

## Fondo Fiduciario de UNCTAD para las Negociaciones de Facilitación del Comercio Nota Técnica № 10

---

# Derecho de Apelación contra Decisiones y Resoluciones de Aduanas y otros Organismos

---

Original: inglés; Traducción no oficial y no editada

### La medida en el contexto de la OMC

El párrafo 3(b) del Artículo X del GATT 1994 (Publicación y Aplicación de los Reglamentos Comerciales) exige que “cada parte contratante mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos destinados, entre otras cosas, a la pronta revisión y rectificación de las medidas administrativas relativas a las cuestiones aduaneras”.

Asimismo, requiere ciertas garantías respecto de la independencia de estos tribunales o procedimientos. En particular, la norma establece que: “Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas, y sus decisiones serán ejecutadas por estos últimos y regirán su práctica administrativa, a menos que se interponga un recurso ante una jurisdicción superior, dentro del plazo prescrito para los recursos presentados por los importadores, y a reserva de que la administración central de tal organismo pueda adoptar medidas con el fin de obtener la revisión del caso mediante otro procedimiento, si hay motivos suficientes para creer que la decisión es incompatible con los principios jurídicos o con la realidad de los hechos”.

### Antecedentes

La posibilidad de apelación o revisión judicial es fundamental para la protección y salvaguardia efectiva de los derechos de los individuos en cualquier sistema legal. En las democracias constitucionales, la revisión judicial de los actos administrativos está a disposición tanto de los ciudadanos como de los funcionarios de gobierno como parte del imperio del derecho.

Las aduanas y otros organismos normalmente ejecutan actos administrativos a través de resoluciones relativas a la importación, exportación y tránsito de mercaderías. Es crucial para los comerciantes afectados por ellas contar con acceso a un sistema de apelación independiente para la revisión y, cuando fuere pertinente, la corrección de los actos administrativos así como respecto de potenciales reclamos compensatorios.

Tanto el derecho de apelación cuanto los procedimientos relevantes a seguir son cuestiones de derecho nacional. Muchos países ya cuentan con sistemas en funcionamiento para asegurar el derecho de apelación contra las decisiones de las aduanas. (Por ejemplo, véase el *Compendio de Mejores Prácticas de Integridad de la OMA*, mayo de 2005, Capítulo 3.) Otros, principalmente los países en desarrollo y los PMA, tendrán que desarrollar o ajustar tales sistemas a fin de cumplir con los estándares internacionales.

Un documento de la OCDE titulado: Enfoques para la Transparencia y Simplificación de los Procedimientos en Frontera: Reflexiones acerca de la implementación del Artículo X del GATT – Propuestas Relacionadas en Países Selectos, TD/TC/WP (2002) 36, provee información y ejemplos de utilidad acerca de los mecanismos y procedimientos de apelación en el orden nacional, basados en información provista por 38 países. En general, los marcos legales nacionales aseguran mecanismos y procedimientos de apelación y revisión administrativa, judicial o arbitral. Los procedimientos generales a seguir en este contexto se incluyen a menudo en segmentos separados de legislación, pero esto varía según el área de política involucrada. Las normas detalladas de procedimiento para cada área de política diferenciada con frecuencia se encuentran en la legislación especializada. Los mecanismos de apelación por lo general se encuentran a disposición y libre acceso de los usuarios sin ninguna distinción formal basada en la nacionalidad. Los procesos de apelación típicamente consisten en dos instancias: una administrativa y otra judicial que le sigue.

La *instancia administrativa* por lo general conlleva un recurso de alzada a una autoridad superior dentro de la misma administración, tal como el Ministerio de Finanzas o el Ministerio de Comercio, o a una autoridad supervisora de esa administración, tal como, por ejemplo, el Comisionado de Aduanas. La *instancia judicial* puede incluir recurso a un tribunal general administrativo o a un cuerpo judicial específicamente establecido en el área de política respectiva, como un tribunal impositivo, una corte fiscal o una corte de comercio internacional. A menudo se debe agotar la instancia administrativa para que el reclamante pueda iniciar subsiguientemente una acción judicial; sin embargo, la legislación de algunos países no prevé una instancia judicial de apelación. En esos casos, las decisiones del ministro responsable u otras instituciones de control son finales y no admiten apelación ulterior.

