

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL RÉGIMEN DE ORIGEN EN EL MERCADO COMÚN

DEL SUR	169
I. Introducción	169
II. El Tratado de Asunción	169
III. Instituciones del Mercosur	171
1. Consejo del Mercado Común (CMC)	171
2. Grupo del Mercado Común (GMC)	172
3. Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)	174
4. Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)	175
5. Foro Consultivo Económico-Social (FCES)	176
6. Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM)	176
IV. Régimen de origen	177
1. Criterios para la calificación del origen	179
2. Documentación de origen	181

CAPÍTULO SÉPTIMO

EL RÉGIMEN DE ORIGEN EN EL MERCADO COMÚN DEL SUR

I. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa se presenta en Latinoamérica un creciente y significativo dinamismo en la concertación de acuerdos regionales, subregionales, plurilaterales y bilaterales orientados a la constitución de espacios económicos ampliados, en los cuales las normativas sobre el origen de las mercancías no ocupan un lugar de primer orden. Actualmente las negociaciones del ALCA contienen no pocas referencias a la problemática del origen o nacionalidad de las mercancías y servicios.

El Mercado Común del Sur, mejor conocido como Mercosur, es un ejemplo de los procesos subregionales que buscan ampliar esos espacios económicos pese a las dificultades que ha enfrentado, pues no ha alcanzado sus objetivos y es calificado como una “unión aduanera imperfecta”.

En este capítulo se aborda el régimen de origen del Mercosur, sus antecedentes e instituciones.

II. EL TRATADO DE ASUNCIÓN

El 26 de marzo de 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron en Asunción, capital de la República de Paraguay, el Tratado Constitutivo del Mercado Común del Sur (Mercosur).¹³⁴

En el Tratado de Asunción, los gobiernos de los Estados miembros se comprometieron a establecer un mercado común después de un “periodo de transición” de cuatro años que debería concluir el 31 de diciembre de 1994, con el objetivo de impulsar la libre circulación de bienes, servicios

¹³⁴ Como miembros asociados, se incorporaron Chile y Bolivia bajo la fórmula 4+1.

y factores de producción; la adopción de una política comercial externa común; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y la armonización de la legislación doméstica cuando fuera necesario. Estos objetivos ambiciosos, sin embargo, son más la expresión de un compromiso político de largo plazo que un programa de acción detallado.

En varios anexos ese tratado establece: *a)* procedimientos automáticos de reducción o eliminación progresiva de aranceles sobre los intercambios entre Estados parte con el objetivo de llegar a un arancel cero al final del “periodo de transición” (es decir, el 31 de diciembre de 1994); *b)* un régimen general de reglas de origen, y *c)* un mecanismo transitorio de salvaguardias para el comercio intrarregional.

También fija un plazo para la adopción de un mecanismo de solución de controversias (el protocolo de Brasilia para la resolución de controversias fue aprobado en diciembre de 1991) y para la implantación de un arancel externo común (AEC). El tratado no incluyó disposición específica alguna sobre barreras no-arancelarias (aparte de un compromiso vago para eliminarlas al final del “periodo de transición”), coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales, “comercio” de servicios y libre movilidad de los factores.

La Cumbre de Ouro Preto de diciembre de 1994 estableció la puesta en vigor de una unión aduanera previa a la constitución de un mercado común. Desde el 1o. de enero de 1995 se puso en marcha la denominada “unión aduanera imperfecta”, sin que hasta la fecha esté plenamente vigente, por lo que los Estados parte negociaron un régimen de adecuación por el cual algunos productos continuarán pagando aranceles temporales dentro del comercio intra-Mercosur.

Se ha previsto, a partir de lo anterior, que la unión aduanera rija plenamente para los cuatro países a partir de 2006.

El Mercosur tiene firmado un acuerdo marco de asociación interregional, cooperación y coordinación política en la Unión Europea, suscrito el 15 de diciembre de 1995; un acuerdo de libre comercio con Chile, que rige desde el 1o. de octubre de 1996; un acuerdo de libre comercio con Bolivia, que comenzó a regir en marzo de 1997; un acuerdo marco con la Comunidad Andina para negociar una zona de libre comercio, y un acuerdo marco de comercio e inversión con el Mercado Común Centroamericano suscrito el 18 de abril de 1998. Actualmente el Mercosur negocia un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que regirá a partir de 2006.

