores inversiones (personal, infraestructura, tecnología y logística) con la finalidad exclusiva de atender las necesidades de los importadores frente a una reducción arbitraria del plazo de destinación.
- [24] Finalmente, indican que la obligatoriedad del despacho anticipado afecta directamente la prestación del servicio de almacenaje que prestan los Depósitos Temporales ya que con ello se elimina el servicio que brindan los reclamantes. Asimismo, de establecerse dicha obligatoriedad tampoco brindarían el servicio logístico integral, tal como el recojo de la carga, almacenamiento, destinación y distribución al mercado local.

Argumentos de la Reclamada:

- [25] Señala que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1235 que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas según la Primera Disposición Complementaria Final, entrará en vigor recién a partir de la vigencia del Decreto Supremo que adecúe el Reglamento de la Ley General de Aduanas, por lo que no existe asidero legal para sostener que existe una medida o conducta que deba ser evaluada por la Secretaría

General. Solicita. Sobre esa base solicita declarar la sustracción de la materia y archivar el caso.

- [26] Refiere que el artículo 15 de la Decisión 671 fija un plazo máximo para la permanencia de las mercancías en los depósitos temporales, quedando en la esfera de la decisión de cada país, señalar su duración, que no puede ser menos de lo que resulte suficiente para poder completar la declaración aduanera de mercancías. En ese orden de ideas, manifiesta que la Decisión 671 no contempla un plazo fijo o único de 30 días sino un plazo máximo de hasta 30 días (resalta en este punto el uso del término “hasta”), por lo que el plazo de 15 días para solicitar la destinación aduanera previsto en el artículo 130 b) de la Ley General de Aduanas se encuentra dentro de los parámetros de la Decisión 671 en concordancia con el Convenio de Kyoto. Agrega también que la interpretación del numeral 1 del artículo 15 de la Decisión 671 debe contrastarse con lo señalado en el numeral 2 de esa misma norma, que dispone que puede solicitarse la prórroga del plazo de permanencia por uno igual al inicialmente fijado. Sostiene de esa forma, que si el legislador andino hubiera considerado que el plazo es de 30 días, hubiera señalado que la prórroga sea por 30 días adicionales.
- [27] Señala que lo dispuesto en el segundo párrafo de artículo 131 de la Ley General de Aduanas no puede ser enmarcado en los alcances de segundo párrafo del artículo 170 de la Decisión 500, puesto que se trata de una norma programática mediante la cual se busca autorizar a la aduana para que prepare un informe sobre la conveniencia de la obligatoriedad de la modalidad del despacho anticipado (despacho que a juicio de la reclamada genera mayores beneficios para el importador como la reducción de sus costos y tiempos logísticos al permitir obtener el levante con la sola validación de la llegada del medio de transporte) y que la norma cuestionada no señala que se van a eliminar las otras modalidades del despacho aduanero.
- [28] Señala también que se debe tener en cuenta que conforme lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 130 de la Ley General de Aduanas modificado por el Decreto Legislativo 1235, en la modalidad de despacho anticipado, en caso se presentaran dificultades para el arribo de las mercancías dentro del plazo de 30 días calendario concedido, salvo situaciones de caso fortuito o fuerza mayor, corresponderá someter dichas mercancías a despacho diferido sin aplicar sanción alguna al declarante.
- [29] En conexión con lo anterior y con respecto del abandono, indica que las reglas han sido flexibilizadas ya que el primer párrafo del artículo 181 de la Ley General de Aduanas modificada, dispone que el dueño o consignatario podrá recuperar su mercancía en situación de abandono legal, previo al cumplimiento de las formalidades del régimen aduanero al cual se acojan; y, que la situación de abandono legal no es una consecuencia atribuible a una conducta del gobierno Peruano sino más bien a la inacción del importador, por lo que el requerimiento de la Secretaría General a las reclamantes a efectos de que acrediten documentalmente sus eventuales pérdidas resulta equivocado.
- [30] Finalmente refiere que la información proporcionada en la reunión informativa sobre que el 70% u 80% de la mercancía cae en abandono legal es inexacta, siendo por el contrario un porcentaje ínfimo, según información de la Aduanas, en el año 2011 y 2012 fue del 0.004%, en el 2013 fue del 0.013%, en el año 2014 fue del 0.011% y en el año 2015 fue del 0.036%.
- [31] Refiere que la jurisprudencia mencionada por las reclamantes no resulta aplicable al presente caso puesto que se refiere a una medida reclamada de distinta naturaleza, esto es que el Tribunal Andino no se pronunció sobre una norma no vigente sino sobre informes emitidos por la autoridad aduanera peruana.



- [32] Señala que las normas contenidas en el Convenio de Kyoto Revisado han servido de base para la adopción de la Decisión 671, ello en virtud de la Decisión 618 e indica que el artículo 15 de la Decisión 671 debe ser interpretado dentro del marco que establece el Convenio de Kyoto Revisado, el cual establece que en los casos en que la legislación nacional de cada País Miembro fije un plazo para presentar la declaración de mercancías, tal plazo deberá ser suficiente para que el declarante pueda complementar la declaración de mercancías y obtener los documentos justificativos exigidos.
- [33] En cuanto a la legitimación del reclamante, manifiesta que resulta imposible que una norma que no se encuentra vigente pueda afectar los derechos de las reclamantes y que salvo que actúen en representación de un importador, los depósitos temporales no se encuentran legitimados para solicitar la destinación aduanera, razón por la cual no pueden considerarse como titulares de un derecho que legalmente no les corresponde y menos interponer un reclamo respecto de una norma que de ninguna manera podría afectar sus derechos subjetivos ni sus intereses legítimos, asunto sobre el cual, tampoco han presentado medio probatorio que lo acredite. Asimismo señala que la Decisión 623 hace expresa referencia a una “afectación de un derecho” y no como erróneamente se indicó en la reunión informativa una “afectación al negocio” (entendiéndose ésta como un aumento en los costos de operación), siendo ésta una categoría distinta para calificar la legitimación activa de las reclamantes.
- [34] Indica también que la Secretaría General no debe aceptar la presentación de pruebas adicionales para acreditar la supuesta afectación de los derechos por cuanto dicha etapa ya se cerró, por lo que cualquier documentación sobre el particular no debe ser tomada en cuenta al momento de la emisión del Dictamen.
- [35] Señala que el gobierno del Perú no ha recibido quejas de los importadores ante la modificación del plazo para la destinación aduanera y que, en la práctica, el plazo promedio utilizado es de 6.3 días computados desde la fecha de llegada de la mercancía hasta la numeración de la declaración aduanera, plazo que resulta ser menor a los 15 días establecidos en la Ley General de Aduanas.
- [36] Asimismo, manifiesta, que las modificaciones introducidas a la Ley General de Aduanas buscan optimizar el despacho aduanero y procurar que el retiro de mercadería se realice en el menor tiempo posible.

