

CONVENIO DE KYOTO

DIRECTIVAS DEL ANEXO GENERAL

Capítulo 10

RECURSOS DE APELACION EN MATERIA ADUANERA

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	3
2. DERECHO DE APELACIÓN	4
3. FORMA Y MOTIVOS DEL RECURSO DE APELACIÓN.....	7
4. CONSIDERACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN.....	9
5. CONCLUSIÓN.....	10

1. Introducción

Uno de los principios generales del Convenio de Kyoto es que los asuntos aduaneros sean tratados de modo transparente y justo. Consecuentemente, existe otro principio general y es que todas las personas que tratan con la Aduana deben contar con la oportunidad de presentar un recurso de apelación con respecto a cualquier asunto. En la práctica cotidiana ocurren situaciones en las cuales una resolución u omisión de la Aduana no es aceptable para la persona directamente afectada. Por lo tanto, es importante que se tome la precaución de poder dar a la persona interesada, previa solicitud, una explicación de las razones que condujeron a la resolución u omisión y que la persona tenga el derecho de apelar ante la autoridad competente. La autoridad competente puede ser la propia Aduana, otra autoridad administrativa, uno o más árbitros, un tribunal especial, y en una instancia final, una autoridad judicial.

Este derecho de apelación asegura la protección de los individuos contra resoluciones de la Aduana que se considera que no están conformes a las leyes y regulaciones que la misma es responsable de administrar y hacer cumplir. Asimismo, asegura protección contra omisiones por parte de la Aduana con respecto a cualquier asunto. Al mismo tiempo, la revisión de resoluciones u omisiones controvertidas por parte de una autoridad competente y las resoluciones de estas revisiones pueden ser un medio adecuado para asegurar la aplicación uniforme de las leyes y regulaciones. Dependiendo del sistema legal del país interesado, estas resoluciones pueden o no constituir precedentes legales o interpretaciones oficiales que en un futuro se vincularán a disputas iguales o similares para su resolución.

Estas disposiciones contenidas en este Capítulo prevén un proceso de apelación transparente y en múltiples etapas. Se intenta evitar que aquellas personas afectadas por resoluciones aduaneras sean tratadas injustamente. Asimismo, la disponibilidad de una revisión judicial independiente como camino final de apelación, debería crear confianza en el público y en el comercio en las instituciones de gobierno, especialmente en la administración aduanera. Los principios contenidos en las disposiciones del presente Capítulo son también coherentes con el Artículo 11 del Acuerdo sobre Valoración del GATT.

Este Capítulo se refiere a las apelaciones con respecto a todos los asuntos relativos a las leyes y regulaciones de las que la Aduana es responsable de administrar y de hacer cumplir como asuntos relativos a materias de clasificación arancelaria, origen y valor en aduana, así como apelaciones contra disposiciones de carácter general. No obstante, no atiende apelaciones de asuntos penales o apelaciones contra opiniones emitidas por la Aduana que no tienen efecto obligatorio.

2. Derecho de apelación

Norma 10.1

La legislación nacional preverá el derecho de interponer un recurso en materia aduanera.

Esta Norma establece que el derecho de apelación en asuntos aduaneros debe estar previsto en la legislación nacional. Esta disposición es importante para que no exista incertidumbre acerca de la existencia de los mencionados derechos.

El proceso de apelación debe ser claramente descrito en la legislación, y los sectores comerciales así como el público en general, deben tener fácil acceso a la información relativa a los requisitos legales así como a los procedimientos para la presentación de una apelación. El modo en que estos requisitos y procedimientos se podrían hacer accesibles se detalla ampliamente en las Directivas del Capítulo 9 del Anexo General sobre Información, resoluciones, y reglamentos proporcionados por la Aduana.

Como se establece en el Artículo 2 del Cuerpo del Convenio de Kyoto, la Aduana siempre puede otorgar facilidades para apelaciones mayores que las previstas en el presente Capítulo.

Norma 10.2

Toda persona que se encuentre directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana, dispondrá del derecho de interponer un recurso.

Esta disposición asegura el derecho de apelación a toda persona directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana. Será decisión de cada administración aduanera, de forma individual, definir en su legislación qué constituye una “persona directamente afectada” a los efectos de los derechos de apelación. Ejemplos de las personas mencionadas incluirían importadores, exportadores, agentes de aduana o agentes de comercio exterior y viajeros.

A los efectos de evitar confusiones con respecto a qué tipo de resoluciones y de omisiones se puede apelar, la legislación nacional debe establecer los tipos específicos de resoluciones y omisiones que son objeto de una apelación. Normalmente esto incluye resoluciones respecto a asuntos de valoración y de clasificación, y a reglas de origen, así como a asuntos que afectan a los viajeros.