III. INSTITUCIONES DEL MERCOSUR

La estructura institucional del Mercosur se determinó en un principio con base en el Tratado de Asunción,¹³⁵ donde se establece que “la administración y ejecución del tratado y de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten en el marco jurídico que el mismo establece durante el periodo de transición estará a cargo de dos órganos: a) el Consejo del Mercado Común, y b) el Grupo Mercado Común”.¹³⁶

En 1991, en cumplimiento del artículo 18¹³⁷ del Tratado de Asunción, se firmó un protocolo adicional, el Protocolo de Ouro Preto, que en su artículo 1o. determina que la estructura del Mercosur contará con los siguientes órganos:

- Consejo del Mercado Común (CMC).
- Grupo Mercado Común (GMC).
- Comisión de Comercio del Mercosur (CCM).
- Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC).
- Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y
- Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM).

1. Consejo del Mercado Común (CMC)

Es el órgano superior del Mercosur. Le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del Tratado de Asunción y la constitución final del mercado común.¹³⁸

Se integra con los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía o sus equivalentes.¹³⁹ Se reúne todas las veces que lo estime oportuno, pero debe hacerlo por lo menos una vez por semestre con la participa-

¹³⁵ En efecto, la estructura institucional del Mercosur estuvo determinada al inicio con base en los artículos del 9o. al 18 del Tratado de Asunción.

¹³⁶ Artículo 9o. del Tratado de Asunción.

¹³⁷ El artículo 18 del Tratado de Asunción señala: “Antes del establecimiento del mercado común, el 31 de diciembre de 1994, los Estados parte convocarán a una reunión extraordinaria con el objetivo de determinar la estructura institucional definitiva de los órganos de administración del mercado común, así como las atribuciones específicas de cada uno de ellos y su sistema de adopción de decisiones”.

¹³⁸ Artículo 3o. del Protocolo de Ouro Preto.

¹³⁹ Artículo 4o. del Protocolo de Ouro Preto.

ción de los presidentes de los Estados parte.¹⁴⁰ Sus decisiones son obligatorias para todos los Estados parte.

Sus atribuciones son:¹⁴¹

- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus protocolos y acuerdos firmados en su marco;
- Formular políticas y promover las acciones necesarias para la conformación del mercado común;
- Ejercer la titularidad de la personalidad jurídica del Mercosur;
- Negociar y firmar acuerdos, en nombre del Mercosur, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común;
- Manifestarse sobre las propuestas que le sean elevadas por el Grupo Mercado Común;
- Organizar reuniones de ministros y manifestarse sobre los acuerdos que le sean remitidos por éstas;
- Crear los órganos que estime pertinentes, así como modificarlos y suprimirlos; aclarar, cuando lo estime necesario, el contenido y alcance de sus decisiones;
- Designar al director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- Adoptar decisiones en materia financiera y presupuestaria, y
- Homologar el reglamento interno del Grupo Mercado Común.

2. Grupo del Mercado Común (GMC)

Es el órgano ejecutivo del Mercosur,¹⁴² Se integra con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por país, designados por los respectivos gobiernos, entre los cuales deben incluirse obligatoriamente representantes de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía (o equivalentes) y de los bancos centrales.¹⁴³ Podrá convocar, cuando lo estime conveniente, a representantes de otros órganos de la administra-

¹⁴⁰ Las reuniones serán coordinadas por los ministerios de Relaciones Exteriores y podrán ser invitados a participar en ellas otros ministros o autoridades de nivel ministerial.

¹⁴¹ Protocolo de Ouro Preto, artículo 8o.

¹⁴² *Ibidem*, artículo 10.

¹⁴³ *Ibidem*, artículo 11.

ción pública o de la estructura institucional del Mercosur. Se reunirá de manera ordinaria o extraordinaria tantas veces como sea necesario y será coordinado por los ministerios de Relaciones Exteriores.¹⁴⁴ Se manifiesta a través de resoluciones que serán obligatorias para todos los Estados partes.¹⁴⁵

