

CAPÍTULO CUARTO	
REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO	
DE AMÉRICA DEL NORTE	103
I. Introducción	103
II. Criterios de origen	104
1. Del valor del contenido regional	107
2. Otras disposiciones relacionadas con el régimen de origen	111
III. Algunos ejemplos de origen en el TLCAN	113
IV. Procedimientos aduaneros relacionados con el origen de las mercancías	114
1. Certificación de origen	114
2. Registros contables	115
3. Procedimientos de verificación del origen	116
4. Resoluciones anticipadas	117
5. Revisión e impugnación de las resoluciones de determinación de origen y de las resoluciones anticipadas	117
6. Caso práctico sobre procedimientos aduaneros	118
V. Reglas de marcado de país de origen	122
VI. Tesis jurisprudenciales relativas a certificados y reglas de origen emitidas por el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa (septiembre de 1998, marzo de 2003)	125
1. Reglas de origen	125
2. Certificados de origen	126

CAPÍTULO CUARTO

REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE⁹³

I. INTRODUCCIÓN

México se transformó significativamente en la segunda mitad del siglo XX. Particularmente en los últimos 20 años su transformación más visible tuvo lugar en el ámbito económico, donde experimentó un cambio radical. Después de la Segunda Guerra Mundial adoptó una estrategia de desarrollo denominada “sustitución de importaciones”, que entró en crisis desde los años setenta hasta principios de los ochenta. En el sexenio de Miguel de la Madrid el país ingresó en el GATT, y en consecuencia, en una nueva etapa económica, “la apertura comercial”, auspiciada por las corrientes globalizadoras.

Dentro de este nuevo paradigma económico, en 1993 México suscribió, al amparo del artículo XXIV del GATT, el Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

La importancia del TLCAN en el contexto económico mexicano es de grandes dimensiones. Por un lado, fue la primera experiencia comercial del país en temas como servicios y reglas de origen; por el otro, el TLCAN se erigió como un modelo a seguir en la suscripción de otros tratados que México ha celebrado con países latinoamericanos.

Con el surgimiento de los tratados comerciales de integración, los sistemas generalizados de preferencias y los procesos de globalización (integración de plantas en países distintos), los problemas de origen merca-

⁹³ Cabe señalar que el tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos de Norteamérica establece una regulación en su capítulo cuarto sobre reglas de origen y certificación semejante al TLCAN, salvo algunas particularidades que de fondo no afectan la identificación de ambas disposiciones. Para obtener mayor información sobre el citado tratado, se puede consultar la pagina www.prochile.cl En cuanto al régimen de origen véase <www.direcon.cl/htm/acuerdos_internacionales/estadosunidos_12php>.

dológico adquieren importancia crucial, pues bajo esquemas económicos proteccionistas el origen de las mercancías era una tarea sencilla, porque lo normal era que se produjeran íntegramente en un solo país, desalentando con ello todo tipo de importaciones.

En este nuevo panorama, el fenómeno de las producciones regionales con incorporaciones de terceros países llevó a establecer reglas de origen con características objetivas y ágiles, necesidad que México experimentó con la suscripción del TLCAN.

En el TLCAN, los capítulos IV y V están destinados a disciplinar el origen de las mercancías que gozarán de los beneficios de la desgravación arancelaria, velando por que sean efectivamente los productos originarios de la región los verdaderamente favorecidos por el acuerdo comercial. El objetivo es evitar en general que terceros países aprovechen preferencias gratuitas, así como equilibrar los intereses de países miembros del TLCAN con legítimas inversiones de terceros que bajo parámetros objetivos deseen incorporar industrias, insumos y componentes a procesos productivos regionales.

Antes de entrar en el análisis concreto del régimen de origen en el TLCAN es preciso señalar que el primer antecedente legislativo y jurisprudencial sobre el origen de las mercancías se encuentra en la sección 25 del Acta de Tarifa de 1890 de Estados Unidos de América y en la jurisprudencia de 1908 de la Suprema Corte en relación con el caso *Anheuser-Bush Ass'n vs. United States*, en el que se introduce el ambiguo concepto de transformación sustancial en la fabricación de manufacturas.⁹⁴

De esa fecha a la actualidad, el criterio de transformación sustancial se convirtió en el pivote sobre el cual se ha pretendido establecer el origen o la nacionalidad de las mercancías que incorporan a su proceso de fabricación componentes, insumos o procesos de más de uno o varios países.

II. CRITERIOS DE ORIGEN

El artículo 401 del capítulo IV del TLCAN determina que un bien se considerará originario del territorio de una parte cuando: “*sea obtenido en el territorio de una parte*”.

⁹⁴ Jimmie, Reyna, “A preliminary Review of the Operation and Effect on the NAFTA Rules of Origin”, *United States-Mexico Law Journal*, Albuquerque, núm. 1, 1993, p. 130.

nido en su totalidad o sea producido enteramente en territorio de una o más de las partes, atendiendo a lo establecido en el artículo 415, inciso a)”.

El artículo 415 señala que para efectos del capítulo correspondiente, bienes obtenidos en su totalidad o mercancías producidas enteramente en territorio de una o más de las partes significa:

- Minerales extraídos en territorio de una o más de las partes;
- Productos vegetales, tal como se definen en el sistema armonizado, cosechados en territorio de una o más de las partes;
- Animales vivos que hayan nacido y hayan sido criados en el territorio de una o más de las partes;
- Bienes obtenidos de la caza o pesca en territorio de una o más de las partes;
- Bienes (peces, crustáceos y otras especies marítimas) obtenidos del mar por barcos registrados o matriculados por una de las partes y que lleven su bandera;
- Bienes producidos a bordo de barcos fábrica a partir de los bienes identificados en el inciso e), siempre que tales barcos fábrica estén registrados o matriculados por alguna de las partes y lleven su bandera;
- Bienes obtenidos por una de las partes o una persona de una de las partes, del lecho o del subsuelo marino fuera de las aguas territoriales, siempre que una de las partes tenga derechos para explotar dicho lecho o subsuelo marino;
- Bienes obtenidos del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidos por una de las partes o una persona de una de las partes, y que no sean procesados en un país que no sea parte.
- Desechos y desperdicios derivados de: i. producción en territorio de una o más de las partes; ii. bienes usados, recolectados en territorio de una o más de las partes, siempre que dichos bienes sean adecuados sólo para la recuperación de materias primas.
- Bienes producidos en territorio de una o más de las partes, exclusivamente a partir de los bienes mencionados en los incisos a) a i) o de sus derivados, en cualquier etapa de la producción.

1) Cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra un cambio de clasificación arancelaria de acuerdo

con el anexo 401, como resultado de que la producción se haya llevado a cabo enteramente en territorio de una o más de las partes, o que el bien cumpla con los requisitos correspondientes de ese anexo cuando no se requiera un cambio en la clasificación arancelaria.

2) El bien se produzca enteramente en territorio de una o más de las partes a partir exclusivamente de materiales originarios, o

3) Excepto para bienes comprendidos en los capítulos 61 al 63 del Sistema armonizado, el bien sea producido enteramente en territorio de una o más de las partes pero uno o más de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien, y considerados como partes de conformidad con el sistema arancelario, no sufran un cambio de clasificación arancelaria debido a que:

a) El bien sea importado a territorio de una parte sin ensamblar o desensamblado, pero haya sido clasificado como un bien ensamblado, o

b) La partida para el bien sea la misma tanto para el bien como para sus partes y los describa específicamente, o esa partida no se divida en subpartidas, o la subpartida arancelaria sea la misma tanto para el bien como para sus partes y los describa específicamente;

c) Siempre que el valor del contenido regional, determinado de acuerdo con el artículo 402, no sea inferior a 60% cuando se utilice el método de valor de transacción, ni a 50% cuando se emplee el método de costo neto, y el bien satisfaga los demás requisitos aplicables de este capítulo.

De lo anterior se puede desprender que, según el inciso c) del artículo 401, los bienes producidos en la región exclusivamente de materiales originarios califican como originarios; por ejemplo, puertas fabricadas en México a partir de madera originaria de Canadá. De hecho, los incisos a) y c) establecen criterios de bienes totalmente originarios de la región.⁹⁵

Una segunda hipótesis de origen se encuentra en los incisos b) y d) del citado artículo 401, que se asimila al criterio o método de los productos fabricados a partir de materiales, partes o componentes importados a Canadá, México o Estados Unidos de Norteamérica desde terceros países (productos extrarregionales); es decir, cada material no originario o extraregional que se utilice en la producción de un bien que sufra un cambio arancelario de los descritos en el anexo 401 como resultado de una

⁹⁵ Aguilar, Aranguren, Asdrubal, *Las normas de origen en la integración económica*, Caracas, 1976, p. 10.

transformación productiva efectuada en la región, o cumpla con otros requisitos dispuestos en dicho anexo cuando no se requiera del salto o cambio en clasificación arancelaria y dicho bien cumpla con los demás requisitos aplicables, específicos o generales (salto arancelario, valor de contenido regional o requisito específico según producto; ejemplo: textiles, automotrices, calzado).

Por ejemplo, la carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada, se clasifica en la partida 02.03, mientras que los animales vivos de la misma especie se clasifican en la partida 01.03. Por tanto, la carne de cerdo puede gozar de los beneficios de la desgravación arancelaria aunque sea de animales vivos importados de Costa Rica y se realice una transformación simple en Canadá, Estados Unidos de América o México.

1. Del valor de contenido regional

El concepto de valor de contenido regional comprende la suma de los valores agregados que experimenta una mercancía producida en Canadá, Estados Unidos de América o México con componentes, materiales o insumos de terceros países y que permite al bien final calificar como producto originario de la región. Se trata de una técnica aduanera que comparará el valor factura de los productos importados a la región (México, Canadá o EUA) con el precio de exportación de dicho bien a cualquiera de los tres países miembros del TLCAN.

Para detectar y efectuar objetivamente dicha comparación, el artículo 402 del TLCAN establece dos alternativas para el cálculo de requisito de contenido regional: el método de valor de transacción,⁹⁶ y el método del costo neto regional.

A. Método del valor de transacción

El artículo 402 (2) establece la siguiente fórmula para determinar el valor del contenido regional de un bien bajo el método de valor de transacción:

⁹⁶ En este artículo se aplica el valor de transacción conceptualizado en el GATT, no obstante que se tiene conocimiento de que el TLCAN introduce diversas modalidades sobre las cuatro premisas fundamentales del código GATT en la materia.

$$VCR = \frac{VT - VMN}{VT} \times 100$$

donde

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

VT es el valor de transacción del bien ajustado sobre la base LAB;

VMN es el valor de materiales no originarios utilizados por el productor en la producción del bien.⁹⁷

B. *Método de costo neto*

Para calcular el valor de contenido regional (VCR) de un bien, este método se basa principalmente en los costos o gastos en que incurrió el productor de un bien destinado a la exportación al realizar su producción en un periodo determinado. Por tanto, se puede decir que el costo neto es la suma de todos los costos que utilizó el productor del bien exportador, menos algunos costos no permisibles o excluidos por cada producto.

La fórmula del costo neto establecida en el TLCAN es la siguiente:

$$VCR = \frac{CN - VMN}{CN} \times 100$$

donde

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

CN es el costo neto del bien;

VMN es el valor de los materiales no originarios utilizados por el productor en la producción del bien.

Cada una de las partes, de acuerdo con el artículo 402, dispondrá que un exportador o productor calcule el valor de contenido regional de un bien exclusivamente con base en el método de costo neto cuando:

- 1) No exista valor de transacción del bien;
- 2) El valor de transacción del bien no sea admisible conforme al artículo 1o. del Código de Valoración Aduanera;
- 3) El bien sea vendido por el productor a una persona relacionada y el volumen de ventas, por unidades de cantidad de bienes idénticos o similares vendido a personas relacionadas durante un periodo de seis meses inmediatamente anterior al mes en que el bien en cuestión sea vendido,

⁹⁷ Véase Witker, Jorge, *La nueva valoración aduanera y el TLC*, México, 1992.

exceda 85% de las ventas totales del productor con respecto a esos bienes.