V. EXPOSICIÓN DE LOS MOTIVOS DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS.-

1. Cuestión previa relativa a legitimidad activa de las reclamantes

- [37] CONTRANS S.A., FARGOLINE S.A., IMUPESA S.A., LOGÍSTICA INTEGRAL CALLAO S.A., NEPTUNIA S.A., RANSA COMERCIAL S.A., TERMINALES PORTUARIOS PERUANOS S.A.C., TRABAJOS MARÍTIMOS S.A., VILLAS OQUENDO S.A. son empresas dedicadas a brindar servicios de almacenaje de mercancías que arriban y salen del territorio nacional peruano, que reclaman haber sido afectadas por la emisión del Decreto Legislativo 1235, debido a que dicha norma, incumpliendo a su juicio la normativa andina (Decisión 671), reduce el plazo de almacenamiento de las mercancías en un depósito temporal, así como el plazo para efectuar la destinación aduanera para que las mercancías caigan en situación de abandono legal y; obliga a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías, reduciendo el plazo de uso del almacén y eliminando el servicio que ellas brindan.
- [38] A criterio de la reclamada, el hecho que las reclamantes no sean importadoras, desacredita su legitimidad para obrar en este caso. Indica así que los depósitos

temporales al no poder solicitar la destinación aduanera, no pueden considerarse titulares de un derecho que legalmente no les corresponde; y que una “afectación de un derecho” no es una “afectación al negocio”. Agrega que la Secretaría General no debe aceptar la presentación de pruebas adicionales para acreditar la supuesta afectación de los derechos por cuanto dicha etapa ya se cerró.

[39] Señala que el gobierno del Perú no ha recibido quejas de los importadores ante la modificación del plazo para la destinación aduanera y que, en la práctica, el plazo promedio utilizado es de 6.3

[40] La normativa comunitaria dispone como parámetro legal para determinar la legitimación activa de los particulares, que éstos se encuentren afectados en sus derechos. Así el artículo 13 y el primer párrafo del artículo 14 de la Decisión 623, establecen lo siguiente:

“Artículo 13.- De conformidad con lo previsto en los artículos 24 y 25 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, cuando un País Miembro o **una persona natural o jurídica afectada en sus derechos** considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, formulará por escrito su reclamo.

Artículo 14.- El reclamo formulado por un País Miembro o por una persona natural o jurídica afectada en sus derechos deberá contener: (...)” (destacado fuera de texto).

[41] El invocado artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (codificado mediante Decisión 472), a su vez, dispone:

“Artículo 25.- Las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un País Miembro, podrán acudir a la Secretaría General y al Tribunal, con sujeción al procedimiento previsto en el Artículo 24.

La acción intentada conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, excluye la posibilidad de acudir simultáneamente a la vía prevista en el Artículo 31, por la misma causa” (destacado fuera de texto).

[42] Respecto a qué debe entenderse como “afectación de derechos” la doctrina administrativista clásica distingue tres niveles:

- (i) El simple interés para presentar una acción: Es el interés común de todos los habitantes. En este caso, bastaría la identificación, existencia y debida representación de la accionante. Este criterio de legitimación activa no se encuentra contemplado en la normativa comunitaria que regula la acción de incumplimiento.
- (ii) El interés legítimo o calificado: No se trata de que el recurrente deba tener un interés personalísimo, en el sentido de individual y exclusivo, pero sí uno subjetivo en el sentido de presentar alguna afectación a su órbita de intereses o situación jurídica, diferenciándose así del mero interés general. La persona que ejerce la acción se encuentra de esta manera comprendida en la órbita de



incidencia del acto reclamado, pudiendo ser su interés de carácter o potencial, patrimonial o moral.

- (iii) La afectación en sus derechos: Se refiere, por una parte, a la necesaria identidad entre el afectado y el titular de la acción de reclamación y al deber de éste de demostrar la afectación de un interés de tipo personal, actual, inmediato y directo. Se trata en suma de la defensa de su propio derecho subjetivo que se ve lesionado por el acto reclamado.

[43] Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina respecto de la legitimación para la interposición de reclamos en acción de incumplimiento por parte de particulares, ha señalado lo siguiente:

“[D]e conformidad con la disposición prevista en el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal, la posibilidad de ejercer la acción de incumplimiento corresponde a las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento del País Miembro demandado. Ello significa que la legitimación para ejercer la acción de incumplimiento exige la existencia de una relación de identidad entre el titular del derecho subjetivo y el de la acción, de modo que ésta sólo puede ser ejercida por quien se afirme titular de aquél.

[A] diferencia del interés legítimo, el derecho subjetivo presupone la existencia de una relación jurídica en cuyo ámbito el titular del interés sustancial, tutelado por el orden normativo, ocupa una posición de ventaja frente a otro sujeto que se halla obligado a ejecutar una prestación dirigida específicamente a la satisfacción del interés del primero. En este contexto, el hecho constitutivo de la inejecución de la prestación debida, por parte del País Miembro obligado, configura una situación de hecho que, al tiempo de infringir el orden normativo, lesiona el derecho subjetivo de su titular y, en consecuencia, lo legitima para formular, en sede judicial, una pretensión dirigida a declarar cierto el incumplimiento demandado, a ordenar el restablecimiento del orden normativo infringido, y, a diferencia de la acción de nulidad, a obtener, en las condiciones previstas en el artículo 30 del Tratado de Creación del Tribunal, la reparación de la lesión y, por esta vía, la satisfacción de su derecho.

[E]n consecuencia, a la luz de la disposición prevista en el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal, y a diferencia de la acción de nulidad... el actor no se halla legitimado para ejercer la acción de incumplimiento en la presente causa” (Auto emitido dentro del Proceso 75-AI-2001, publicado en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena No. 825 del 14 de agosto de 2002).

“[L]a acción de incumplimiento sólo puede ser ejercida por quien se afirme titular de un derecho, y... la carga de probar en autos la afectación del citado derecho incumbe al actor.

[E]l recurrente en el presente caso no fundamentó su acción en la afectación de su derecho, como lo exige el artículo 25 del Tratado de Creación del Tribunal, sino en la presunta titularidad de un interés legítimo, razón



suficiente para ejercer la acción de nulidad, pero no bastante para ejercer la de incumplimiento.

[N]o obra en autos elemento alguno demostrativo de la afectación de los derechos del recurrente, como lo exige el artículo 49, literal b, del Estatuto del Tribunal” (Auto emitido dentro del Proceso 75-AI-2001, publicado en la GOAC No. 895 del 11 de febrero de 2003).

- [44] Como se observa, el Tribunal parece inscribirse en esta corriente clásica y homologa la condición de “afectación en sus derechos” al tercer nivel de interés reconocido por esa parte de la doctrina.
- [45] Desde hace mucho, la práctica institucional de la Secretaría General sin embargo, se ha inscrito en la corriente administrativista contemporánea que ya no tiende a establecer diferencias entre el legítimo interés o interés calificado y la afectación de un derecho subjetivo, bastando que el reclamante sea titular o representante de un derecho o condición jurídica que le sea atribuible y que de alguna manera actual o potencialmente esté siendo afectado o haya sido afectado por la conducta de un País Miembro, distinguiendo dicha condición, de la del mero interés o del interés general, abstracto o difuso, condición esta última que no resulta suficiente para activar un procedimiento de incumplimiento ante la Secretaría General.
- [46] En el caso que ocupa el presente trámite, las reclamantes sustentaron su legitimación en una presunta afectación causada por la emisión del Decreto Legislativo 1235. Evaluada la reclamación, la Secretaría General encontró que el acto reclamado incidía en el negocio de las reclamantes ya que al establecer plazos más cortos para la destinación aduanera, operación que se vincula con el almacenamiento de las mercancías, se alteraba la forma de operación de los terminales de almacenamiento, modificando así dicha norma nacional, su condición jurídica. Acorde con lo señalado antes, la modificación de la condición jurídica (tanto si es actual como potencial), es una condición de legitimidad y así lo declaró la Secretaría General con carácter *prima facie* en su oficio N°SG/E/194-2016.
- [47] Revisada nuevamente la condición de legitimidad, la Secretaría General encuentra que más allá del mero alegato, la reclamada no ha aportado pruebas que desvirtúen la incidencia de la medida en cuestión en la condición jurídica de las reclamantes y antes bien, encuentra que los elementos aportados por ambas partes, luego de la apertura de la investigación, lo que denotan en este punto es que existe es una discrepancia entre ellas sobre el grado de tal afectación y sobre su importancia *vis a vis* un interés superior que a juicio de la reclamada justificaría la medida.
- [48] Por lo expuesto se desestima el alegato de la reclamada en este punto.