Sus funciones son:¹⁴⁶

- Velar por el cumplimiento del Tratado de Asunción, sus protocolos y acuerdos;
- Proponer proyectos de decisión al Consejo del Mercado Común;
- Tomar las medidas necesarias para que se cumplan las decisiones adoptadas por el Consejo del Mercado Común;
- Fijar programas de trabajo que aseguren avances para el establecimiento del mercado común;
- Crear, modificar o suprimir órganos, tales como subgrupos de trabajo y reuniones especializadas, para el cumplimiento de sus objetivos;
- Manifestarse sobre las propuestas o recomendaciones que le sean sometidas por los demás órganos del Mercosur en el ámbito de sus competencias;
- Negociar, con la participación de representantes de todos los Estados parte, acuerdos con terceros países, grupos de países u organismos internacionales, en caso de tener delegación expresa del Consejo del Mercado Común;
- Firmar acuerdos internacionales por mandato del Consejo del Mercado Común;
- Delegar los poderes de negociación internacional a la Comisión de comercio cuando sea autorizado expresamente por el Consejo del Mercado Común;
- Aprobar el presupuesto y las cuentas anuales presentados por la Secretaría administrativa del Mercosur;
- Adoptar resoluciones en materia financiera y presupuestaria con base en las orientaciones emanadas del consejo;
- Someter al Consejo del Mercado Común su reglamento interno;

¹⁴⁴ *Ibidem*, artículo 13.

¹⁴⁵ *Ibidem*, artículo 15.

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 14.

- Organizar las reuniones del Consejo del Mercado Común y preparar los informes y estudios que éste le solicite;
- Elegir al director de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- Supervisar las actividades de la Secretaría Administrativa del Mercosur;
- Homologar los reglamentos internos de la Comisión de Comercio y del Foro Consultivo Económico-Social.

3. *Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)*

Como órgano encargado de asistir al Grupo mercado común, le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados parte para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes, con el comercio intra-Mercosur y con terceros países.¹⁴⁷

Se integra con cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado parte.¹⁴⁸ Sesiona una vez al mes o siempre que le sea solicitado por el Grupo Mercado Común o por cualquiera de los Estados parte.¹⁴⁹ En el primer caso se tratará de reuniones ordinarias y en el segundo de reuniones extraordinarias. Será coordinada por los ministerios de Relaciones Exteriores y se manifestará a través de directivas o propuestas. Las directivas serán obligatorias para los Estados parte.¹⁵⁰

Sus facultades son:¹⁵¹

- Velar por la aplicación de los instrumentos comunes de política comercial intra-Mercosur y con terceros países, organismos internacionales y acuerdos de comercio;
- Considerar y manifestarse sobre las solicitudes presentadas por los Estados parte respecto de la aplicación y cumplimiento del arancel externo común y demás instrumentos de política comercial común;
- Dar seguimiento a la aplicación de los instrumentos de política comercial común en los Estados parte;

¹⁴⁷ *Ibidem*, artículo 16.

¹⁴⁸ *Ibidem*, artículo 17.

¹⁴⁹ *Ibidem*, artículo 18.

¹⁵⁰ *Ibidem*, artículo 20.

¹⁵¹ *Ibidem*, artículo 19.

- Analizar la evolución de los instrumentos de política comercial común para el funcionamiento de la unión aduanera y formular propuestas al respecto al Grupo Mercado Común;
- Tomar decisiones vinculadas con la administración y aplicación del arancel externo común y de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados parte;
- Informar al Grupo Mercado Común sobre la evolución y aplicación de los instrumentos de política comercial común, la tramitación de las solicitudes recibidas y las decisiones adoptadas al respecto;
- Proponer al Grupo Mercado Común nuevas normas o modificaciones a las existentes en materia comercial y aduanera del Mercosur;
- Proponer la revisión de las alícuotas arancelarias de ítem específicos del arancel externo común, inclusive para considerar casos referentes a nuevas actividades productivas en el ámbito del Mercosur. Establecer los comités técnicos necesarios para el adecuado cumplimiento de sus funciones, así como dirigir y supervisar sus actividades;
- Desempeñar las tareas vinculadas con la política comercial común que le solicite el Grupo Mercado Común;
- Adoptar el reglamento interno, que someterá al Grupo Mercado Común para su homologación;
- Considerar las quejas presentadas por las secciones nacionales de la Comisión de Comercio del Mercosur originadas por los Estados parte o por demandas particulares (personas físicas o jurídicas) relacionadas con las situaciones previstas en los artículos 1o. o 25 del Protocolo de Brasilia, cuando fueran de su competencia.