4) El bien:

- a) Sea un vehículo automotriz comprendido en las partidas 8701 u 8702, subpartidas 8703.21 a la 8703.90, o partidas 8704, 8705 u 8706.
- b) Esté identificado en los anexos 403.1 o 403.2 y sea para uso en vehículos automotrices comprendidos en las partidas 8701 a la 8706;
- c) Esté comprendido en las partidas 64.01 a la 64.05, o
- d) Esté comprendido en la fracción arancelaria 8469.10.aa (máquinas para procesamiento de textos).

5) El exportador o productor elija acumular el valor de contenido regional del bien de conformidad con el artículo 404, o

6) El bien se designe como material intermedio de acuerdo con el párrafo 10 y esté sujeto a un requisito de valor de contenido regional.

Cuando el exportador o el productor de un bien calcule su valor de contenido regional sobre la base del método de valor de transacción y una parte notifique subsecuentemente al exportador o productor, durante el curso de una verificación conforme al capítulo V, “Procedimientos aduanales”, que el valor de transacción del bien o el valor de cualquier material utilizado en la producción del bien requieren ajuste o no sean admisibles conforme al artículo 1o. del Código de Valoración Aduanera, el exportador o el productor podrá calcular entonces el valor de contenido regional del bien sobre la base del método de costo neto.

Nada de lo dispuesto en el párrafo anterior se interpretará como impedimento para realizar cualquier revisión o impugnación disponible de conformidad con el artículo 510, “Revisión e impugnación”, del ajuste o rechazo del:

- a) valor de transacción de un bien, o
- b) valor de cualquier material utilizado en la producción de un bien.

Para efectos del cálculo del costo neto de un bien conforme al TLCAN, el productor del bien podrá:

a) Calcular el costo total en que haya incurrido respecto a todos los bienes producidos por el mismo y sustraer todos los costos de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarques y empaques, así como los costos financieros no admisibles incluidos en el costo total de los bienes referidos, y luego asignar razonablemente al bien el costo neto que se haya obtenido de esos bienes.

b) Calcular el costo total en que haya incurrido respecto a todos los bienes producidos por el mismo, asignar razonablemente el costo total al bien, y posteriormente sustraer todos los costos de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles incluidos en la porción del costo total asignada al bien, o

c) Asignar razonablemente cada costo que forme parte del costo total en que haya incurrido respecto al bien, de modo que la suma de estos costos no incluya costo alguno de promoción de ventas, comercialización, servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles, siempre que la asignación de tales costos sea compatible con las disposiciones sobre asignación razonable de costos establecidas en las reglamentaciones uniformes, determinados conforme al artículo 511, “Procedimientos aduanales-reglamentaciones uniformes”.

Salvo lo dispuesto en el párrafo 11 del artículo 402 referente al valor de un material intermedio, el valor de un material utilizado en la producción de un bien:

1) será el valor de transacción del material calculado de conformidad con el artículo 1 del Código de Valoración Aduanera, o

2) será calculado según los artículos 2 al 7 del Código de Valoración Aduanera en caso de que el valor de transacción del material no sea admisible conforme al artículo 1o. de este código, e

3) incluirá, cuando no estén considerados en los incisos a) o b):

a) los fletes, seguros, costos de empaque y todos los demás costos en que se haya incurrido para el transporte del material hasta el lugar en que se encuentre el productor;

b) los aranceles, impuestos y gastos por los servicios de agencias aduanales relacionados con el material pagados en territorio de una o más de las partes;

c) el costo de desechos y desperdicios resultantes del uso del material en la producción del bien, menos el valor de los desechos renovables o productos incidentales.

Salvo lo dispuesto en el artículo 403 (1) y para los componentes identificados en el anexo 403.2, el productor de un bien podrá, para efectos del cálculo del valor de contenido regional de conformidad con los párrafos 2) o 3), designar como material intermedio cualquier materia de

fabricación propia utilizada en la producción del bien siempre que, de estar sujeto ese material intermedio a un requisito de valor de contenido regional, ningún otro material de fabricación propia sujeto al requisito de contenido regional utilizado en la producción de ese material pueda a su vez ser designado por el productor como material intermedio.

El valor de un material intermedio será:

a) El costo total incurrido con respecto a todos los bienes producidos por el productor del bien que pueda asignarse razonablemente a ese material intermedio, o

b) La suma de cada costo que sea parte del costo total incurrido respecto del material intermedio que pueda ser asignado razonablemente a ese material intermedio.

El valor de un material indirecto se fundamentará en los principios de contabilidad generalmente aceptados, aplicables en el territorio de la parte en la cual el bien es producido.

En síntesis, según lo visto anteriormente, el TLCAN prevé dos grandes métodos para identificar y calificar como originario un bien que no ha sido total y completamente fabricado (con componentes extrarregionales) en uno o más de los países del TLCAN.

2. Otras disposiciones relacionadas con el régimen de origen

A. Acumulación

Bajo este rubro se inscribe la posibilidad, a decisión del exportador o productor de un bien de una parte, de acumular la producción de este bien realizada en el territorio de otras partes por uno o más productores, siempre que todos los materiales no originarios utilizados en la producción del bien sufran el cambio de clasificación arancelaria, y el bien cumpla con los requisitos de contenido regional correspondientes y satisfaga los requisitos respectivos del capítulo IV del TLCAN.

B. De minimis

Un bien se considerará originario si los materiales no originarios utilizados en su producción, no sufriendo cambio de clasificación arancela-

ria, no excedan de 7% del valor de transacción del bien ajustado sobre la base LAB.

C. Bienes y materiales fungibles

La determinación de origen de los materiales fungibles tanto originarios como no originarios se realizará a través de los métodos de manejo de inventarios establecidos en las reglamentaciones uniformes, que para el caso del TLCAN se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1993 y fueron modificados el 15 de septiembre de 1995.

