



TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Quito, 21 de junio de 2021

Proceso: 249-IP-2019

Asunto: Interpretación prejudicial

Consultante: Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú

Expediente interno del Consultante: 23993-2017

Referencia: Requisitos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional y garantías previstas el Artículo 51 de la Resolución 846 y el Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671

Normas a ser interpretadas: Artículo 51 de la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina y Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina

Temas objeto de interpretación:

1. Si las garantías a que se refieren el Artículo 51 de la Resolución 846 y el Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 se encuentran o no vinculadas con la exigencia de requisitos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional
2. El principio de complemento indispensable

Magistrado Ponente: Hugo R. Gómez Apac



VISTO

El Oficio N° 036-2019-TSCYST/CS del 14 de marzo de 2019, recibido vía correo electrónico el 20 de junio del mismo año y regularizado el 5 de noviembre del mismo año, mediante el cual la Tercera Sala de Derecho Constitucional y Social Transitoria de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú solicitó interpretación prejudicial del Artículo 51 de la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina y del Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina, a fin de resolver el proceso interno N° 23993-2017; y,

El Auto del 27 de enero de 2020, mediante el cual el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante, el **Tribunal** o el **TJCA**) admitió a trámite la presente interpretación prejudicial.

A. ANTECEDENTES

Partes en el proceso interno

Demandante: Comercial el Rosal Dorado E.I.R.L.

Demandados: Tribunal Fiscal de la República del Perú

Superintendencia Nacional de Aduanas y
Administración Tributaria –SUNAT– de la
República del Perú

B. ASUNTO CONTROVERTIDO

De la revisión de los documentos remitidos por la autoridad consultante respecto del proceso interno, el TJCA considera que el asunto controvertido consiste en determinar si debió admitirse a trámite o no el reclamo interpuesto por la demandante el 21 de mayo de 2013, de conformidad con lo establecido en el Numeral 3 del Artículo 137 del Texto Único Ordenado del Código Tributario peruano¹.

¹ Texto Único Ordenado del Código Tributario, aprobado por Decreto Supremo 133-2013-EF, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de junio de 2013.-

«LIBRO TERCERO
PROCEDIMIENTOS TRIBUTARIOS
(...)
TÍTULO III
PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO – TRIBUTARIO
(...)
CAPÍTULO II
RECLAMACIÓN
(...)



Como puede observarse, para la solución de la controversia a cargo de la autoridad consultante, esta no tiene que interpretar disposición alguna del derecho comunitario andino.

C. NORMAS A SER INTERPRETADAS

1. La autoridad consultante solicitó la interpretación prejudicial del Artículo 51 de la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, que aprueba el Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la Comisión de la Comunidad Andina – Valor en Aduana de las Mercancías Importadas; y, del Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina.
2. De acuerdo con lo expuesto en el asunto controvertido, no corresponde, en principio, interpretar disposición alguna del derecho comunitario andino. Sin embargo, con carácter meramente orientativo, el TJCA explicará si las garantías a que se refieren el último párrafo del Numeral 1 del Artículo 51 de la Resolución 846 y el Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671² se encuentran o no vinculadas con la exigencia de

Artículo 137.- REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD

La reclamación se iniciará de acuerdo a los requisitos y condiciones siguientes:
(...)

3. Pago o carta fianza: Cuando las Resoluciones de Determinación y de Multa se reclamen vencido el señalado término de veinte (20) días hábiles, deberá acreditarse el pago de la totalidad de la deuda tributaria que se reclama, actualizada hasta la fecha de pago, o presentar carta fianza bancaria o financiera por el monto de la deuda actualizada hasta por nueve (9) meses posteriores a la fecha de la interposición de la reclamación, con una vigencia de nueve (9) meses, debiendo renovarse por periodos similares dentro del plazo que señale la Administración Tributaria. Los plazos de nueve (9) meses variarán a doce (12) meses tratándose de la reclamación de resoluciones emitidas como consecuencia de la aplicación de las normas de precios de transferencia, y a veinte (20) días hábiles tratándose de reclamaciones contra resoluciones de multa que sustituyan a aquellas que establezcan sanciones de comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos y cierre temporal de establecimiento u oficina de profesionales independientes.
(...)»

2. **Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina – Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la Comisión de la Comunidad Andina, Valor en Aduana de las Mercancías Importadas.-**

«Artículo 51. Dudas sobre la veracidad o exactitud del valor declarado y sobre los documentos probatorios.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 y en el Capítulo V de la Decisión 571, las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, harán uso del procedimiento que se establece a continuación para la verificación y comprobación del valor declarado:

1. A los fines de lo previsto en el artículo 17 de la Decisión 571 se tendrá en cuenta lo siguiente:
(...)
En los casos en que este control se realice durante el despacho, el importador podrá retirar las mercancías, si presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u



requisitos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional.