4. *Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)*

Es el órgano representativo de los parlamentos de los Estados parte en el ámbito del Mercosur.¹⁵² Se conforma por igual número de parlamentarios representantes de los Estados parte,¹⁵³ cuya designación correrá a cargo de los parlamentos nacionales de acuerdo con sus procedimientos

¹⁵² *Ibidem*, artículo 22.

¹⁵³ *Ibidem*, artículo 23.

internos.¹⁵⁴ Se manifiesta a través de recomendaciones al Consejo del Mercado Común, por intermedio del Grupo Mercado Común.¹⁵⁵

Le corresponden las funciones siguientes:¹⁵⁶

- Acelerar los procedimientos internos correspondientes en los Estados parte para la pronta entrada en vigor de las normas emanadas del Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y Comisión de Comercio del Mercosur;
- Coadyuvar en la armonización de legislaciones, tal como lo requiera el avance del proceso de integración;
- Examinar los temas prioritarios que le defina el Consejo del Mercado Común;
- Adoptar su reglamento interno.

5. *Foro Consultivo Económico-Social (FCES)*¹⁵⁷

Es el órgano representativo de los sectores económicos y sociales y se conforma con igual número de representantes de cada Estado parte.¹⁵⁸ Se manifiesta a través de recomendaciones al Grupo Mercado Común.¹⁵⁹

Tiene como facultades:

- Algunas de carácter consultivo en temas atinentes a su representación;
- Adoptar su reglamento interno, que deberá ser homologado por el Grupo Mercado Común.

6. *Secretaría administrativa del Mercosur (SAM)*¹⁶⁰

Es el órgano de apoyo operativo responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del Mercosur.¹⁶¹ Está a cargo de un director,

¹⁵⁴ *Ibidem*, artículo 24.

¹⁵⁵ *Ibidem*, artículo 26.

¹⁵⁶ *Ibidem*, artículo 25.

¹⁵⁷ La sección nacional del Foro Consultivo Económico-Social fue instalada en Uruguay el 8 de septiembre de 1995. Las reuniones se celebran en la sede de esta comisión sectorial para el Mercosur.

¹⁵⁸ Protocolo de Ouro Preto, artículo 28.

¹⁵⁹ *Ibidem*, artículo 29.

¹⁶⁰ Su sede permanente se encuentra en Montevideo, de acuerdo con la parte final del artículo 31 del Protocolo de Ouro Preto.

¹⁶¹ Protocolo de Ouro Preto, artículo 31.

quien tendrá la nacionalidad de uno de los Estados parte, será electo por el GMC en forma rotativa, previa consulta a los Estados parte, y designado por el Consejo del Mercado Común. Su mandato durará dos años y no podrá ser reelecto.

Dentro de sus actividades destacan:¹⁶²

- Servir como archivo oficial de la documentación del Mercosur;
- Publicar y difundir las normas adoptadas en el Mercosur;
- Editar el *Boletín Oficial del Mercosur*;
- Encargarse de la logística de las reuniones del Consejo del Mercado Común, Grupo Mercado Común y de la Comisión de Comercio del Mercosur y, dentro de sus posibilidades, de los demás órganos, cuando se celebren en su sede permanente. Con respecto a las reuniones realizadas fuera de su sede permanente, proporcionará apoyo al Estado en que éstas sean realizadas;
- Informar regularmente a los Estados parte de las medidas implantadas por cada país para incorporar a su ordenamiento jurídico las normas emanadas del Consejo mercado común, Grupo mercado común y Comisión de Comercio del Mercosur; registrar las listas nacionales de los árbitros y expertos, así como desempeñar otras tareas determinadas por el protocolo de Brasilia; desempeñar las tareas que le sean solicitadas por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur;
- Elaborar su proyecto de presupuesto y, luego de que sea aprobado por el Grupo Mercado Común, garantizar su correcta ejecución;
- Rendir cuentas anualmente al GMC e informar sobre sus actividades.

El artículo 2o. del protocolo señala que el CMC, el GMC y la CCM son órganos de capacidad decisoria y naturaleza intergubernamental.

IV. RÉGIMEN DE ORIGEN

Los instrumentos normativos básicos que regulan el régimen de origen en el Mercosur con base en los cuales se realiza este estudio son:

¹⁶² *Ibidem*, artículo 32.