2. Cuestión previa relativa al concepto de flagrancia

- [49] Las reclamantes señalan que el incumplimiento alegado es flagrante en lo que respecta a los artículos 15, 20, 18 y 58 de la Decisión 671 porque es evidente y ello porque bastaría el simple cotejo de la disposición nacional contra la disposición comunitaria para constatar que se ha reducido el plazo establecido por esta última. Las reclamantes no deducen el argumento de la flagrancia con relación al artículo 170 de la Ley Nacional. Por su parte, la reclamada no contesta este argumento ya que niega la existencia del incumplimiento.

- [50] El concepto de flagrancia está contenido en el artículo 24 de la Decisión 623 que señala que *“se considera flagrante un incumplimiento cuando éste sea evidente en casos tales como la reiteración de un incumplimiento por parte de un País Miembro, previamente declarado por el Tribunal de Justicia, incluso cuando éste continúe mediante instrumentos formalmente distintos, o cuando recaiga sobre aspectos sustantivos sobre los cuales el Tribunal de Justicia se haya pronunciado con anterioridad”*.
- [51] Lo preceptuado por el artículo 24 de la Decisión 623 implica que la condición para que un incumplimiento califique como “flagrante” es que sea “evidente”, término que el Diccionario de la Real Academia de la Lengua define como “cierto, claro, patente y sin la menor duda”.
- [52] En el campo penal la flagrancia guarda relación con la inmediatez del delito. De acuerdo a César San Martín y otros (*ver por ejemplo: San Martín C. César. Derecho Procesal Penal, Vol. II, Grijley, 1999*) se requiere en estos casos de una evidencia sensorial (percepción directa) no bastando una presunción, por muy probable que se presente la comisión delictiva. Por su parte el Tribunal Constitucional Español refiriéndose a la raíz latina del término señala que éste se refiere a aquello que está ardiendo o resplandeciendo como fuego o llama, y que en este sentido el término ha pasado a nuestros días, de modo que hay que entender que se trata de la conducta que se está cometiendo de manera singularmente ostentosa o escandalosa. Dicho Tribunal en su sentencia 341/1993 concibió la flagrancia como una situación fáctica en la que el delincuente es 'sorprendido' -visto directamente o percibido de otro modo- en el momento de delinquir o en circunstancias inmediatas a la perpetración del ilícito.
- [53] Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en su Sentencia emitida en el Proceso 2-AI-97, se ha referido al concepto de “incumplimiento objetivo” y lo ha definido como aquél “que se aprecia por la simple lectura y análisis de los hechos inculcados de incumplimiento y el derecho violado”. En dicha sentencia, el Tribunal toma como referencia la jurisprudencia europea y concretamente la expedida en los asuntos acumulados C-282/96 y C-283/96 Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa. En tales asuntos, el abogado general concluye que si un país admite el incumplimiento o éste queda demostrado sin lugar a discusión, se produce lo que posteriormente se denominó en la jurisprudencia europea el “incumplimiento no discutido”. En el devenir de la práctica europea, este concepto se utilizaría para referirse a lo que el Tribunal andino ha denominado “incumplimiento objetivo”.
- [54] Señala así, el Tribunal andino que el “incumplimiento no discutido” de la jurisprudencia europea (sentencia de 29 de mayo de 1997) puede asimilarse con el mismo alcance al incumplimiento “flagrante”, y será tal cuando *“éste sea evidente, en casos tales como la reiteración de un incumplimiento por parte de un País Miembro, previamente declarado por la Secretaría General, inclusive cuando éste continúe mediante instrumentos formalmente distintos, o cuando el incumplimiento recaiga sobre aspectos sustantivos sobre los cuales la Secretaría General se hubiere pronunciado con anterioridad”*.

Nota: A nivel de la práctica administrativa, un ejemplo de “incumplimiento no discutido” o flagrante es el que diera lugar a la Resolución 550 que contiene el Dictamen 13-2001 en el que se determina que existe un incumplimiento flagrante por parte del Gobierno de Colombia al diferir unilateralmente el Arancel Externo Común aplicable a las importaciones de arroz, no obstante existir pronunciamiento explícitos de la Secretaría General (Resolución 503) denegando tal posibilidad.

Otro ejemplo es el de la Resolución 875 que contiene el Dictamen N° 16-200, en la que se determinó la flagrancia del Gobierno de Venezuela al continuar con la práctica restrictiva calificada mediante la Resolución 715 confirmada mediante la Resolución 741.

- [55] Haciendo un símil del concepto penal aplicado al campo del Derecho de la Integración, dicha figura se relacionaría con la actualidad o momento de la perpetración de la conducta y su materialidad o capacidad de ser percibida como tal, sin mayor análisis. Acorde con la jurisprudencia citada, podría señalarse también que el incumplimiento flagrante es aquél verificable objetivamente, sin mayor análisis o sin admitir prueba en contrario.
- [56] Aplicado dicho concepto al presente caso, se encuentra que para poder determinar su flagrancia, se requiere determinar primero si existe o no incumplimiento y si éste fuera objetivo, evidente o reiterado, será flagrante. Este análisis es el que se desarrolla en el siguiente punto del presente Dictamen.
- [57] Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que la sentencia emitida en el Proceso 01-AI-2013 referenciada por las reclamantes si bien versa sobre materia aduanera regulada bajo la Decisión 671 y específicamente sobre el carácter definitivo del manifiesto de carga, resulta ser un asunto distinto al reclamado en el presente caso.

3. Cuestión previa relativa a si se puede determinar el incumplimiento de una norma que aún no está vigente:

- [58] La reclamada señala que el artículo 1 del Decreto Legislativo 1235 que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas no se encuentra vigente, por cuanto la Primera Disposición Complementaria Final así lo establece. Agrega que la citada norma nacional recién entrará en vigor a partir de la vigencia del decreto supremo que adecúe el Reglamento de la Ley General de Aduanas. Indica, en este sentido, que al no estar vigente la norma que se reclama, no existe asidero legal para sostener que existe una medida o conducta que deba ser evaluada por la Secretaría General, toda vez que la misma no forma parte de la normativa legal vigente del Perú. Solicita en este sentido que se declare la sustracción de la materia y se archive el caso.
- [59] Las reclamantes han señalado que el hecho de que la norma no esté vigente, no elimina o invalida la posibilidad de que se inicie una acción de incumplimiento contra dicha norma. El Tribunal andino ha señalado que cualquier norma que puede constituir en sí misma un incumplimiento real o potencial, puede ser sujeta a una acción de incumplimiento. Citan también al respecto el Dictamen 03-2016 de la Secretaría general que ha establecido que no existen diferencias entre el legítimo interés y la afectación de un interés calificado a efectos de iniciar una acción de incumplimiento, estableciendo así que basta con que el reclamante esté siendo afectado de manera actual o potencial por la conducta de un País Miembro para que automáticamente pueda iniciar un reclamo ante el órgano comunitario.
- [60] Sobre el particular, cabe referir los artículos 24 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, 107 de su Estatuto y 13 de la Decisión 623 que disponen:

“Artículo 24.- Cuando un País Miembro considere que otro País Miembro ha incurrido en incumplimiento de obligaciones emanadas de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, elevará el caso a la Secretaría General con los antecedentes respectivos, para que ésta realice las gestiones conducentes a subsanar el incumplimiento” (...) (el subrayado es nuestro)



“Artículo 107.- Objeto y finalidad

La acción de incumplimiento podrá invocarse ante el Tribunal con el objeto de que un País Miembro, cuya conducta se considere contraria al ordenamiento jurídico comunitario, dé cumplimiento a las obligaciones y compromisos contraídos en su condición de miembro de la Comunidad Andina.