D. TEMAS OBJETO DE INTERPRETACIÓN

1. Si las garantías a que se refieren el Artículo 51 de la Resolución 846 y el Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 se encuentran o no vinculadas con la exigencia de requisitos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional.
2. El principio de complemento indispensable.

E. ANÁLISIS DEL TEMA OBJETO DE INTERPRETACIÓN

1. **Si las garantías a que se refieren el Artículo 51 de la Resolución 846 y el Numeral 3 del Artículo 33 de la Decisión 671 se encuentran o no vinculadas con la exigencia de requisitos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional**
 - 1.1. El Artículo 51 de la Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina regula el procedimiento que seguirán las autoridades aduaneras de los países miembros de la Comunidad Andina en casos de duda razonable respecto de la veracidad o exactitud del valor declarado y documentos probatorios aportados por el importador.
 - 1.2. De conformidad con lo dispuesto por el último párrafo del Numeral 1 del referido Artículo 51, en los casos en que este procedimiento de control se realice durante el despacho aduanero, el importador podrá retirar sus mercancías, solo si presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado, que cubra el pago de los derechos, tasas e impuestos a la importación a que puedan estar sujetas en definitiva sus mercancías.³

otro medio apropiado, que cubra el pago de los Derechos, Tasas e Impuestos a la Importación a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías.

(...)»

Decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina, Armonización de Regímenes Aduaneros.-

«Artículo 33.- Del levante de las mercancías

(...)

3. En caso de presentarse diferencias y/o controversias relativas a los derechos e impuestos, recargos y sanciones a que hubiere lugar, se podrá conceder el levante de las mercancías previa presentación de una garantía.

(...)»

3

Resolución 846 de la Secretaría General de la Comunidad Andina – Reglamento Comunitario de la Decisión 571 de la Comisión de la Comunidad Andina, Valor en Aduana de las Mercancías Importadas.-



- 1.3. Como se puede advertir, si la duda razonable se presenta durante el despacho de las mercancías, el importador podrá rendir garantía para su retiro, en la cual cubra los derechos, tasas e impuestos de importación a los que eventualmente están sujetas las mercancías.
- 1.4. Por su parte, el Artículo 33 de la Decisión 671 desarrolla los supuestos en los que procede el levante de las mercancías. En este punto, es importante señalar que el Artículo 2 de la referida Decisión define el levante de la mercancía como:

«...el acto por el cual la autoridad aduanera autoriza al declarante o persona interesada a **disponer** de las mercancías de acuerdo a los fines previstos en el régimen aduanero autorizado, previo el cumplimiento de los requisitos y formalidades aduaneras exigibles.»

(Énfasis agregado)

- 1.5. En esa línea, el Numeral 3 del mencionado Artículo 33, específicamente desarrolla el supuesto en el cual se concede el levante de las mercancías previa presentación de una garantía; esto es, cuando se presentan diferencias y/o controversias relativas a los derechos e impuestos, recargos y sanciones a que hubiere lugar.⁴
- 1.6. Como se puede advertir, tanto la garantía a que se refiere el Artículo 51 de la Resolución 846, como la garantía a que se refiere el Numeral 3 del

«Artículo 51. Dudas sobre la veracidad o exactitud del valor declarado y sobre los documentos probatorios.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 y en el Capítulo V de la Decisión 571, las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina, harán uso del procedimiento que se establece a continuación para la verificación y comprobación del valor declarado:

2. A los fines de lo previsto en el artículo 17 de la Decisión 571 se tendrá en cuenta lo siguiente:
(...)
En los casos en que este control se realice durante el despacho, el importador podrá retirar las mercancías, si presta una garantía suficiente en forma de fianza, depósito u otro medio apropiado, que cubra el pago de los Derechos, Tasas e Impuestos a la Importación a que puedan estar sujetas en definitiva las mercancías.
(...))»

⁴ **Decisión 671 de la Comisión de la Comunidad Andina – Armonización de Regímenes Aduaneros.-**

«Artículo 33.- Del levante de las mercancías

(...)

4. En caso de presentarse diferencias y/o controversias relativas a los derechos e impuestos, recargos y sanciones a que hubiere lugar, se podrá conceder el levante de las mercancías previa presentación de una garantía.

(...))»



Artículo 33 de la Decisión 671, no tienen relación alguna con los requisitos exigidos para la presentación de reclamos o recursos administrativos extemporáneos en sede nacional.