- Decisión del Consejo del Mercado Común núm. 6/94.¹⁶³
- XXII Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica núm. 18 (ACE 18).
- Directiva de la Comisión de Comercio del Mercosur núm. 12/96 que aprobará:
 - a) El instructivo para el control de certificados de origen del Mercosur por parte de las administraciones aduaneras.
 - b) El instructivo de las entidades habilitadas para emitir certificados de origen.
- Instrucción general 009/99 (SDGLTA) (DV ORCO) de la Dirección General de Aduanas sobre requerimientos informativos al exterior respecto de certificados de origen y desarrollo de procedimientos relativos a la determinación del carácter originario de bienes importados.

Entre las anteriores normas, la decisión 6/94¹⁶⁴ del Consejo del Mercado Común constituye la base fundamental sobre la cual se construye el régimen de origen en el Mercosur, pues a través de ella se establece el Reglamento de Origen de las Mercaderías en el Mercosur (ROMM).¹⁶⁵

El reglamento define las normas de origen del Mercosur como:

Las disposiciones y decisiones administrativas a ser aplicadas por los Estados parte a los efectos de:

1. Calificación y determinación del producto originario;

¹⁶³ Esta decisión fue incorporada al Acuerdo de complementación económica núm. 18 (ACE 18) mediante el cual se crea el Mercosur como VIII protocolo adicional.

¹⁶⁴ La decisión del Consejo del Mercado Común 6/94 parte del artículo 1o. del Tratado de Asunción, de las decisiones 1/93 y 13/93 del Consejo del Mercado Común y de la resolución 39/94 del Grupo Mercado Común. La decisión considera que la existencia de productos excepcionados al arancel externo común del Mercosur, con posterioridad al 1o. de enero de 1995, hace necesaria la implantación de reglas de origen claras y previsibles que faciliten las corrientes de comercio intrazona. Asimismo, considera de suma importancia que las mencionadas normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios a dichas corrientes de comercio y que, a efecto de no extender el trato diferencial hacia terceros países, los Estados parte del Mercosur deben adoptar reglas de origen ciertas y claras que permitan determinar en forma fehaciente la nacionalidad de los productos intercambiados.

¹⁶⁵ El artículo 3o. de la Decisión del Consejo del Mercado Común 6/94 establece que la Comisión de Comercio será el órgano encargado de la administración del presente régimen.

2. Emisión de los certificados de origen, y
3. Sanciones por adulteración o falsificación de los certificados de origen o por no cumplimiento de los procesos de verificación y control.¹⁶⁶

Su ámbito de aplicación se concreta en los casos siguientes:¹⁶⁷

- Productos en proceso de convergencia hacia el arancel externo común;
- Productos sujetos al arancel externo común pero cuyos insumos, partes, piezas y componentes estén en proceso de convergencia, salvo los casos en que el valor total de los insumos extrazona no supere el porcentaje de 40% del valor FOB total del producto final;
- Medidas de política comercial diferentes aplicadas por uno o más Estados parte, y
- En casos excepcionales a ser decididos por la Comisión de Comercio del Mercosur.¹⁶⁸

1. *Criterios para la calificación del origen*

Se consideran productos originarios:

- Los elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados parte cuando en su elaboración fueran utilizados, única y exclusivamente, materiales originarios de los Estados parte.
- Aquellos de los reinos mineral, vegetal y animal, incluyendo los de la caza y la pesca, extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados en su territorio o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, y los productos del mar extraídos fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas por barcos de su bandera o arrendados por empresas establecidas en su territorio y procesados en sus zonas económicas, aun cuando hayan sido sometidos a procesos primarios de empaque y conservación necesarios para su comercialización y que no impliquen cambio en la clasificación de la nomenclatura.

¹⁶⁶ Reglamento de Origen de las Mercaderías en el Mercosur, artículo 1o.

¹⁶⁷ *Ibidem*, artículo 2o.

¹⁶⁸ *Ibidem*, artículo 3o.