Algunos países admiten una opción de *mediación* a través de un ombudsman como paso intermedio, si bien no obligatorio, entre las instancias administrativa y judicial. Esta opción puede servir para reducir las demoras burocráticas en el procesamiento de pedidos de auxilio. Los marcos temporales de los procedimientos administrativos de apelación son, por lo general, muy largos y pueden resultar insatisfactorios para las cuestiones de aduanas y fronteras, que se caracterizan por su naturaleza altamente técnica y por su urgencia. Por esta razón, algunos países incluyen normas específicas de apelación para estas cuestiones en su legislación aduanera o arancelaria.

## Mejoras propuestas en la OMC

Basadas en los principios y modalidades contenidos en el Anexo D del Paquete de Julio, se han presentado propuestas detalladas para clarificar y mejorar la redacción del párrafo 3(b) del Artículo X en lo relativo a los procedimientos de revisión y apelación (véase comunicaciones TN/TF/W/6 y TN/TF/W/8). Ellas reiteran la importancia de establecer un sistema de apelaciones e introducen varios elementos novedosos, tales como:

- Respecto de las importaciones, exportaciones y mercadería en tránsito, debería haber una obligación de otorgarles un derecho de apelación legal no discriminatorio.

Esto excede la normativa existente, que obliga a los Miembros solamente a mantener e instituir tribunales y procedimientos para la revisión y corrección de los actos administrativos, independientes de los organismos de aplicación. Esta propuesta, si se adoptara, exigiría que los Miembros de la OMC provean un

derecho de apelación de jerarquía legal en su legislación nacional, de modo de evitar cualquier incertidumbre.

- Debería haber un derecho de apelación de jerarquía legal, inicialmente dentro del mismo organismo o cuerpo y, subsiguientemente, a un cuerpo administrativo o judicial.

Esto procura asegurar que en todos los casos debe existir la posibilidad de apelar a un cuerpo administrativo o judicial separado, diferente del que otorga la decisión inicial. Esto puede incluir la posibilidad, disponible en muchos países, de apelar directamente a una autoridad judicial independiente respecto de las decisiones tomadas por autoridades aduaneras locales.

- Debería establecerse una tardanza estándar para la resolución de las apelaciones menores a nivel administrativo.

Esto ayudaría a evitar demoras innecesarias y a incrementar la eficiencia de los procedimientos de apelación en algunas instancias. Sin embargo, esta iniciativa puede requerir una mayor definición.

- Las empresas deberían tener derecho a representación en todas las instancias del procedimiento de apelación a través de un agente o representante legal.

Esto ayudaría a que las empresas ahorraran tiempo y recursos, especialmente las PYMEs.

- Los procedimientos de apelación deberían ser: fácilmente accesibles, incluido para las PYMEs; publicadas, incluyendo información acerca de tardanzas estándar y condiciones para la apelación, y aplicables de modo no discriminatorio.
- Sus costos deberían ser razonables y conmensurables a los costos de otorgar la apelación.
- Debería asegurarse un acceso fácil y no discriminatorio a la información para la apelación a través de un medio designado oficialmente; centros de información u oficinas comerciales; o a través de la Internet, si fuera posible.
- Respecto del derecho de apelación, las propuestas propugnan el establecimiento de una oficina de quejas; el desarrollo de sistemas de apelación y administrativos para presentar objeciones, y la publicación de las decisiones administrativas y judiciales importantes resultantes de las apelaciones incoadas.