Una omisión, por otro lado, generalmente ocurre cuando la Aduana no cumple con sus obligaciones conforme a la legislación nacional o a la carta de cliente publicada. Por ejemplo, una demora por parte de la Aduana en el procesamiento de una transacción dentro de un tiempo establecido puede causar que el importador sea obligado a pagar derechos e impuestos adicionales debido a cambios en las tasas de cambio que varían de un período a otro. El importador quizá también tenga que pagar gastos adicionales por demora y depósito. Otro ejemplo sería cuando la Aduana no ha respondido o suministrado una información específica solicitada por un importador dentro de un plazo razonable o establecido, y la demora trae como consecuencia que el importador tenga que

incurrir en el pago de derechos, impuestos u otros gastos adicionales. Estas fallas por parte de la Aduana constituirían una omisión y la persona interesada debe tener el derecho de apelar contra la omisión.

Las omisiones pueden tomar varias formas según el procedimiento o la operación involucrada. Cuando la Aduana cometa una omisión deberá ser evaluada con relación a sus obligaciones en virtud de la legislación aduanera y a las disposiciones del Anexo General del Convenio de Kyoto.

Esta Norma se incluye con la idea de llevar a cabo una buena práctica administrativa y no obliga a la persona interesada a preguntar la razón de una resolución u omisión antes de presentar una apelación.

Norma 10.3

La persona directamente afectada por una resolución u omisión de la Aduana será informada sobre las razones que motivaron la mencionada resolución u omisión, dentro de un plazo determinado en la legislación nacional, y luego de haber efectuado la solicitud ante la Aduana. La persona luego decidirá si desea interponer el recurso o no.

Previa solicitud, a aquellas personas directamente afectadas por una resolución u omisión, se les debería proporcionar una completa explicación y las razones que motivaron la resolución o la omisión, dentro de un período razonable especificado en la legislación nacional. Esta disposición es necesaria de modo que la persona afectada sea capaz de presentar una apelación eficaz y a tiempo.

Como se ha acotado en la Norma 10.2 anteriormente, algunas resoluciones pueden no ser objeto de apelaciones, por ejemplo, las horas de atención al público en un puerto u oficina en particular, o las tasas de cambio oficiales. Aunque no existen varias instancias que no sean objeto de apelaciones en un gobierno abierto y transparente, la administración, también, tiene el derecho de no ser indebidamente agobiada con solicitudes que no estén relacionadas a una resolución u omisión apelable. Una administración aduanera sólo debería estar obligada a proporcionar explicaciones y razones por aquellas decisiones u omisiones que sean objeto de apelación según lo establecido en la legislación nacional.

Norma 10.4

La legislación nacional preverá el derecho de interponer un primer recurso ante la Aduana.

Es importante que una persona afectada cuente con la oportunidad de dirigirse inicialmente ante la Aduana a nivel administrativo, con respecto a una resolución u omisión, sin tener que recurrir a una autoridad judicial independiente primero. Este principio de la Norma 10.4 de apelar inicialmente ante la Aduana puede resultar en un desenlace más expeditivo del asunto, menos costoso, y más rápido tanto para la persona afectada como para la administración aduanera.

La apelación se puede realizar ante la oficina aduanera responsable de la resolución u omisión o ante una autoridad superior dentro de la administración aduanera.

Tal vez, una de las situaciones más comunes es que un importador o un viajero se vea agraviado por la resolución de un funcionario de frontera. El recurso inicial debería ser apelar ante el funcionario supervisor, ante el funcionario jefe de la oficina aduanera local o ante la oficina regional. Este recorrido debería estar disponible antes que el asunto sea elevado a la oficina central de Aduanas. El proceso de apelación mencionado no solamente permite encontrar soluciones eficientemente y rápidamente para la conveniencia del importador o del viajero, sino que también reduce la carga dentro de la escala jerárquica con respecto a la resolución de apelaciones que pueden ser menores o de naturaleza local. La información relativa a este proceso de apelación debería estar disponible en avisos públicos y en las oficinas aduaneras. Ver también Directivas del Capítulo 9 del Anexo General.

En algunos países, la apelación inicial puede ser realizada ante la Aduana o ante una autoridad independiente de la administración aduanera, a opción de la persona interesada. La autoridad independiente de la Aduana puede ser un tribunal administrativo, el cual, aunque no sea estrictamente parte del sistema judicial, no obstante, posee plenos poderes para resolver sobre las apelaciones.

Presentar una apelación inicial ante la oficina aduanera responsable de la resolución o de la omisión puede a menudo ser el método más expeditivo y menos costoso para remediar una resolución u omisión errónea. Esto es particularmente evidente ya que esta oficina puede, luego de considerar la apelación, modificar su resolución, o con respecto a una omisión, tomar una resolución.