- Aquellos en cuya elaboración se utilizan materiales no originarios de los Estados parte cuando tales materiales son sometidos a un proceso de transformación en el territorio del país exportador que les confiere una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la nomenclatura común del Mercosur en posición (partida a cuatro dígitos del Sistema armonizado) diferente a los materiales referidos.
- Cuando puede sustituirse el salto de partida por un porcentaje de valor agregado en caso de productos para los cuales el requisito de salto de partida no puede ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de posición (partida a cuatro dígitos del sistema armonizado) en la nomenclatura común del Mercosur, pero en los cuales el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no excede 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate.
- En algunos casos puede determinarse que productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados parte y tales materiales sean sometidos a un proceso de transformación en el territorio del país exportador, que les confiere una nueva individualidad caracterizada por el hecho de estar clasificados en la nomenclatura común del Mercosur en posición (partida a cuatro dígitos del sistema armonizado) diferente a los mencionados materiales, para los cuales se considere necesario, además del salto de posición (partida a cuatro dígitos del Sistema armonizado) arancelaria, un valor agregado regional de 60% del valor FOB de exportación.
- En los casos de productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del Mercosur con materiales originarios de terceros países, son considerados originarios cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB. Sin embargo, no son considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado parte por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados cuando en esas operaciones o procesos sean utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios de los Estados parte y consistan apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fracciona-

miento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otras sustancias que no alteran las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes.

- Para considerar como originario un bien, siempre debe cumplir con un valor agregado regional de 60% del valor FOB de exportación cuando en su fabricación se utilicen insumos no originarios de los Estados parte.

De conformidad con el artículo 4o. del reglamento, la comisión de comercio puede establecer a futuro requisitos específicos, que se definen como los casos en los cuales para que se dé por cumplido el régimen de origen se imponen ciertas condiciones especiales, normalmente referidas al proceso productivo que debe realizarse de determinada forma o utilizando insumos regionales o nacionales. En el caso del Mercosur, estos requisitos están fijados para productos de los capítulos 28 y 29 (químicos) y de los sectores siderúrgico e informática y telecomunicaciones que cumplan con los requisitos específicos establecidos.¹⁶⁹

Los materiales¹⁷⁰ originarios del territorio de cualquiera de los países del Mercosur incorporados a un determinado producto son considerados originarios del territorio de este último.¹⁷¹

Por último, con base en la regla del transporte directo, para que las mercaderías originarias se beneficien del tratamiento preferencial deberán haber sido expedidas directamente del Estado parte exportador al Estado parte importador.¹⁷²

2. Documentación de origen

Para que las mercaderías objeto del intercambio puedan beneficiarse de los tratamientos preferenciales pactados en el acuerdo junto con los

¹⁶⁹ El artículo 5o. del reglamento indica que en la determinación de los requisitos específicos de origen a que se refiere el artículo 4o., así como en la revisión de los que hubieran sido establecidos, la Comisión de Comercio del Mercosur debe tomar como base una serie de elementos, materias primas, piezas o partes, etcétera. Para mayor información sobre estos elementos, consúltense los anexos de este libro.

¹⁷⁰ De acuerdo con el artículo 8o. del reglamento, la expresión “materiales” comprende materias primas, insumos, productos intermedios y partes y piezas utilizadas en la elaboración del producto.

¹⁷¹ Reglamento de Origen en las Mercaderías del Mercosur, artículo 7o.

¹⁷² *Ibidem*, artículo 10.

documentos de exportación en un formulario tipo adoptado entre las partes, se debe incluir una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen correspondientes de conformidad con el acuerdo. Este documento es el denominado *certificado de origen*.¹⁷³

El certificado de origen solamente puede ser otorgado a partir de la fecha de emisión de la factura comercial correspondiente a la operación cuyo origen debe certificarse, o durante los 60 (sesenta) días consecutivos, siempre que no se superen los 10 (diez) días hábiles posteriores al embarque. Su validez es de 180 días calendario, contados a partir de la fecha de la certificación de la entidad emisora. Se prorroga su vigencia únicamente por el tiempo en que la mercadería esté amparada por algún régimen suspensivo de importación que no permita alteración alguna de la mercadería objeto de comercio.

En Chile, el certificado de origen lo expiden la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) para las manufacturas y el Servicio Agrícola Ganadero (SAG).

A. Declaración, certificación y comprobación del origen

Para efectos del trámite aduanero, se exige la presentación del original del certificado; no se aceptan versiones fotocopiadas o transmitidas por fax.

Esta prueba documental del origen se presenta a la autoridad aduanera en formulario confeccionado con cualquier procedimiento de impresión, siempre que sean atendidas todas las exigencias de medidas, formato y numeración correlativa. De acuerdo con la normativa jurídica o administrativa de cada Estado parte y la práctica existente en cada uno de ellos, los formularios del certificado pueden ser prenumerados.