La conducta objeto de la censura podrá estar constituida por la expedición de normas internas contrarias al ordenamiento jurídico andino, por la no expedición de normas que le den cumplimiento a dicho ordenamiento o, por la realización de cualesquiera actos u omisiones opuestos al mismo o que de alguna manera dificulten u obstaculicen su aplicación. (subrayado es nuestro).

“Artículo 13.- *De conformidad con lo previsto en los artículos 24 y 25 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, cuando un País Miembro o una persona natural o jurídica afectada en sus derechos considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, formulará por escrito su reclamo.*” (subrayado es nuestro).

[61] Los artículos citados advierten que la finalidad de la fase prejudicial es garantizar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico andino por parte de los Países Miembros, para lo cual la Secretaría General debe verificar que existe una conducta o medida atribuible a un País Miembro que se considera violatoria de dicho ordenamiento legal. Esto implica que tal conducta o medida haya adquirido algún grado de materialidad que permita que la Secretaría General la analice. Las normas en cuestión no prejuzgan, sin embargo, sobre el estatus concreto de la conducta (en el caso de conductas preceptivas, si las mismas están en proyecto, se encuentran próximas a entrar en vigencia, si están vigentes o si no estando vigentes gozan de algún grado de ultra-actividad). De esta suerte basta que exista una probabilidad cierta de que la conducta en cuestión se verifique en la realidad y que pueda ser analizada para que sea posible su evaluación vía la acción prejudicial. En esta línea, el Tribunal de Justicia, en el Proceso 01-AI-2003 ha señalado que pueden constituir incumplimiento tanto las acciones como las omisiones cometidas por cualquiera de los Países Miembros y ha representado dichas acciones u omisiones de acuerdo a lo siguiente:

1. Expedición de normas internas contrarias al ordenamiento jurídico comunitario andino.
2. La no expedición de normas para dar cumplimiento al ordenamiento jurídico comunitario andino.
3. Cualquier acto u omisión opuesto al ordenamiento jurídico comunitario andino.
4. Cualquier acto u omisión que de alguna manera dificulte u obstaculice la aplicación del ordenamiento comunitario andino.

[62] Nótese que el Tribunal se refiere únicamente a normas internas expedidas, sin señalar que las mismas deban estar vigentes. De la misma manera se refiere a cualquier otro acto u omisión, con lo cual, podría incluir los proyectos normativos en determinadas instancias.

[63] Se entiende que una norma que ha sido adoptada y publicada, como es la que nos ocupa en este caso, manifiesta en sí misma la voluntad del Estado de actuar de determinada manera, de esta suerte el propio Estado ya ha materializado su intención de conducirse de un modo determinado, circunstancia que sólo se encuentra a la espera de surtir sus efectos, no dependiendo de un hecho incierto que podrá darse o no, sino del cumplimiento de un hecho automático: su reglamentación, la cual por lo demás, por ser



norma subordinada, no podrá modificar el precepto de la ley que resultará de obligatorio cumplimiento en breve.

- [64] De hecho, la sola dación de una norma ya genera efectos presentes, pues altera la condición de los sujetos incididos por ella, modifica una serie de conductas en previsión de su vigencia y genera expectativas legítimas por parte de los administrados y sujetos incididos, de que las cosas se conducirán de una determinada manera a partir de esa vigencia.
- [65] De confirmarse el incumplimiento, tras el análisis correspondiente, esperar a que dicha norma se aplique en los hechos, como pretende la reclamada, sólo agravaría la situación incumplidora. En efecto, postergar el pronunciamiento por parte de la Secretaría General sólo acarrearía un mayor perjuicio a los afectados, una mayor dificultad de enmendar el acto que fuera considerado como infractor por parte del reclamado, y un mayor tiempo de desapego a la normativa comunitaria, incrementando con todo esto, los costos de cumplir.
- [66] El Tribunal andino ya ha acuñado en reiterada jurisprudencia el concepto de “restricción actual o potencial” y ha sancionado en esa medida conductas de los Países Miembros que se han valido de su normativa interna para ello. No se encuentra razón para adoptar un criterio distinto en el plano de los incumplimientos. En esa línea, ya en el Dictamen 03-2016 de 29 de abril de 2016 [G.O.A.C N° 2730] indicó como bien refieren los reclamantes que la afectación en los derechos se puede reputar respecto de conducta actual o potencial del País Miembro.
- [67] Este entendimiento es compartido por otros organismos internacionales. A modo ilustrativo, la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha considerado que medidas legales aún no vigentes, pueden ser violatorias de los acuerdos abarcados por esa organización y ha señalado lo siguiente:

*"Además, en la práctica de solución de diferencias del GATT y la OMC, los grupos especiales han examinado con frecuencia medidas que consistían no sólo en actos concretos aplicados solamente a una situación específica, sino también actos que establecen reglas o normas destinadas a ser aplicadas de manera general y prospectiva. En otras palabras, los instrumentos de un Miembro que contengan reglas o normas pueden constituir una 'medida', con independencia de que esas reglas o normas se apliquen en un caso concreto y de cómo se apliquen. Esto es así porque las disciplinas del GATT y la OMC, así como el sistema de solución de diferencias, tienen por objeto proteger no sólo el comercio actual sino también la seguridad y previsibilidad necesarias para llevar a cabo el comercio futuro. Este objetivo quedaría frustrado si los instrumentos que establecen reglas o normas incompatibles con las obligaciones de un Miembro no pudieran someterse a un grupo especial una vez que hayan sido adoptados y con independencia de cualquier caso concreto de aplicación de tales reglas o normas. También daría lugar a múltiples litigios si los instrumentos que incorporan reglas o normas no pudieran ser impugnados en sí mismos, sino únicamente en los supuestos de aplicación. Por consiguiente, la posibilidad de formular alegaciones contra medidas, en sí mismas, sirve para evitar diferencias futuras al permitir que se elimine la raíz del comportamiento incompatible con las normas de la OMC."*¹

- [68] En el presente caso, el gobierno del Perú ha emitido el Decreto Legislativo 1235 que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas. Dicho dispositivo

¹ Cfr: parr 82 del Informe del Órgano de Apelación del caso "Estados Unidos - Examen por extinción relativo al acero resistente a la corrosión" (DS244)

legal fue publicado en el Diario Oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2015. Si bien, de acuerdo al texto de la Primera Disposición Complementaria Final de la misma norma, su vigencia está sujeta a la vigencia de su reglamento (el cual a su turno deberá adecuar el reglamento vigente de la Ley General de Aduanas), el hecho es que la voluntad del Estado peruano de actuar en el sentido de las normas objeto de la presente investigación, ha adquirido corporeidad y se ha materializado mediante una ley, cuya vigencia será automática, una vez expedido el reglamento y no depende de un hecho futuro o incierto que pueda modificar su contenido.