D. Accesorios, herramientas, refacciones

En cuanto a los accesorios, refacciones y herramientas entregados con el bien, se considerarán originarios si los bienes son originarios, y no se tomarán en cuenta los materiales no originarios utilizados en su producción siempre que los accesorios, herramientas y refacciones no sean facturados por separado del bien, las cantidades y el valor de dichos accesorios, refacciones, etc., sean los habituales para el bien, y cuando el bien esté sujeto al requisito de contenido regional.

E. Transbordo

El TLCAN establece la regla del transporte directo de las mercancías señalando claramente que “no se considerará como originario por haber sido producido de conformidad con el capítulo IV del TLCAN, cuando con posterioridad a esa producción fuera de los territorios de las partes el bien sufra un procesamiento ulterior o sea objeto de cualquier otra operación excepto las necesarias para su mantenimiento”.⁹⁸

F. Operaciones que no confieren origen

No confieren origen actividades como la simple dilución en agua o en otra sustancia que no altere materialmente las características del bien, o

⁹⁸ Artículo 411 del TLCAN.

cualquier producción o práctica de fijación de precio respecto de las cuales se pueda demostrar, a partir de pruebas suficientes, que su objetivo son las disposiciones del capítulo IV del TLCAN.⁹⁹

III. ALGUNOS EJEMPLOS DE ORIGEN EN EL TLCAN

1) La carne de animales de la especie porcina, fresca, refrigerada o congelada, se clasifica en la partida 02.03, mientras que los animales vivos de la misma especie se clasifican en la partida 01.03. Por tanto, la carne de cerdo puede gozar de los beneficios de un acuerdo aunque provenga de animales importados vivos de terceros países. Se trata de una transformación simple.

2) Caso de cambio de subpartidas arancelarias: las subpartidas 2008.19-2008.99 comprenden las piñas conservadas o preparadas, al natural o en almíbar, peras en sus distintas preparaciones, albaricoques, cerezas, duraznos, fresas, palmitos, y sus mezclas, preparados con o sin azúcar. La regla dice que se requiere que el cambio provenga de cualquier otro capítulo. Dado que todas las frutas frescas o secas para producir estos productos finales se encuentran en el capítulo 8, dichas frutas pueden ser importadas. Aquí hay simple transformación.

3) Caso de cambio de subpartidas pero con más restricciones: las subpartidas 2009.11-2009.30 comprenden los jugos de naranja, pomelo o toronja y demás agrios o cítricos en sus diversas formas. La regla establece que se requiere un cambio desde cualquier capítulo, excepto de la partida arancelaria 08.05, que son todos los insumos cítricos en estado fresco. En consecuencia, los jugos de frutas cítricas deben producirse con frutas cítricas regionales. Además, se establece especialmente que no es aplicable la regla de *minimis* a la partida 08.05.

4) Caso de cambio de subpartidas arancelarias más requisito de contenido regional: las máquinas sembradoras se clasifican en la subpartida 8432.30. La regla dice que debe haber cambio de cualquier otra partida arancelaria: puede ser un cambio de la subpartida 8432.90, que son los discos de arado. Haya o no haya cambio de partida, hay un contenido regional no menor a:

- a) 60 por ciento cuando se usa el método de valor de la transacción,
- b) 50 por ciento cuando se usa el método de costo neto.

⁹⁹ Artículo 412 del TLCAN.

Por consiguiente, los discos de arado pueden ser importados siempre y cuando el valor de transacción de la máquina sembradora, menos el valor de discos dividido por el valor de transacción de la sembradora, sea mayor o igual a 60%.

IV. PROCEDIMIENTOS ADUANEROS RELACIONADOS CON EL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

1. *Certificado de origen*

El capítulo V, denominado “Procedimientos aduaneros”, es complementario del IV, y comprende del artículo 501 al 514. Su aplicación se realiza a través de las reglamentaciones uniformes del TLCAN publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1993, y modificadas el 15 de septiembre de 1995.

De entrada, el capítulo V determina en su artículo 501 que las partes establecerán un certificado de origen, mismo que podrán modificar posteriormente.

Este certificado de origen deberá ser llenado por el exportador y/o productor del bien que se desea exportar a uno de los países partes del TLCAN una vez cumplida la regla de origen específica, con el fin de amparar que los bienes objeto de importación cumplan con los requisitos marcados en el TLCAN y sus reglamentaciones uniformes.

Todo exportador de bienes que pretenda gozar de un trato preferencial en los términos del TLCAN está obligado, de acuerdo con el artículo 501, a:

a) Llenar el certificado de origen en el formato aprobado por la autoridad aduanera.

b) Firmar el certificado y señalar los datos de los signatarios.

c) Fechar el certificado.

d) Cuando el productor no sea el exportador del bien, este último podrá llenarlo y firmarlo con fundamento en su conocimiento respecto de si el bien califica como originario; o bien solicitar un certificado de origen al productor, el cual en términos del mismo artículo no está obligado a proporcionar un certificado de origen al exportador.

e) Entregar una copia del certificado de origen a la autoridad aduanera cuando ésta lo solicite.

f) Notificar a todos aquellos a quienes haya entregado un certificado de origen cuando exista información incorrecta, así como cuando la autoridad aduanera haya negado el trato arancelario preferencial por no haber cumplido con las reglas de origen o cualesquiera de los demás requisitos señalados en el TLCAN y sus reglamentaciones uniformes.

Cada una de las partes dispondrá que el certificado de origen que ampara una sola importación de un bien a su territorio, o varias importaciones de bienes idénticos a su territorio, a realizarse en un plazo específico que no excederá de un año, sea aceptado por su autoridad aduanera por cuatro años a partir de la fecha de su firma.