No se aceptan certificados de origen con campos incompletos, tachaduras, raspaduras, correcciones o enmiendas.

¹⁷³ Como ya se señaló en el capítulo primero de este libro, se llama certificado de origen porque se trata de una declaración expedida por el productor final o por el exportador de la mercadería, en la cual se declara que el producto en cuestión cumple con las reglas de origen del acuerdo. Esta declaración es certificada en todos los casos por una repartición oficial o por una entidad gremial con personalidad jurídica habilitada vinculada con el comercio, la industria o la producción, y habilitada al efecto por el gobierno del país exportador. Las certificaciones se realizan en un modelo de formulario de certificado de origen establecido por una resolución del Grupo Mercado Común del Mercosur.

La identificación relativa a la clasificación de la mercadería debe ajustarse estrictamente a los códigos de la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM) vigentes al momento de la emisión del certificado de origen.¹⁷⁴

En caso de detectarse errores formales en la confección del certificado de origen, evaluados como tales por las administraciones aduaneras —por ejemplo, inversión en número de facturas o fechas, errónea mención del nombre o domicilio del importador, etcétera— no se demorará el despacho de la mercadería sin perjuicio de resguardar la renta fiscal aplicando los mecanismos vigentes en cada Estado parte. Las administraciones aduaneras conservan el certificado de origen y emiten una nota indicando el motivo por el cual no es aceptable y el campo del formulario que afecta, para su rectificación, con fecha, firma y sello aclaratorio. Se adjunta a tal nota fotocopia del certificado de origen en cuestión, autenticada por el funcionario responsable de la administración aduanera. Esta nota vale como notificación al declarante.

La entidad certificante debe realizar las rectificaciones mediante nota original suscrita por firma autorizada para emitir certificados de origen. Dicha nota debe consignar el número correlativo y fecha del certificado de origen al que se refiere, indicando los datos observados en su versión original y la respectiva rectificación, y deberá anexarse a la nota emitida por la administración aduanera. El declarante deberá presentar la nota de rectificación correspondiente ante la administración aduanera en un plazo de treinta (30) días desde la fecha de su notificación. En caso de no aportarse en tiempo y forma, se dispensa el tratamiento aduanero y arancelario que corresponda a mercadería de extrazona, sin perjuicio de las sanciones que establezca la legislación vigente en cada Estado parte.

En caso de errores de codificación respecto de las mercaderías consignadas en el certificado de origen, las administraciones aduaneras procederán, cuando corresponda, de conformidad con su respectiva normativa.

No se aceptan certificados de origen en remplazo de otros ya presentados ante la autoridad aduanera. Si no se hubiera presentado a la autoridad aduanera del país importador, la entidad habilitada podrá emitir un nuevo certificado en remplazo de uno anterior dentro de los plazos estipulados al efecto; esto es, durante los sesenta (60) días consecutivos a

¹⁷⁴ La mercadería debe estar descrita en el lenguaje de la NCM, sin que ello signifique exigir el ajuste estricto de textos a la nomenclatura NCM. La descripción de la factura comercial deberá corresponderse, en términos generales, con esta denominación. Adicionalmente, el certificado de origen puede contener la descripción usual de la mercadería.

partir de la fecha de emisión de la factura comercial y hasta diez (10) hábiles posteriores al embarque.

Cuando se trata de importaciones de mercaderías provenientes y originarias de otro Estado parte del Mercosur en las que intervienen operadores comerciales que facturan las mercaderías desde otros países, signatarios o no del Tratado de Asunción, la administración aduanera exige que en el certificado de origen se consigne la factura comercial emitida por dicho operador —nombre, domicilio, país, número y fecha de la factura— o en su defecto, que en la factura comercial que acompaña la solicitud de importación se indique a modo de declaración jurada que dicha factura se corresponde con el certificado de origen que se presenta —número correlativo y fecha de emisión—, debidamente firmado por dicho operador. En caso contrario, la administración aduanera no aceptará los certificados de origen y exigirá el tratamiento arancelario aplicable en el ámbito de extrazona.

En caso de certificados de origen que incluyan distintas mercaderías, deberá identificarse para cada una de ellas el Código NCM, la denominación, la cantidad, el valor FOB y el requisito correspondiente.