[69] La existencia de la norma permite suponer que la conducta en ella dispuesta se hará efectiva en próximamente, por lo que incide desde ya en las expectativas y confianza legítima de los operadores económicos incursos en su ámbito subjetivo de aplicación.

[70] Por lo expuesto, se desestima el alegato de la reclamada en este punto.

4. Cuestión previa relativa a la solicitud de confidencialidad

[71] Mediante documento de fecha 13 de mayo de 2016, las reclamantes solicitaron la confidencialidad del Anexo I – Reporte Comercial de la Empresa Terminales Portuarios de abril de 2016 adjunto a ese escrito.

[72] Al respecto, el artículo 28 de la Decisión 623 establece:

“Artículo 28.- Cuando lo solicite el interesado el Secretario General podrá declarar confidenciales determinados documentos que sean presentados, siempre que éstos no hubieran sido divulgados y su divulgación pudiera ocasionar perjuicio a la parte que los proporcionó o a un tercero.

El interesado que solicite la confidencialidad sobre documentos presentados deberá justificar su petición y acompañar un resumen no confidencial, el cual formará parte del expediente público.

Si la petición de tratamiento confidencial no cumpliera con los requisitos establecidos en el párrafo anterior la Secretaría General la denegará. Contra dicho pronunciamiento no se admitirá recurso. Sin embargo, la parte que proporcione la información a condición de que ésta sea tratada en forma confidencial, podrá retirarla, en cuyo caso la Secretaría General no podrá tenerla en cuenta. La confidencialidad cesará en cualquier momento a solicitud del interesado.

Los documentos confidenciales figurarán en un anexo reservado del expediente y no podrán ser divulgados a terceros, salvo su remisión al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.” (subrayado es nuestro).

[73] Las reclamantes no han presentado el resumen no confidencial del referido Anexo I, y la justificación presentada para sustanciar el pedido de confidencialidad no es acorde con el contenido de la información. Así se señala como justificación que en dicho anexo se detallan cifras y montos referentes a los servicios de almacenaje de las reclamantes, elementos que no figuran en la información suministrada.

[74] De esta suerte, al no haberse cumplido los requisitos requeridos para otorgar la confidencialidad, se deniega el pedido de las reclamantes, dejando a salvo el derecho su las reclamantes de retirar el documento presentado, habida cuenta que por este motivo, el criterio de la Secretaría General no se formulará con base en tal documento.



5. Cuestiones de Fondo:

5.1 Primer cargo relativo a que la reclamada contraviene e incumple de manera flagrante lo establecido en los artículos 15, 20, 18 y 58 de la Decisión 671, por cuanto reduce el plazo para destinar las mercancías a un régimen aduanero reduciendo el plazo de almacenamiento de las mercancías en un depósito temporal y para que las mercancías caigan en situación de abandono legal

[75] Las reclamantes han señalado que con la emisión del artículo 1 del Decreto Legislativo 1235 que modifica los artículos 130, 131 y 178 de la Ley General de Aduanas, el gobierno del Perú ha vulnerado lo dispuesto en los artículos 15, 18, 20 y 58 de la Decisión 671, por cuanto ha reducido el plazo de permanencia de una mercancía en un depósito temporal y el plazo para que una mercancía caiga en abandono legal.

[76] En su defensa, la reclamada presenta una serie de argumentos que se refieren a lo siguiente:

- que el plazo del artículo 15 de la Decisión 671 es interpretable ya que fija un horizonte máximo para la permanencia de las mercancías en los depósitos temporales, quedando en la esfera de la decisión de cada país señalar su duración, plazo que no puede ser menor que lo suficiente para completar la declaración aduanera de mercancías, siendo posible aplicar el artículo 130 de la Ley General de Aduanas sobre el despacho diferido en caso fortuito o de fuerza mayor, sin sanción alguna para el declarante.
- que el plazo de 15 días se encuentra dentro de los parámetros del Convenio de Kyoto, que ha sido base para la Decisión 617 en virtud de lo señalado en la Decisión 618 (plazo suficiente para completar la declaración de mercancías y obtener los documentos justificativos exigidos)
- que aún en caso de abandono es posible que el dueño o consignatario recupere su mercancía según el primer párrafo del artículo 181 de la Ley General de Aduanas modificada, situación que además no es atribuible a una conducta del gobierno peruano sino más bien a la inacción del importador, siendo que el porcentaje de mercancías en esta situación, es ínfimo.
- que las modificaciones introducidas a la Ley General de Aduanas buscan optimizar el despacho aduanero y procurar que el retiro de mercadería se realice en el menor tiempo posible.

[77] Al respecto el artículo 15 de la Decisión 671 establece lo siguiente:

“Artículo 15.- Plazo de permanencia de las mercancías en los depósitos temporales

1. *Las mercancías en depósito temporal podrán permanecer durante un plazo de hasta treinta (30) días calendario, computados a partir de la fecha que establezca la legislación nacional de cada País Miembro.*
2. *A solicitud de la persona interesada, y por razones que la aduana considere válidas, esta última podrá prorrogar el plazo hasta por uno igual al inicialmente fijado.”*

[78] Por su parte, el artículo 20 de la Decisión 671 señala:



*“Artículo 20.- Oportunidad para presentar la declaración
La declaración aduanera para la importación de mercancías, se podrá
presentar (...) dentro del plazo de permanencia en el depósito temporal
establecido en el artículo 15 de la presente Decisión.”*

- [79] Leídas en conjunto ambas disposiciones se observa que el plazo determinado por el artículo 15 es uno que corre a favor del importador (asunto en el que ambas partes coincidieron afirmativamente al ser expresamente preguntadas sobre el particular durante la reunión informativa). Asimismo se tiene que dicho plazo para el depósito temporal es el mismo del que goza el importador para presentar su declaración aduanera.
- [80] Considerando que es común a los derechos nacionales de los Países Miembros, incluido el derecho peruano² que los plazos obliguen por igual a todas las partes³, al haber dispuesto el Decreto Legislativo 1235 en la parte que modifica el artículo 130 de la Ley General de Aduanas de Perú (Decreto Legislativo 1053) un plazo de quince días calendario para lo que denomina despacho diferido⁴, lo que ha hecho el gobierno peruano es, mediante un acto normativo unilateral, reducir a la mitad el plazo dispuesto por la normativa andina a favor del importador, tanto para el depósito temporal de sus mercancías como para la presentación de su declaración aduanera. Se anota que adicionalmente, lo que constituía el plazo de trámite ordinario, se vuelve, por efecto de la misma norma, un trámite excepcional o por defecto.
- [81] Así el Decreto Legislativo 1235 ha dispuesto lo siguiente:

“Artículo 130.- Destinación aduanera La destinación aduanera es solicitada mediante declaración aduanera por los despachadores de aduana o demás personas legalmente autorizadas.

Las declaraciones se tramitan bajo las siguientes modalidades de despacho aduanero y plazos:

- a) Anticipado: dentro del plazo de treinta (30) días calendario antes de la llegada del medio de transporte;*
- b) Diferido: dentro del plazo de quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente del término de la descarga;*
- c) Urgente: en el plazo que establezca el Reglamento.*

En el caso del literal a), las mercancías deben arribar en un plazo no superior a treinta (30) días calendario, contados a partir del día siguiente de la fecha de numeración de la declaración; vencido dicho plazo, las mercancías serán sometidas a despacho diferido, salvo caso fortuito o fuerza mayor debidamente acreditados ante la Administración Aduanera, conforme a lo que establezca el Reglamento.