En términos del artículo 502, párrafo 1, el importador de un bien está obligado a:

a) Declarar por escrito, con base en un certificado de origen válido, que el bien califica como originario.

b) Tener dicho certificado de origen válido en su poder al momento de hacer el despacho de las mercancías.

c) Proporcionar una copia del certificado de origen válido cuando así lo solicite la autoridad aduanera.

d) Cumplir con los requisitos señalados en el capítulo V del TLCAN y demás disposiciones relativas.

Las partes acuerdan negar el trato arancelario preferencial a todo importador que así lo solicite, siempre que no cumpla con los requisitos establecidos en el presente capítulo y en las reglamentaciones uniformes correspondientes.

2. Registros contables

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 505 del TLCAN, los exportadores o productores que llenen un certificado de origen que ampare un bien que se exporte a territorio de una de las partes del TLCAN bajo trato arancelario preferencial, deberán conservar todos los registros relativos al origen del bien sólo por cinco años, inclusive los referentes a:

- a)* La adquisición, los costos y el pago del bien exportado.
- b)* La adquisición, los costos, el valor y el pago de los materiales, incluso los indirectos, utilizados en la producción del bien exportado.
- c)* La producción del bien en la forma en que se exporte.

3. Procedimientos de verificación del origen

Toda autoridad aduanera está facultada para verificar el origen de los bienes importados al amparo del TLCAN a través de:

a) Cuestionarios escritos dirigidos al exportador o productor en territorio de otra parte.

b) Visitas a las instalaciones de un productor o exportador en territorio de otra parte con el propósito de examinar los registros contables e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción de un bien.

c) Otros procedimientos que acuerden las partes.

En el caso de las visitas de verificación, la autoridad aduanera correspondiente deberá notificar al exportador o productor su intención de efectuarlas conforme al artículo 506 del TLCAN, y obtener consentimiento por escrito del exportador o productor cuyas instalaciones vayan a ser visitadas. Asimismo, deberá notificarlo a su contraparte, es decir, a la autoridad aduanera del país parte del TLCAN donde se planea realizar dicha visita.

Con referencia a México, en un principio, como paso previo a la elección de cualquiera de los procedimientos antes señalados, el requerimiento de la autoridad aduanera consiste en solicitar al importador la documentación relacionada con dichas importaciones al amparo del TLCAN, que consiste normalmente en:

- Certificado de origen válido, llenado de acuerdo al origen respectivo y con base en los requisitos que marca el TLCAN.
- Factura comercial que respalde que los bienes descritos en el certificado de origen son los mismos que se señalan en dicha factura comercial.
- Solicitud de importación llenada y sellada de acuerdo a lo estipulado en la ley aduanera y su reglamento, donde se correlacionará que los datos de la factura y el certificado coinciden con la solicitud de importación.
- Guía de embarque, la cual demuestre la procedencia de los bienes objeto de verificación.
- Manifestación de valor en aduanas de acuerdo con los artículos 64 a 78 de la ley aduanera.

El requerimiento de la información antes señalada se realiza en el caso de la aduana mexicana con base en diversos ordenamientos, tales como el reglamento interno del Servicio de administración tributaria (SAT), Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, TLCAN y reglamentaciones uniformes del TLCAN.

Una vez recibida y revisada la información a la luz de los capítulos IV y V del TLCAN, la autoridad aduanera mexicana puede, en caso de que los bienes cumplan con las reglas de origen del TLCAN, emitir un oficio de conclusión de revisión de gabinete de acuerdo con el artículo 48, fracción V, del Código Fiscal de la Federación.

En caso de persistir la duda, la autoridad puede iniciar cualquiera de los procedimientos de verificación antes señalados.

4. Resoluciones anticipadas

De lo establecido por el artículo 509 se desprende que cada una de las partes dispondrá, por conducto de su autoridad aduanera, el otorgamiento expedito de resoluciones anticipadas por escrito, previo a la importación de un bien a su territorio, al importador en su territorio, o al exportador o al productor en territorio de otra parte, con base en los hechos y circunstancias manifestados por el importador, el exportador o el productor referentes, entre otros puntos, a si los materiales importados a un país que no es parte utilizados en la producción del bien sufren el cambio de clasificación arancelaria, o si el bien satisface algún requisito de contenido regional, ya sea conforme al método de valor de transacción o costo neto, etcétera.

5. Revisión e impugnación de las resoluciones de determinación de origen y de las resoluciones anticipadas

Cada país signatario del TLCAN deberá otorgar sustancialmente, de acuerdo con el artículo 510 del TLCAN, las condiciones tanto al importador como al exportador para ejercer sus derechos de revisión e impugnación en relación con las resoluciones que dicha autoridad aduanera emita.

Respecto de los productores o exportadores, la regla 90 de las reglamentaciones uniformes modificadas del TLCAN y publicadas en el *Di-*

rio Oficial de la Federación el 15 de septiembre de 1995, señala lo siguiente: “Se considerará que tienen interés jurídico para interponer los medios de impugnación en contra de una resolución de determinación de origen en la que se niegue trato arancelario preferencial a un bien, el exportador y productor de ese bien que hubiera llenado el certificado de origen que lo ampare”.

Además de lo dispuesto por los artículos 1804 (procedimientos administrativos) y 1805 (revisión e impugnación), cada país deberá dar acceso a por lo menos un nivel de revisión administrativa, independientemente del funcionario o dependencia responsable de la resolución sujeta a revisión; y a una revisión judicial o *cua*si-judicial de dicha resolución en concordancia con la legislación interna de cada país.

En este sentido, el artículo 1802 del TLCAN señala que “cada una de las partes (países) se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general que se refieran a cualquier asunto comprendido en este tratado se publiquen a la brevedad o se pongan a disposición para conocimiento de las personas (importadores o exportadores) o partes interesadas”.

Asimismo, la regla 89 de las reglamentaciones uniformes señala que “en contra de las resoluciones de determinación de origen en las que se niegue el trato arancelario preferencial a un bien ... procederán los siguientes medios de impugnación: recurso administrativo de revocación (Código Fiscal de la Federación); juicio de nulidad (Código Fiscal de la Federación), y juicio de amparo”.