## **Beneficios y costos**

### *Beneficios*

El párrafo 3(b) del Artículo X del GATT 1994 procura asegurar la disponibilidad de un mecanismo para la “revisión y corrección de los actos administrativos vinculados con cuestiones aduaneras”. Las propuestas para aclarar esta disposición, orientadas a establecer un derecho legal de apelación contra las decisiones de aduanas y otros organismos, debería contribuir a su implementación efectiva. Las medidas propuestas también pueden coadyuvar al logro de mejores procesos de adopción de decisiones dentro de los organismos respectivos y a una aplicación más uniforme y predecible de los reglamentos y normas relevantes. El resultado debería ser la existencia de procedimientos fronterizos y aduaneros más transparentes, equitativos y uniformes, de modo de lograr el objetivo del Artículo X. La implementación de la propuesta para

asegurar que los procedimientos de apelación y las decisiones importantes se publiquen de un modo fácilmente accesible a los comerciantes ayudaría a incrementar la transparencia y, a largo plazo, puede coadyuvar a incrementar el comercio transfronterizo.

La existencia de un proceso de apelación de instancias múltiples prevería la posibilidad de apelar a una autoridad administrativa en primera instancia, seguido de una revisión judicial independiente a modo de recurso. Los procedimientos administrativos de apelación brindan una alternativa potencialmente más veloz y potencialmente más barata para la resolución de disputas que los procedimientos de apelación judicial. Al mismo tiempo, la disponibilidad de revisión judicial a través de un cuerpo independiente del organismo que emitió la decisión inicial asegura un más alto grado de imparcialidad y ayuda a aumentar la confianza de los comerciantes en el proceso de apelación. La posibilidad de apelar directamente a una autoridad judicial independiente contra las decisiones de las autoridades aduaneras locales, sin necesidad de agotar las instancias administrativas superiores de la aduana, también puede acelerar la resolución de las cuestiones en disputa.

### *Costos*

Los países en desarrollo, particularmente los PMA, pueden carecer de los recursos para encarar los pasos necesarios para la implementación de las medidas propuestas y pueden precisar asistencia técnica. Sus necesidades se relacionan no solamente con el establecimiento de los cuerpos de apelación necesarios y el entrenamiento del personal sino también con las mejoras del marco legal y reglamentario nacional respecto de los procedimientos de apelación. Pueden surgir gastos, particularmente respecto de lo siguiente:

- Desarrollo de capacidades e infraestructura administrativa e institucional a nivel local;
- Establecimiento de procedimientos para la resolución de controversias entre organismos administrativos y entidades privadas;
- La adaptación, adonde fuera necesario, del marco legal y reglamentario requerido para que el sistema de apelación funcione. Esto incluye la eliminación de ambigüedades y lagunas en los marcos existentes;
- Creación, adonde fuera necesario, de cuerpos para la adopción de decisiones claves, tales como cortes y tribunales;
- Asegurar que esos cuerpos cuenten con suficientes recursos humanos y técnicos para el ejercicio de sus funciones;
- Desarrollo de capacidades y recursos técnicos para la publicación de los procedimientos y decisiones importantes de apelación, especialmente vía Internet;
- Entrenamiento del personal.

### **Capacidad local para implementar la medida**

Para asegurar la efectiva implementación del derecho de apelación es esencial contar con voluntad y compromiso políticos.

Las medidas relativas al derecho de apelación se pueden implementar gradualmente. El mecanismo de trato especial y diferenciado sería aplicable, especialmente para los

PMA. A estos países se les daría más tiempo para implementar las medidas a su propio ritmo, conforme sus necesidades y capacidades específicas. Son los mismos países en desarrollo los que deberían evaluar sus necesidades y capacidades, tanto en términos de recursos humanos como de tecnología, con el complemento de instituciones activas en la provisión de apoyo financiero y técnico en el área de comercio y aduanas de un país dado. Dado el carácter específicamente técnico de las propuestas relativas al derecho de apelación, a esta evaluación también la podrían apoyar otras instituciones que actualmente o con anterioridad haya estado involucradas en asistencia técnica y desarrollo de capacidades en el sector judicial del país.

#### *Relación con otras medidas de facilitación del comercio*

Las propuestas relativas al derecho de apelación están estrechamente vinculadas con otras medidas encaminadas a asegurar la administración imparcial, efectiva y transparente de las regulaciones comerciales. Ellas incluyen medidas relativas a la liberación de mercaderías en caso de apelación, la administración uniforme de los reglamentos comerciales y el mantenimiento de la integridad entre los funcionarios aduaneros y de otros organismos. También están relacionadas a otras medidas del Artículo X acerca de la publicación de las normas comerciales en general.