² Por ejemplo, los artículos 183 del Código Civil Peruano y el artículo 131 y siguientes de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

³ Similar principio puede verse reflejado en el artículo 28 de la Decisión 425 según el cual “Los plazos establecidos en las normas sobre procedimientos administrativos se entienden como máximos, salvo que las mismas indiquen expresamente algo distinto, y obligan igualmente, y sin necesidad de apremio, a los funcionarios de la Secretaría General y a los interesados.

⁴ Cabe señalar que antes de la modificación dispuesta en el decreto Legislativo 1235, la modalidad anterior era conocida como “despacho excepcional”, la cual sí establecía la posibilidad de solicitar la destinación aduanera hasta treinta (30) días calendario, posteriores a la fecha del término de la descarga (en consonancia con la normativa comunitaria).

Vencido el plazo previsto en el literal b), las mercancías caen en abandono legal y solo podrán ser sometidas a los regímenes aduaneros que establezca el Reglamento.” (El subrayado es nuestro).

- [82] La modificación efectuada no resiste mayor análisis ni justificación ya que resulta objetivamente apreciable y verificable a simple vista que la norma nacional modifica la subregional que le es prevalente, contraviniéndola. De hecho, si la intención del legislador andino hubiese sido que sean los Países Miembros los que determinen el plazo dentro del rango comunitario, así lo hubiese señalado.
- [83] En todo caso, antes que optar por una modificación unilateral que contraviene el principio del *pacta sunt servanda*, estaba a disposición del País Miembro otras alternativas de acción, como ejercer su derecho de propuesta y plantear la reforma de la norma comunitaria, sin considera que la solución de un plazo más reducido es mejor o más conveniente.
- [84] En conexión con lo anterior y con relación a la aplicabilidad del Convenio de Kyoto, resulta cierto que la Decisión 618 estableció la incorporación progresiva del Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto, en la normativa andina y que dispuso que sus anexos sean tomados como referencia. Sin embargo, tal indicación programática estaba destinada a la labor comunitaria de armonización en cabeza de la Secretaría General y de la Comisión y no facultó a los Países Miembros a decidir de la forma y oportunidad de tal incorporación de manera unilateral. Así dicha norma dispuso:

“Artículo 1.- Los principios, normas y recomendaciones establecidos en el Anexo General del Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto, se incorporarán progresivamente en las normas comunitarias sobre armonización en materia aduanera, a propuesta de la Secretaría General de la Comunidad Andina, previa recomendación del Comité Andino de Asuntos Aduaneros.

Artículo 2.- Los Anexos Específicos del Convenio de Kyoto serán considerados como referencia para la elaboración de la Decisión sobre Armonización de Regímenes Aduaneros.”

- [85] Posteriormente, al aprobar la Decisión 671 sobre Armonización de Regímenes Aduaneros, los Países Miembros, definieron específicamente las partes de dicho Convenio que serían incorporadas a la legislación comunitaria. En ese ámbito también definieron el contenido del artículo 15 que establece el plazo máximo de 30 días en beneficio del operador de comercio, de acuerdo con lo cual, es él y no el Estado, quien puede determinar si utiliza el plazo máximo o uno menor para efectuar el despacho de la mercancía.
- [86] De acuerdo con lo expresado y teniendo en cuenta que un país no puede oponer las disposiciones de un trato para incumplir otro, por cuanto son instrumentos jurídicos independientes, el tipo de relación referencial establecida por la normativa aduanera comunitaria con respecto al Convenio de Kyoto Revisado, no justifica la conducta adoptada por el gobierno del Perú.



- [87] A mayor abundamiento, el Convenio de Kyoto Revisado, del cual el Perú no es parte y por lo tanto, no le es de obligatorio cumplimiento⁵, consta del texto o cuerpo del Convenio y 31 Anexos que contienen normas para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros, procedimientos, prácticas recomendadas y formalidades aduaneras. De este cuerpo normativo sólo el cuerpo del Convenio mismo y el Anexo General son de obligatorio cumplimiento para los miembros de la OMA que los suscriben y ratifican, siendo que los Anexos específicos son opcionales. La disposición que cita el Perú en sus alegatos, se encuentra ubicada en el Capítulo 2 del Anexo Específico A por ende, así ratificara dicho País Miembro ese Convenio, esta disposición en específico no le sería obligatoria.
- [88] Sin perjuicio de ello y yendo al contenido de la disposición se encuentra que la misma debe ser concordada con los numerales 2 y 3 del mismo capítulo, siendo que como práctica recomendada el numeral 3 dispone como regla general que las aduanas permitan el almacenamiento temporal de bienes⁶. En ese contexto el numeral 9, se limita a señalar que si la legislación nacional establece un tiempo límite para el depósito temporal, dicho límite deba ser suficiente como para permitir que el importador complete las formalidades necesarias para su destinación aduanera. La práctica recomendada que sigue a dicho estándar, dispone a su turno que, a petición del operador comercial y por razones validadas por la aduana, se extenderá dicho límite⁷. Se aprecia así que el Convenio de Kyoto no establece un límite temporal en particular ni tampoco lo requiere y que le asigna además un valor referencial ya que se recomienda permitir su extensión toda vez que el operador comercial así lo solicite.
- [89] De acuerdo con lo anterior, el alegato del Perú de que el disponer de un límite menor al que fija la normativa comunitaria es cónsono con el Convenio de Kyoto, no resulta admisible.
- [90] Durante la reunión informativa el gobierno del Perú agregó un argumento defensivo adicional, señalando que debía cumplir con compromisos asumidos en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América y del Acuerdo Transpacífico.
- [91] Dicho argumento no resulta de recibo por parte de esta Secretaría General por cuanto un País Miembro no puede alegar las disposiciones de un tratado para incumplir otro, cuando se trata de textos jurídicos independientes. La autonomía del derecho comunitario andino y su carácter supranacional, lo hacen prevalecer además sobre cualquier otra

⁵ De acuerdo con la información que figura en el portal web de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), hasta la fecha de emisión del presente Dictamen ninguno de los países de la CAN (incluido Perú) habían suscrito ni ratificado el Convenio de Kyoto Revisado (Véase http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/instruments.aspx), situación que fue corroborada por el gobierno del Perú en la reunión informativa celebrada con motivo del presente procedimiento.

⁶ "2. Standard

The Customs shall authorize the establishment of temporary stores whenever they deem it necessary to meet the requirements of the trade.

3. Recommended Practice

Temporary storage should be allowed for all goods irrespective of quantity, country of origin or country from which they arrived. However, goods which constitute a hazard, which are likely to affect other goods or which require special installations should be admitted only into temporary stores specially equipped and designated by the competent authorities to receive them."

7 "9. Standard

Where national legislation lays down a time limit for temporary storage, the time allowed shall be sufficient to enable the importer to complete the necessary formalities to place the goods under another Customs procedure.

10. Recommended Practice

At the request of the person concerned, and for reasons deemed valid by the Customs, the latter should extend the period initially fixed"

norma nacional (independientemente de que se trate de una norma de factura interna propia o derivada de la implementación de otro tratado). En todo caso, es obligación de un país conducirse en sus relaciones internacionales conforme a las reglas del *pacta sunt servanda* y el principio de buena fe y armonizar o no asumir compromisos contradictorios que le generen responsabilidad internacional.