6. Caso práctico sobre procedimientos aduaneros¹⁰⁰

En mayo de 1997 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) recibió una demanda de una cámara industrial, la cual señalaba que se estaban importando bienes comprendidos en la fracción arancelaria 4203.30.99, descritos como cinturones de plástico, que no cumplían con la regla de origen específica a que alude el TLCAN. La SHCP, como autoridad aduanera, elaboró un estudio con el cual determinó requerir al importador “Importadora de Artículos de Piel, SA de CV”.

¹⁰⁰ Este ejemplo es extraído de los cursos interactivos del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En julio de 1997, con fundamento en el artículo 22 del reglamento interno del Servicio de administración tributaria, así como en los artículos 1o., 42, fracción II, 48 y 53, inciso c), del Código Fiscal de la Federación; 1, 2, 3 y 144 de la Ley aduanera; 1, 2, 24, 26, 27 y 28 de la Ley de Impuesto al Valor Agregado, y en lo previsto por el artículo 502 del TLCAN, reglas 1, 25 y 28 de las reglamentaciones uniformes del TLCAN, y a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones en materia de comercio exterior al amparo del TLCAN, la autoridad aduanera requirió a Importadora de Artículos de Piel (en adelante Importadora) para que en un plazo de 15 días hábiles, contados a partir del día siguiente a aquel en que se notificara el oficio de requerimiento de información, presentara la siguiente documentación:

a) Certificados de origen válidos que ampararan las importaciones de cinturones de piel realizadas durante el periodo comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1996 respecto de las cuales se solicitó trato arancelario preferencial de conformidad con el TLCAN, y

b) Copia de los pedimentos de importación, facturas comerciales, conocimientos de embarque o guías de tráfico aéreo y manifestaciones de valor de aduanas.

De conformidad con el artículo 502 del TLCAN, se le apercibió, en dicho oficio de requerimiento de información, que en caso de no proporcionar la documentación señalada se le negaría el trato arancelario preferencial aplicado a los bienes objeto de verificación. De igual forma, se le mencionó que dichos bienes podrían ser objeto de verificación de origen en los términos establecidos en el artículo 506 del TLCAN.

El requerimiento de información se notificó el 7 de julio de 1997, por lo que el plazo con que contaba para entregar la documentación venció el 28 de julio del mismo año.

Suponiendo que no hubiera entregado la documentación de referencia en el plazo otorgado, la autoridad aduanera estaría facultada a negar el trato arancelario preferencial aplicado a los bienes objeto de verificación.

Sin embargo, el 27 de julio de 1997 Importadora entregó la documentación solicitada por la autoridad aduanera. Ésta la examinó y la comparó con la base de datos emitida por contabilidad y glosa de la administración general de aduanas de la SHCP. Resultó que todas las importaciones efectuadas por Importadora durante 1996 estaban contenidas en los pedimentos entregados por la empresa.

Respecto de los certificados de origen, la autoridad aduanera pudo observar que no cumplían con los requisitos establecidos en el anexo I del TLCAN referente al instructivo de llenado; por lo que, de conformidad con la regla 27 de las reglamentaciones uniformes del TLCAN, otorgó un plazo de cinco días naturales para que la empresa presentara copia de los certificados de origen válidos, apercibiéndole de que, en caso contrario, le sería negado el trato arancelario preferencial aplicado a los bienes objeto de verificación.

El requerimiento de certificados de origen válidos fue notificado el 7 de agosto de 1997, por lo que el plazo con que Importadora contaba para entregar dicha documentación venció el 12 de agosto del mismo año. Sin embargo, el 9 de julio de 1997 entregó copia de los certificados de origen válidos.

En este sentido, la autoridad aduanera, de conformidad con el artículo 506 del TLCAN, emitió dos oficios en los cuales se incluía una propuesta de visita de verificación a Texas Belts y Boston Leathers para verificar el origen de los bienes clasificados en la fracción arancelaria 4203.30.99 importados a los Estados Unidos Mexicanos bajo trato arancelario preferencial al amparo de certificados de origen emitidos por dichas empresas como productoras y exportadoras de los bienes en cuestión. Se les apercibió de que, en caso de no consentir por escrito la aceptación de la visita, en un plazo no mayor de 30 días hábiles una vez notificado el oficio de propuesta, dicha autoridad aduanera estaría facultada para negar el trato arancelario preferencial aplicado a dichos bienes al momento de su importación.

El plazo con que contaban las empresas para consentir la visita de verificación venció el 27 de septiembre de 1997, plazo al cual sólo contestó Boston Laethers.

El 17 de octubre se presentaron en las instalaciones de Boston Leathers los visitadores de la SHCP facultados para ejercer visitas domiciliarias. Durante el proceso de verificación se analizaron las instalaciones fabriles con el objetivo de constatar la producción de los bienes en cuestión; y posteriormente se documentaron, con base en los registros de la empresa, las pruebas que permitieran determinar si dichos bienes cumplían con la regla específica de origen a que alude el anexo 401 del TLCAN.

Como resultado de la visita, la autoridad aduanera emitió un intento de negar trato arancelario preferencial, dado que la empresa no contaba

con las certificaciones de origen de los materiales utilizados en la producción, por lo que los mismos se consideraban como no originarios, además de que Boston Leathers no pudo demostrar que durante el periodo de revisión los registros referentes a producción correspondían a los bienes exportados a México, contraviniendo así lo dispuesto por la regla 35 de las reglamentaciones uniformes del TLCAN, la cual señala que los exportadores o productores que llenen un certificado de origen deberán conservar todos los registros relativos al origen del bien (tales como adquisición, costos, valor, producción, etcétera).

La autoridad aduanera, de conformidad con la regla 55 de las reglamentaciones uniformes del TLCAN, otorgó un plazo de 30 días naturales a Boston Leathers para que desvirtuara las irregularidades observadas por los visitadores, las cuales se manifestaban en el oficio referente al intento de negar el trato arancelario preferencial aplicado a los bienes objeto de verificación.