Son aceptados los certificados de origen emitidos en uno de los dos idiomas oficiales del Mercosur: esto es, español y portugués.

B. Autenticidad o veracidad

No obstante la presentación del certificado de origen en las condiciones establecidas, las autoridades competentes pueden, en caso de fundadas dudas sobre la autenticidad o veracidad del certificado, requerir de la repartición oficial responsable del país exportador informaciones adicionales con la finalidad de dilucidar las sospechas.¹⁷⁵

En este caso, las autoridades aduaneras del país importador no pueden detener el trámite de importación de la mercadería, y pueden, además de solicitar las pruebas adicionales respectivas, adoptar las medidas que consideren necesarias para garantizar el interés fiscal ante la posibilidad que se confirme la falta de autenticidad o veracidad del certificado.¹⁷⁶

Las informaciones requeridas deben ser provistas en un plazo no superior a los 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de

¹⁷⁵ Reglamento de Origen de las Mercaderías en el Mercosur, artículo 18.

¹⁷⁶ *Ibidem*, artículo 18, segundo párrafo.

la respectiva solicitud. Éstas son de carácter confidencial y deben ser utilizadas exclusivamente para esclarecer el caso.¹⁷⁷

En los casos en que la información solicitada no es provista o lo es, pero en forma insatisfactoria, las autoridades del país importador pueden disponer en forma preventiva la suspensión del ingreso de nuevas operaciones sobre el producto de esa empresa o de operaciones vinculadas con las entidades certificantes involucradas.

Adoptada esta decisión, deben someterse a la Comisión de Comercio del Mercosur los antecedentes del caso para que adopte una decisión final sobre el tema.¹⁷⁸

C. Verificación del origen

El país importador, a través de las autoridades competentes del país exportador, puede:¹⁷⁹

- Dirigir cuestionarios escritos a exportadores o productores requiriendo información y documentación complementaria;
- Realizar visitas de verificación a las instalaciones de un exportador con el objetivo de examinar los procesos productivos, las instalaciones utilizadas en la producción de los bienes en cuestión y otras acciones que contribuyan a la verificación del origen, y
- Llevar a cabo otros procedimientos que acuerden los países involucrados.

D. Sanciones por incumplimiento

Cuando se compruebe que los certificados emitidos por una entidad habilitada no se ajustan a las normas establecidas o se verifique su falsificación o adulteración, el país receptor de las mercaderías amparadas por dichos certificados podrá adoptar las sanciones que estime procedentes para preservar su interés fiscal o económico. En tal sentido, puede disponer el trato extrazona de las mercaderías, es decir, aplicar el arancel

¹⁷⁷ *Ibidem*, artículo 19.

¹⁷⁸ *Ibidem*, artículo 20.

¹⁷⁹ *Ibidem*, artículo 21.

sin preferencia y adoptar las disposiciones aduaneras previstas para los casos de errónea o falsa manifestación.¹⁸⁰

Las entidades emisoras de certificados son corresponsables junto con el solicitante de la autenticidad de los datos contenidos en el certificado y la declaración presentada para su emisión.¹⁸¹

Esta responsabilidad no puede ser imputada cuando una entidad emisora demuestre haber emitido un certificado con base en informaciones falsas provistas por el solicitante, lo cual está fuera de las prácticas usuales de control a su cargo.¹⁸²

Cuando se compruebe que las declaraciones son falsas, sin perjuicio de la aplicación de sanciones penales previstas en la legislación de su país, el exportador será suspendido por un plazo de 18 meses para realizar operaciones en el ámbito del Mercosur. Las entidades habilitadas que lo hayan hecho en tales condiciones pueden ser suspendidas para emitir nuevos certificados por un plazo de 12 meses.¹⁸³

En los casos de adulteración o falsificación de certificados, cuando estas circunstancias se den en cualquiera de los elementos del documento, las autoridades competentes del país emisor inhabilitarán al productor final o al exportador para actuar en el ámbito del Mercosur. Esta sanción puede hacerse extensiva a las entidades certificantes cuando las autoridades así lo estimen conveniente.¹⁸⁴

¹⁸⁰ *Ibidem*, artículo 22.

¹⁸¹ *Idem*.

¹⁸² *Idem*.

¹⁸³ *Ibidem*, artículo 32.

¹⁸⁴ *Ibidem*, artículo 24.