[92] El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina se ha referido en varias oportunidades a la relación entre los tratados internacionales que suscriben los Países Miembros y el derecho comunitario y ha señalado que si bien el derecho internacional es una de las fuentes del derecho comunitario, de ello no deriva que la Comunidad Andina quede obligada o subordinada por aquél, la cual mantiene su aplicabilidad preferente por sus características existenciales de efecto directo y preeminencia (*Cfr: Sentencia del Proceso 1-IP-96*). Asimismo, ha señalado que al poner en marcha el proceso de integración andino, los Países Miembros adquirieron un compromiso de carácter internacional que trasciende los principios y características del derecho internacional tradicional, quedando, tal como dice el artículo 5° del Tratado de Creación del Tribunal obligados a ‘adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena’. y ‘no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación (*Cfr: Sentencia del Proceso 7-AI-98*). Finalmente ha señalado que la circunstancia de que los Países Miembros de la Comunidad Andina pertenezcan a su vez a otro tratado [en aquél caso el de la OMC] no los exime de obedecer las normas comunitarias andinas so pretexto de que se está cumpliendo con las de dicha organización o que se pretende cumplir con los compromisos adquiridos con ella, pues ello sería ni más ni menos que negar la supremacía del ordenamiento comunitario andino que como se ha dicho es preponderante no sólo respecto de los ordenamientos jurídicos internos de los Países Miembros sino de los otros ordenamientos jurídicos internacionales a que éstos pertenezcan (*Cfr: Sentencia del Proceso 02-N-86*).

[93] En los Procesos 89-AI-200 y 01-AI-2001 el Tribunal desestimó un argumento similar al que ahora presenta el gobierno del Perú, porque:

“En primer lugar supone, sin razón valedera, la coexistencia de dos ordenamientos jurídicos diferentes de carácter internacional que permitirían que los Países Miembros justificaran sus actuaciones a su elección, sujetándose al que encontrarán más conveniente y dejando de cumplir el que les resultara desfavorable o inconveniente y que, en esa medida, uno fuera subalterno o dependiente del otro; y, en segundo lugar, porque pretende la convalidación, a contrapelo de lo que expresan las normas comunitarias, de la facultad de emitir normas de derecho interno con la finalidad de ajustar o hacer compatibles las normas comunitarias a los otros ordenamientos internacionales a los que también estén sujetos, de manera individual o conjuntamente con los otros países andinos, cuando, a su juicio, se presente entre tales ordenamientos alguna incongruencia o discordancia”

[94] En las sentencias citadas, el Tribunal hizo además las siguientes precisiones:

“El ordenamiento jurídico andino es autónomo y la aplicación de las normas comunitarias que lo conforman no depende de las de otros ordenamientos internacionales, ni debe sujetarse a que guarden compatibilidad o conformidad con ellas. Cosa bien diferente es la de que, para que este ordenamiento se acompañe con el de otras esferas u organizaciones internacionales o mundiales, el legislador andino expida normas que acojan dentro de su ordenamiento principios y regulaciones idénticos o semejantes a las de aquéllas.(...)”

(...) A causa de la citada transferencia [de competencias], y en los ámbitos en que ella se produzca, los Países Miembros quedan limitados motu proprio en el ejercicio de su potestad normativa y, en consecuencia, quedan impedidos de dictar providencias o contraer compromisos, aun de alcance internacional, que menoscaben o contraríen el ordenamiento comunitario.”

- [95] Por lo expuesto, se confirma que la reclamada ha incumplido los artículos 15 y 20 de la Decisión 671.
- [96] Como tercer alegato, la reclamada señala que aún en caso de abandono es posible que el dueño o consignatario recupere su mercancía según el primer párrafo del artículo 181 de la Ley General de Aduanas modificada, situación que además no es atribuible a una conducta del gobierno peruano sino más bien a la inacción del importador, siendo que el porcentaje de mercancías en esta situación, es ínfimo.
- [97] Trasunta a este alegato el reconocimiento por parte de la reclamada que el efecto de la disposición nacional bajo análisis es el abandono legal de la mercadería en un plazo que se anticipa al dimanante de la normativa comunitaria, ello independientemente de que exista o no la posibilidad de recuperar la mercancía o que el daño causado sea mayor o menor de lo alegado.
- [98] Sin perjuicio de ello, los artículos 18 y 56 de la Decisión 671 disponen al respecto lo siguiente:

“Artículo 18.- Del Destino aduanero

(...)

Las mercancías para las que no se haya solicitado un destino aduanero dentro del plazo de permanencia legal en el depósito temporal establecido en el numeral 1 del artículo 15 de la presente Decisión, se considerarán en abandono legal o voluntario, y se procederá de acuerdo con lo establecido en la legislación nacional de cada País Miembro.”

“Artículo 58.- Abandono legal de las mercancías

Serán consideradas abandonadas a favor del Estado, el cual podrá disponer de las mismas en la forma establecida en las legislaciones nacionales de cada País Miembro, las mercancías siguientes:

a) Las introducidas en el territorio aduanero comunitario que se encuentren en depósito temporal y no hayan sido declaradas para un régimen aduanero dentro del plazo previsto en el artículo 15 de la presente Decisión (...)” (el subrayado es nuestro)

- [99] En comparación con las precitadas normas, el Decreto Legislativo 1235 al modificar el artículo 130 de la Ley General de Aduanas de Perú (Decreto Legislativo 1053) establece lo siguiente:

“Artículo 130.- Destinación aduanera La destinación aduanera es solicitada mediante declaración aduanera por los despachadores de aduana o demás personas legalmente autorizadas.

Las declaraciones se tramitan bajo las siguientes modalidades de despacho aduanero y plazos:

(...)

b) Diferido: dentro del plazo de quince (15) días calendario contados a partir del día siguiente del término de la descarga;



(...)

Vencido el plazo previsto en el literal b), las mercancías caen en abandono legal y solo podrán ser sometidas a los regímenes aduaneros que establezca el Reglamento. (El subrayado es nuestro).

[100] Asimismo, el Decreto Legislativo 1235 al modificar el artículo 178 de la Ley General de Aduanas de Perú (Decreto Legislativo 1053) establece lo siguiente:

“Artículo 178.- Causales de abandono legal Se produce el abandono legal a favor del Estado cuando las mercancías:

a) No hayan sido solicitadas a destinación aduanera dentro del plazo establecido para el despacho diferido, o dentro del plazo de la prórroga otorgada para destinar mercancías previsto en el artículo 132 del presente Decreto Legislativo; (...)”

[101] Se verifica de esta manera que el plazo para que una mercadería caiga en abandono legal tanto en la legislación comunitaria como en la del gobierno del Perú se conecta al plazo para la destinación aduanera. Al reducir la norma nacional este último, acorta también el plazo de producción del abandono que dispone la norma comunitaria, contraviniéndola y generando un recorte del tiempo de permanencia de la mercadería en el depósito temporal, una limitación del período asignado para la destinación aduanera y una exposición más temprana a sufrir la pérdida de dominio sobre dichas mercancías⁸.

[102] En tal sentido, se confirma que la reclamada incumple los artículos 18 y 58 de la Decisión 671.

[103] Por último la reclamada indica en su defensa que las modificaciones introducidas a la Ley General de Aduanas buscan optimizar el despacho aduanero y procurar que el retiro de mercadería se realice en el menor tiempo posible. Agrega en la reunión informativa, que no ha recibido quejas de los importadores ante la modificación del plazo para la destinación aduanera, que, en la práctica, el plazo promedio utilizado para la destinación aduanera es de 6.3 y, que el porcentaje de mercancías que caen en abandono no es del orden el 70% u 80% como alegan las reclamantes sino uno ínfimo, del 0.004% (para los años 2011 y 2012), 0.013% (año 2013), 0.011% (año 2014) y 0.036% (año 2015).