La empresa no proporcionó información ni comentarios que desvirtuaran la situación de hecho en que se encontraba, por lo que la autoridad aduanera, de conformidad con la regla 56 de las citadas reglamentaciones uniformes, emitió un oficio negando en definitiva el trato arancelario preferencial, puesto que los bienes exportados a México se consideraban bienes no originarios y por tanto los certificados de origen que amparaban su importación se consideraban también como certificados de origen no válidos puesto que correspondían a bienes no originarios de conformidad con el TLCAN.

De igual forma, se le negó el trato arancelario preferencial a Texas Belts por no consentir la visita de verificación, puesto que se situó en el supuesto al que alude la regla 42 de las reglamentaciones uniformes, la cual señala que si el exportador o productor que recibe una propuesta de visita de verificación al amparo del TLCAN no otorga su consentimiento por escrito en un plazo no mayor a 30 días, se le negará el trato arancelario preferencial.

Como resultado de la negación del trato arancelario preferencial a ambas empresas, se emitió un oficio de observaciones al importador con base en el artículo 48 del Código Fiscal de la Federación para que desvirtuara las causales de dicha negociación, contando con un plazo de 20 días hábiles para contestar el oficio de observaciones a partir de la fecha en que fue notificado.

Cabe señalar que es difícil desvirtuar los oficios de observaciones emitidos por una autoridad aduanera. Una vez que ésta emitió una resolución definitiva negando el trato arancelario preferencial al exportador o productor, solamente se podrían desvirtuar errores de forma que cometa la autoridad, mas no de fondo (puesto que estos últimos los habría desvirtuado el exportador o productor).

En este sentido, el importador no pudo desvirtuar las causales de negociación, por lo que se le emitió un oficio en el que se determinó el crédito fiscal como resultado de la omisión de impuestos al comercio exterior. Dicho oficio se denomina “liquidación”.

V. REGLAS DE MARCADO DE PAÍS DE ORIGEN

El anexo 311 del TLCAN establece las siguientes reglas de mercado de país de origen:

1. Las partes establecerán a más tardar el 1 de enero de 1994 reglas para determinar si un bien es de una parte (reglas de mercado) para efectos del presente anexo, el anexo 300-b y el anexo 302.2 del TLCAN, así como para cualquier otro propósito que las partes acuerden.

2. Cada una de las partes podrá exigir que un bien de otra parte, determinado conforme a las reglas de mercado e importado a su territorio, ostente una marca de país de origen que indique el nombre de éste al comprador final del bien.

3. Cada una de las partes permitirá que la marca de país de origen de un bien de otra parte esté indicado en español, francés o inglés, y podrá exigir entre sus medidas generales de información al consumidor que un bien importado lleve la marca de país de origen de la manera prescrita para los bienes de esa parte.

4. Al adoptar, mantener y aplicar cualquier medida sobre el mercado de país de origen, cada una de las partes reducirá al mínimo las dificultades, costos e inconvenientes que dicha medida pueda causar al comercio y la industria de las partes.

5. Cada una de las partes:

A. Aceptará cualquier método razonable de marcado de un bien de otra parte, como el uso de etiquetas adhesivas o de presión, marbetes o pintura, que asegure que la marca sea claramente visible, legible y de permanencia suficiente;

B. Eximirá del requisito de marcado de país de origen a un bien de otra parte que:

- a) no sea susceptible de ser marcado;
 - b) no pueda ser marcado con anterioridad a su exportación a territorio de otra parte sin dañarlo;
 - c) no pueda ser marcado sino a un costo que sea sustancial en relación a su valor aduanero, de modo que se desaliente su exportación a territorio de la parte;
 - d) no pueda ser marcado sin menoscabo material de su funcionamiento o deterioro sustancial de su apariencia;
 - e) se encuentre en un contenedor marcado de manera tal que razonablemente se indique el origen del bien al comprador final;
 - f) sea material en bruto;
 - g) se haya importado para uso del importador y no para venderse en la forma en la que se importó;
 - h) vaya a ser objeto de producción en territorio de la parte importadora, por el importador o por cuenta suya, de manera tal que resulte que el bien se convierte en bien de la parte importadora conforme a las reglas de marcado;
 - i) debido a su naturaleza o a las circunstancias de su importación el comprador final pueda razonablemente saber cuál es su país de origen aunque no esté marcado;
 - j) haya sido producido más de 20 años antes de su importación;
 - k) haya sido importado sin la marca exigida y no pueda ser marcado después sino a un costo que sea sustancial en relación a su valor aduanero, siempre que la omisión del marcado no haya tenido el propósito de eludir los requisitos de marcado de país de origen;
 - l) se encuentre en tránsito, en garantía o de otra manera a disposición de la autoridad aduanera, para efectos de su importación temporal libre de aranceles aduaneros;
 - m) sea una obra de arte original, o
 - n) esté descrita en la subpartida 6904.10 o en las partidas 85.41 u 85.42 de la tarifa del impuesto general de importación.
6. Con excepción de las mercancías VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII y XIV anteriormente señaladas, una parte podrá disponer que cuando un bien esté exento del requisito de marcado de país de origen, de conformidad con las normas de la legislación interna, no sea marcado.

dad con el inciso 5b), el contenedor común exterior esté marcado de manera que se indique el país de origen de la mercancía que contiene.

7. Cada una de las partes dispondrá que:

A. Un contenedor común que se importe vacío, desechable o no, no requerirá el marcado de su país de origen, pero podrá exigirse que el contenedor en que aquél se importe sea marcado con el país de origen de su contenido, y

B. Un contenedor común lleno, desechable o no,

a) No requerirá el marcado de su país de origen, pero

b) podrá exigirse que sea marcado con el país de origen de su contenido, a menos que su contenido se encuentre ya marcado y el contenedor pueda abrirse fácilmente para inspección, o el marcado del contenido sea visible claramente a través del contenedor.