Norma 10.5

Cuando sea rechazado un recurso ante la Aduana, el demandante tendrá derecho a presentar un nuevo recurso ante una autoridad independiente de la administración aduanera.

A los efectos de que el derecho de apelación proporcione a la persona afectada una revisión justa e imparcial de su apelación, la Norma 10.5 establece que debe existir el derecho de apelar ante una autoridad independiente de la administración aduanera que inicialmente examinó la apelación.

La constitución y área de jurisdicción de la autoridad independiente mencionada puede variar de un país a otro. Puede ser, por ejemplo, un tribunal judicial o un tribunal habilitado para componer disputas aduaneras, o puede ser parte de un procedimiento de arbitraje establecido.

Norma 10.6

En la instancia final, el demandante tendrá el derecho de recurrir ante una autoridad judicial.

Otro principio importante, establecido en la Norma 10.6, es el que establece que el demandante tiene el derecho legal de apelar por último ante una autoridad judicial independiente. La legislación nacional en algunos países determina la autoridad judicial que se encuentra habilitada a celebrar audiencias respecto a las apelaciones mencionadas.

Varias administraciones permiten esta apelación en cualquier etapa del proceso en general. Por ejemplo, si una oficina aduanera local emite una resolución que una persona decide apelar, la persona debería estar autorizada a apelar directamente ante la autoridad judicial independiente sin tener que ir a niveles más elevados de la administración aduanera. Los costos de este curso de acción generalmente hacen que los demandantes sigan el proceso paso a paso. No obstante, en algunos casos, como con grandes empresas multinacionales, el demandante puede optar por someter el asunto al organismo autorizado más elevado, tan pronto como sea posible. Algunos comerciantes internacionales pueden tener un gran volumen de transacciones o un elevado monto invertido y clientes que se verían afectados por el resultado y por lo tanto, deciden acelerar todo el proceso de apelación para obtener una respuesta definitiva lo más pronto posible.

3. Forma y motivos del recurso de apelación

Norma 10.7

Un recurso será presentado por escrito y determinará las causas por las cuales se realiza.

A los efectos de que la base de una apelación sea clara y específica, la Norma 10.7 establece que los demandantes presenten las apelaciones por escrito y que declaren detalladamente los motivos en que se basa la apelación. Esto permite que la consideración del asunto se base en hechos claros y no sea sometido a interpretaciones subjetivas.

Las administraciones aduaneras deberían revisar una apelación por su sustancia y contenido y no por su forma. En otras palabras, manteniendo el principio del Convenio de Kyoto revisado, que establece que la Aduana podría aceptar información en una variedad de formatos, especialmente por medios electrónicos. La Aduana no debería crear ningún formato particular ni formularios para apelaciones. Debería aceptar la información presentada en la medida que sea suficiente a los efectos de una evaluación justa y completa. Por lo tanto, la legislación no debería establecer requisitos insensatos o innecesarios con respecto a la forma en que se debe presentar la apelación.

Una persona que presenta una apelación debe tener el derecho de retirarla si lo hace antes que la autoridad competente se expida con respecto a la apelación.

Norma 10.8

Se determinará un plazo para la presentación de un recurso contra una resolución de la Aduana y el mismo será suficiente como para permitir al demandante estudiar la resolución impugnada y preparar un recurso.

A los efectos de asegurar que todo derecho de apelación pueda ser plenamente ejercido, la Norma 10.8 establece que los períodos prescritos se fijan de modo de proporcionar un plazo razonable para la presentación de una apelación contra una resolución aduanera. Estos períodos, por lo tanto, no deben ser demasiado cortos. También deberán ser compatibles con las leyes aplicables en cada caso.

Probablemente haya períodos distintos según la naturaleza de la resolución o de la omisión. Por ejemplo, resoluciones arancelarias o de valoración pueden tener un cierto período y asuntos con respecto a infracciones o transgresiones menores pueden tener un plazo diferente. Algunos países permiten por lo menos un plazo de 90 días para la presentación de una apelación con respecto a cualquier resolución aduanera.

Varias administraciones aduaneras prevén en sus legislaciones nacionales extensiones de plazos para la presentación de apelaciones en casos excepcionales.

Norma 10.9

Cuando se interponga un recurso ante la Aduana, no será necesario de oficio presentar los elementos de prueba junto con el escrito del recurso, pero si fuera necesario, se otorgará un tiempo razonable para la presentación de la prueba mencionada.