[104] Aún si a juicio de la reclamada la modificación normativa genera mayores beneficios para el importador como la reducción de sus costos y tiempos logísticos al permitir obtener el levante con la sola validación de la llegada del medio de transporte, a señalamientos como lo antes citados, lo que trasunta a estos argumentos, es el reconocimiento de la reclamada de que en efecto se procura un retiro anticipado de la mercadería, lo que al margen de la intención del legislador nacional, sus beneficios o sus perjuicios, resulta en una contravención objetiva de la norma comunitaria y por lo tanto los torna en irrelevantes.

[1] ⁸ En este punto cabe indicar que si bien el abandono legal no es una consecuencia atribuible a una conducta del gobierno peruano sino más bien a la inacción del importador, ésta es una circunstancia que se precipita por la modificación normativa efectuada. De otra parte la reclamada ha cuestionado la facultad de la Secretaría General de solicitar información relativa a la cuestión del abandono. Al respecto cabe recordar que conforme la faculta el artículo 2 de la Decisión 623, éste órgano comunitario puede solicitar cualquier información que considere conveniente para emitir su pronunciamiento. Siendo oportuno también recordar que no existe preclusión para la solicitud de dicha información.



[105] Visto el carácter objetivo y evidente del incumplimiento se considera que el mismo tiene el carácter de flagrante.

5.2 Segundo cargo relativo a que el disponer que se evaluará la aplicación obligatoria de la modalidad del despacho anticipado, es decir antes del arribo de las mercancías al territorio nacional, obligaría a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías y por tanto, contraviene e incumple los artículos 19 numeral 6) y 20 de la Decisión 671. el gobierno del Perú habría obligado a efectuar la destinación aduanera antes del arribo o llegada de las mercancías

[106] Las reclamantes señalan que el que el Decreto Legislativo disponga que se evaluará la aplicación obligatoria de la modalidad del despacho anticipado, es decir antes del arribo de las mercancías al territorio nacional, contraviene e incumple los artículos 19 numeral 6) y 20 de la Decisión 671, ya que dichos artículos permiten que la destinación pueda efectuarse antes o con posterioridad al arribo o llegada de las mercancías al territorio nacional.

[107] Por su parte la reclamada señala que lo dispuesto en el segundo párrafo de artículo 131 de la Ley General de Aduanas no puede ser enmarcado en los alcances de segundo párrafo del artículo 170 de la Decisión 500, puesto que se trata de una norma programática mediante la cual se busca autorizar a la aduana para que prepare un informe sobre la conveniencia de la obligatoriedad de la modalidad del despacho anticipado y que la norma cuestionada no señala que se van a eliminar las otras modalidades del despacho aduanero.

[108] Al respecto, el artículo 19 de la Decisión 671 dispone:

“Artículo 19.- De la declaración

(...)

6. La declaración aduanera de mercancías podrá efectuarse antes, conjuntamente o con posterioridad a la presentación en aduana de las mercancías.

(...)” (El subrayado es nuestro)

[109] Por su parte, el artículo 1° del Decreto Legislativo 1235 que modifica el artículo 131 de la Ley General de Aduanas de Perú (Decreto Legislativo 1053) dispone:

“Artículo 131.- Aplicación de las modalidades de despacho aduanero El Reglamento establece los regímenes aduaneros y supuestos en los que se aplican las distintas modalidades de despacho.

La Administración Aduanera elaborará un informe sobre la conveniencia de la aplicación de la obligatoriedad de la modalidad de despacho anticipado. La aplicación gradual de la obligatoriedad de la modalidad de despacho anticipado podrá establecerse por Decreto Supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas.” (El subrayado es nuestro)

[110] Si bien es cierto que el conjunto normativo que venimos analizando permite inferir que existe la voluntad del gobierno de Perú de implementar el despacho anticipado de mercancías como modo preferente de despacho; el que se haga obligatorio en los hechos, es a la fecha sólo una posibilidad que está condicionada a la realización de un hecho que no es automático por cuanto su resultado podría variar.



[111] Por lo expuesto y teniendo presente el análisis contenido en el punto V.3 de este Dictamen, la Secretaría General debe concurrir con el dicho de la reclamada y señalar que no se verifica el incumplimiento alegado en este extremo.

[112] Sin perjuicio de ello, cabe aclarar en este punto que el promover la modalidad del despacho anticipado no constituye en sí mismo un incumplimiento de la normativa comunitaria analizada, pues conoce la Secretaría General que este tipo de despacho facilita el comercio y reduce sus costos y viene siendo adoptado en varios países del mundo. En esa línea, también tiene presente que el artículo 3 de la Decisión 770 sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera prescribe entre sus objetivos, desarrollar e implementar mecanismos que permitan la facilitación del comercio exterior en materia aduanera, lo que se ve reflejado también en los numerales 23 y 24 del artículo 4 de la Resolución 1467⁹ que disponen armonizar los requerimientos de información electrónica anticipada de carga para envíos dentro y fuera de la subregión andina e implementar un sistema electrónico de envío de información anticipada para que las administraciones aduaneras identifiquen envíos de alto riesgo y faciliten envíos de bajo riesgo. Sin embargo, ello no exime a la autoridad nacional encargada de hacer las evaluaciones dispuestas por el precitado artículo 131 de considerar, la compatibilidad de su recomendación y decisión con la normativa andina vigente y actuar conforme a ella, para lo cual deberá tener presente lo señalado en este Dictamen.

1.1 Respetto del supuesto incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

[113] Las reclamantes han señalado que la conducta descrita, incumple también el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

[114] Dicho artículo dispone:

“Artículo 4.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación.”

[115] Como quiera que se ha determinado que la reclamada ha adoptado una medida que es contraria a la Decisión 671, corresponde también determinar el incumplimiento del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina en ese punto.

VI. CONCLUSIONES SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES COMUNITARIAS

[116] Se concluye que el gobierno del Perú ha incumplido, de manera flagrante, lo dispuesto en los artículos 15, 18, 20 y 58 de la Decisión 671; y el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

[117] No se encuentra que la reclamada haya incumplido el artículo 19 de la Decisión 671.

⁹ Resolución 1467: Plan Estratégico de la Comunidad Andina sobre Facilitación del Comercio en Materia Aduanera.



VII. MEDIDAS APROPIADAS PARA CORREGIR EL INCUMPLIMIENTO

[118] En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, se recomienda a la República del Perú modificar el Decreto Legislativo 1235 y ajustar el plazo dispuesto en el literal b) del artículo 130a 30 días calendario, en correspondencia con lo previsto en el artículo 15 de la Decisión 671.

[119] Al momento de realizar las evaluaciones señaladas por el artículo 131 del mismo Decreto Legislativo, tener presente lo señalado en el párrafo [113] de este Dictamen.

VIII. PLAZO PARA REMITIR INFORMACIÓN

[120] De conformidad con el artículo 21 del Reglamento de la Fase Prejudicial de la Acción de Incumplimiento, se establece un plazo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente a la publicación del presente Dictamen en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, para que el gobierno del Perú informe a la Secretaría General la medida que ha adoptado o que se encuentre adoptando dirigida a corregir el incumplimiento, acompañando la prueba que acredite la adopción de tal correctivo.

Walker San Miguel Rodríguez

Secretario General