8. Siempre que sea administrativamente factible, cada una de las partes permitirá al importador marcar un bien de una parte después de importarlo pero antes de liberarlo del control o la custodia de las autoridades aduaneras, a menos que el importador haya cometido repetidas infracciones a los requisitos de marcado de país de origen de la parte y se le haya notificado previamente y por escrito que ese bien debe ser marcado con anterioridad a su importación.

9. Cada una de las partes dispondrá que, con excepción de los importadores a quienes se les haya notificado de conformidad con el apartado anteriormente señalado, no se impongan gravamen ni sanción especiales por el incumplimiento de los requisitos de marcado de país de origen de esa parte a menos que los bienes sean retirados del control o la custodia de las autoridades aduaneras sin haber sido adecuadamente marcados o se les hayan fijado marcas que induzcan a error.

10. Las partes cooperarán y consultarán entre ellas sobre los asuntos relacionados con este anexo, incluyendo las exenciones adicionales de requisito de marcado de país de origen de conformidad con las disposiciones del artículo 513 del TLCAN, “Procedimientos aduaneros–Grupo de trabajo y subgrupo de aduanas”. Este compromiso trilateral, México lo materializa con el Acuerdo de la Secretaría de Economía de fecha 9 de julio de 2002 (*Diario Oficial*).

**VI. TESIS JURISPRUDENCIALES RELATIVAS
A CERTIFICADOS Y REGLAS DE ORIGEN EMITIDAS
POR EL TRIBUNAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA
(SEPTIEMBRE DE 1998, MARZO DE 2003)**

1. Reglas de origen

En las tesis se busca armonizar las reglas para calificar el origen de las mercancías importadas en conflicto, con base en los artículos 506, 507 y 509 del TLCAN (Tesis V-P-1aS-51).

Otras tesis establecen que la visita de verificación de origen que tenga intención de realizar la autoridad aduanera debe notificarse al exportador o productor por escrito, conforme al artículo 506, punto 2 del TLCAN, así como con la regla 40 de la resolución por la que se establecen las reglas de carácter general relativas a la aplicación de disposiciones en materia aduanera del TLCA (Tesis IV-P-2aS-26).

En el mismo sentido, las autoridades aduaneras deben sujetarse a las disposiciones del TLCAN (y demás tratados de los que México sea parte) al realizar visitas de verificación al exportador o productor para determinar el cumplimiento de las reglas de origen en territorio de la parte de donde proceden esos productos que se importan a México (tesis IV-p-2aS-236), siendo competente para realizar esas visitas el director general adjunto de Auditoría internacional del SAT según el artículo 506 punto 1-b y el artículo 22 del reglamento del Sistema de armonización tributaria (Tesis IV-2aS-257).

Otras tesis establecen que el secreto de información confidencial no es violado en el caso de la resolución que determina que un producto no califica como originario de acuerdo con el artículo 506, punto 11, ya que debe notificarse al importador que ve afectada su esfera jurídica, debiendo cumplir tal notificación con el artículo 16 constitucional (Tesis 2a.-XXIX72000).

Ahora bien, basta que se invoque un tratado de libre comercio como el TLCAN para que surta efecto la competencia de las secciones de la sala del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) que conocerán del juicio relativo (jurisprudencia) (juicio 5997799-11-03-5/00-S1-03-03).

2. Certificados de origen

El certificado de origen debe ser anterior a la tramitación del pedimento de importación, ya que debe tenerse certidumbre con respecto a la mercancía de la que se solicite trato preferencial. En términos del artículo 36, fracción I-d de la Ley aduanera y 502, punto 1-b del TLCAN, el pedimento de importación debe acompañarse del certificado aludido. (Tesis I.13a.A.27 A).

En caso de que se emita con posterioridad una resolución donde se invalide el certificado de origen y no quede indefenso el importador, el artículo 506, párrafo 12, así como el 509 del TLCAN, le otorgan una resolución anticipada que le garantice que no se le afectará; es decir, que esa determinación no se le aplique (es al exportador o productor a quien le corresponde defender la validez del certificado). Esto significa una garantía de audiencia (tesis 2a. CLXXVIII/2000).

Por otro lado, la verificación por la que se emite la resolución que determina un producto como no originario debe notificarse al exportador o productor, así como al importador, ya que puede fincárseles un crédito fiscal. En este caso puede interponerse un amparo. (Amparo en revisión 2998/97).

En otras tesis, el artículo 46-A del TFF excluye expresamente los actos de verificación de origen de mercancías a exportadores y productores de otros países en cuanto a plazo, ya que ese mismo numeral lo contempla y no hay plazo en el TLCAN (juicio 44867/99-S1-05-03).

En cuanto a verificación de origen, en juicios de nulidad los datos de la mercancía anotados en el certificado de origen deben coincidir con los documentos que exhibe el actor, como la factura y pedimentos de importación, con el fin de probar el origen (tesis V-P-1aS-48).

Para que la autoridad aduanera otorgue trato preferencial, el importador debe presentar solicitud de trato arancelario preferencial de acuerdo con el artículo 502 del TLCAN (tesis I.7o.A.37 A)

Por otro lado, la presentación extemporánea del certificado de origen no evita que sirva de prueba en el recurso administrativo (cuando las mercancías sean idénticas o similares a las que pagan cuotas compensatorias) (tesis V-P-1aS-54).

En un juicio, la parte actora puede exhibir copia del certificado de origen en un formato establecido por la resolución que establece las reglas

de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del TLCAN; junto con la factura y el pedimento tienen valor probatorio y acreditan el origen de las mercancías (tesis V-P-2aS-96).

Para que se pueda aplicar la tasa preferencial, el certificado de origen debe estar vigente en la fecha de tramitación del pedimento de acuerdo con el artículo 501, punto 5 del TLCAN, y el 19 de la resolución que establece las reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del TLCAN.

Por último, para comprobar fehacientemente que las mercancías importadas son originarias de una de las partes del TLCAN y pueda concedérseles trato arancelario preferencial, debe presentarse en el formato oficial de acuerdo con el anexo 1 de la regla XV de la resolución antes mencionada, y los artículos 501 y 502 del TLCAN.