Cabe mencionar que, respecto de la apelación de las decisiones aduaneras, la mayoría de los elementos contenidos en las propuestas recientes en el ámbito de la OMC están contenidos en el Capítulo 10 del Anexo General de la *Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (con modificaciones), (Convención de Kyoto revisada) 1999*. Estos elementos surgen de los dos principios generales reflejados en esta Convención, a saber:

- Se debe tratar a todas las cuestiones aduaneras de manera transparente y equitativa, y
- Todas las personas que tratan con la aduana deben contar con la oportunidad de presentar una apelación respecto de cualquier materia pertinente.

El Capítulo 10 delinea numerosos estándares vinculados con (a) el derecho de apelación, (b) forma y fundamentos de la apelación, y (c) consideración de la apelación en cuestiones aduaneras. Cada estándar está acompañado por lineamientos explicativos detallados.

La Convención de Kyoto revisada entró en vigor en febrero de 2006 y sus estándares y requerimientos pueden servir de guía a los países. A modo de ejemplo, a continuación se incluyen los estándares relevantes al derecho de apelación.

### **Estándares contenidos en el Capítulo 10 del Anexo General de la Convención de Kyoto Revisada de la OMA (1999)**

#### *A. Derecho de Apelación*

1. La legislación nacional preverá el derecho de apelación respecto de las cuestiones aduaneras.
2. Toda persona que se vea directamente afectada por una decisión u omisión de la aduana tendrá derecho a apelarla.
3. La persona directamente afectada por una decisión u omisión de la aduana recibirá, tras haberlo solicitado a la aduana, una relación de las razones de tal

decisión u omisión dentro de un período especificado en la legislación nacional. Esto podrá resultar o no en una apelación.

4. La legislación nacional preverá el derecho de apelación inicial ante la aduana.
5. Cuando no se haga lugar a una apelación ante la aduana, el apelante tendrá el derecho de apelar a una autoridad independiente de la administración de aduanas.
6. En la instancia final, el apelante tendrá el derecho de apelación ante una autoridad judicial.

#### *B. Forma y Fundamentos de la Apelación*

7. La apelación se incoará por escrito y contendrá los fundamentos que la sustentan.
8. Se fijará un período límite para incoar una apelación de modo que el apelante cuente con suficiente tiempo para estudiar la decisión recurrida y preparar una apelación.
9. Cuando se presente una apelación a la aduana, ésta no requerirá, por principio, que la evidencia comprobatoria se presente simultáneamente con la apelación sino que, en circunstancias apropiadas, se le otorgará un tiempo razonable para la presentación de tal evidencia.

#### *C. Consideración de la Apelación*

10. La aduana dictará su decisión respecto de una apelación tan pronto como le sea posible, notificándola al apelante por escrito.
11. Cuando la aduana niegue una apelación, la aduana dará las razones de la decisión por escrito y notificará al apelante acerca de su derecho de presentar una nueva apelación ante una autoridad administrativa o judicial independiente así como de cualquier límite de tiempo para incoar tal apelación.
12. Cuando la apelación es aceptada, la aduana ejecutará su propia decisión o la de una autoridad judicial o independiente lo antes posible, excepto en el caso en que la aduana apele dicha decisión.

## **Referencias y herramientas disponibles**

### *Organización Mundial de Aduanas*

[www.wcoomd.org](http://www.wcoomd.org)

### *Compendio de Mejores Prácticas de Integridad de la OMA, mayo de 2005*

Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros (con modificaciones), (Convención de Kyoto revisada) 1999

### *OCDE*

[www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Enfoques para la Transparencia y Simplificación de los Procedimientos en Zonas Limítrofes: Reflexiones acerca de la implementación del Artículo X del GATT – Propuestas Relacionadas en Países Selectos, TD/TC/WP (2002) 36.