A los efectos de preparar una apelación eficaz, el demandante debe contar con un plazo adecuado y razonable a fin de reunir pruebas que respalden su apelación luego de su presentación. Esto puede implicar obtener documentos o declaraciones de respaldo de un expedidor o cliente extranjero, de modo que el demandante demuestre en qué se basa su declaración inicial. También puede ser obligado a obtener un certificado o una declaración de un gobierno extranjero. De este modo, este período para reunir pruebas debería permitir consideraciones prácticas necesarias para que la Aduana tenga todos los hechos a la vista. Por otro lado, la Aduana no debería normalmente imponer la presentación de elementos de prueba adicionales cuando no sean necesarios o no sean relevantes al caso.

A los efectos de evitar cualquier abuso o mal uso del proceso de apelación, una vez que el tiempo para la presentación de una apelación contra una decisión de la Aduana haya expirado, no se debería permitir nuevos reclamos o apelaciones contra esa resolución. La única prueba adicional cuya presentación debería ser permitida sería la prueba en respaldo de las reclamaciones que fueron presentadas a tiempo contra la resolución.

4. Consideración del recurso de apelación

Norma 10.10

La Aduana decidirá sobre un recurso de apelación y notificará su resolución al demandante por escrito, tan pronto como sea posible.

Con el interés de realizar una buena gestión, en un gobierno justo y abierto, la Norma 10.10 establece que la Aduana deberá comunicar su resolución con respecto a la apelación, tan pronto como sea posible. Asimismo requiere que la Aduana notifique al demandante por escrito tan pronto como la resolución con respecto a la apelación sea adoptada. No es el objetivo de esta disposición sobrecargar a la Aduana, sino instaurar confiabilidad en el proceso de apelación y predicibilidad tanto para los demandantes como para la Aduana.

Norma 10.11

Cuando un recurso ante la Aduana sea rechazado, la Aduana igualmente notificará, por escrito, al demandante las razones que motivaron su resolución y le informará respecto a su derecho de introducir un nuevo recurso ante una autoridad administrativa o independiente y con referencia a los plazos para la presentación del recurso mencionado.

A los efectos de asegurar aún más la equidad de la gestión del proceso de recurso, la Norma 10.11 establece que la Aduana debe indicar por escrito al demandante las razones específicas para negar una apelación. Más aún, la Aduana debe también aconsejar al demandante, por escrito, con respecto a su derecho de presentar una apelación adicional u otra apelación contra la resolución ante cualquier otro organismo e incluir un plazo para la presentación de las otras apelaciones mencionadas.

Esta norma es una extensión necesaria de la Norma 10.5 que establece que el demandante tendrá derecho a otra apelación ante una autoridad independiente de la Aduana. En algunos países, se le informa al demandante con respecto a la posibilidad de presentar una nueva apelación contra el recurso inicial, mientras que en otros se proporciona asesoramiento mediante avisos pre-impresos, folletos o panfletos que proporcionan información al demandante con respecto a otras vías de apelación. Sea cual sea la forma en que se escriba la información, la misma debe indicar claramente al declarante los casos donde otra vía de apelación está disponible y los pasos a seguir.

Norma 10.12

Cuando se pronuncie un fallo favorable respecto a un recurso, la Aduana aplicará su resolución o la de la autoridad independiente o judicial lo antes posible, excepto en los casos en que la Aduana presente ella misma un recurso contra la resolución mencionada.

La Norma 10.12 describe otro importante principio de buena gestión de los asuntos públicos. Cuando una apelación ha sido resuelta a favor del demandante, la administración aduanera debe implementar la resolución tan pronto como sea posible. En otras palabras, aunque la Aduana no apruebe la resolución final del proceso de apelación, no puede demorar la implementación de una resolución que no está a su favor.

No obstante, cuando la administración aduanera presente una apelación por sí misma contra una resolución emitida en una apelación, normalmente no será necesario implementar esta resolución hasta que la apelación aduanera haya sido resuelta por la autoridad competente.

Como ejemplo, si la resolución de una apelación obliga a la Aduana a reembolsar derechos e impuestos por clasificar como una mercancía (commodity) con otra clasificación arancelaria a una tasa inferior, la Aduana no debería tener que proporcionar el reembolso hasta que su propio camino de apelación haya sido completado. Si, no obstante, la Aduana decidiera no interponer otro recurso de apelación, tendría que ajustar la clasificación y reembolsar el monto en cuestión, inmediatamente, luego que se publique la resolución.

5. Conclusión

En resumen, el derecho de apelar una resolución o una omisión de la Aduana es fundamental en materia de una buena gestión de asuntos públicos. El proceso de gestionar y de emitir una resolución debe ser simple, directo y tan a tiempo como sea posible. Todos los requisitos impuestos tanto al demandante como a la Aduana deben ser claramente establecidos en la legislación y fáciles de acceder por todas las partes. La Aduana debe informar a los demandantes por escrito con respecto a las resoluciones y debe implementar las resoluciones definitivas rápidamente.