2. El principio de complemento indispensable

- 2.1. Los países miembros no pueden expedir normas sobre asuntos regulados por las normas comunitarias, salvo que sean necesarias para su correcta ejecución y, en consecuencia, no pueden, con el pretexto de reglamentar normas comunitarias, establecer nuevos derechos u obligaciones o modificar los ya existentes y previstos en las normas comunitarias.
- 2.2. No obstante lo anterior, cuando la norma comunitaria deja a la responsabilidad de los países miembros la implementación o desarrollo de aspectos no regulados por aquella, en aplicación del principio de complemento indispensable, le corresponde a esos países llevar a cabo tales implementaciones, sin que estas puedan establecer, desde luego, exigencias, requisitos adicionales o constituir reglamentaciones que de una u otra manera afecten el derecho comunitario o, restrinjan aspectos esenciales por él regulado de manera que signifiquen, por ejemplo, una menor protección a los derechos consagrados por la norma comunitaria.⁵
- 2.3. En ese sentido, son solo dos los escenarios en los que la norma nacional puede complementar a la norma andina:
 - (i) El primero, cuando un asunto o tema no está regulado en la norma andina. En este caso, ante el silencio de la norma andina, la norma nacional puede abocarse al conocimiento de dicho asunto o tema y regularlo normativamente; y,
 - (ii) El segundo, cuando la norma andina regula una materia en términos generales y autoriza que algún extremo de ella sea desarrollado de manera más detallada o concreta por la legislación interna de los países miembros.⁶

En cualquiera de los dos supuestos antes mencionados, la regulación del asunto o materia por la norma nacional no puede transgredir ni el texto ni la *ratio legis* de la norma andina.

- 2.4. En esa línea, este Tribunal en reiterada jurisprudencia ha manifestado lo

⁵ Ver Interpretación Prejudicial N° 142-IP-2015 de fecha 24 de agosto de 2015, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2614 del 23 de octubre de 2015; y, la Interpretación Prejudicial N° 67-IP-2013 de fecha 8 de mayo de 2013, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2228 del 16 de agosto de 2013.

⁶ Hugo R. Gómez Apac, Op. Cit, p. 54.



siguiente:

«...la norma comunitaria, la doctrina y la jurisprudencia recomiendan aplicar criterios restrictivos, como el principio del 'complemento indispensable' para medir hasta donde pueden llegar las innovaciones normativas de derecho interno, anotando que sólo serían legítimas aquellas complementarias que resulten ser 'estrictamente necesarias para la ejecución de la norma comunitaria y, por tanto, que favorezcan su aplicación y que de ningún modo la entraben o desvirtúen' (...) advirtió la inaplicabilidad del derecho interno que sea contrario al ordenamiento jurídico comunitario, debiendo quedar substraídos de la competencia legislativa interna los asuntos regulados por la legislación comunitaria. De esta manera, 'la norma interna que sea contraria a la norma comunitaria, que de algún modo la contradiga o que resulte irreconciliable con ella, si bien no queda propiamente derogada, dejará de aplicarse automáticamente, bien sea anterior (subrayamos) o posterior a la norma integracionista.»⁷

(Subrayado agregado)

- 2.5. El Tribunal ha establecido que no son aplicables las normas de derecho interno que sean contrarias al ordenamiento jurídico comunitario, debiendo quedar substraídos de la competencia legislativa interna los asuntos regulados por la legislación comunitaria andina.

Asimismo, el Tribunal, sobre el tema, ha expresado que «*no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquellas*»⁸ (subrayado agregado).

En los términos expuestos, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina deja consignada la presente interpretación prejudicial para ser aplicada por la autoridad consultante al resolver el proceso interno N° **23993-2017**, la que deberá adoptarla al emitir el correspondiente fallo de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 35 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en concordancia con el Artículo 128 párrafo tercero de su Estatuto.

⁷ Ver Interpretación Prejudicial N° 129-IP-2012 de fecha 25 de abril de 2013, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2233 del 5 de setiembre de 2013, que cita la Interpretación Prejudicial N° 121-IP-2004 de fecha 6 de octubre de 2004, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1139 del 12 de noviembre de 2004.

⁸ Ver Interpretación Prejudicial N° 111-IP-2014 de fecha 23 de setiembre de 2014, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 2407 del 24 de octubre de 2014.



El suscrito Secretario del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, en ejercicio de la competencia prevista en el Literal c) del Artículo 19 del Estatuto del Tribunal y en el Literal e) del Artículo Segundo del Acuerdo 02/2021 del 5 de marzo de 2021, certifica que la presente interpretación prejudicial ha sido aprobada por los Magistrados Gustavo García Brito, Luis Rafael Vergara Quintero, Hernán Rodrigo Romero Zambrano y Hugo R. Gómez Apac en la sesión judicial de fecha 21 de junio de 2021, conforme consta en el Acta 14-J-TJCA-2021.



Luis Felipe Aguilar Feijoó
SECRETARIO

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

