

LAS REGLAS DE ORIGEN

José Othón RAMÍREZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Antecedentes históricos de las reglas de origen en México y su importancia en el TLCAN*. III. *Las reglas de origen y los tratados internacionales en materia aduanera y comercial*. IV. *El sistema jurídico mexicano y las reglas de origen*. V. *El TLCAN y las reglas de origen*. VI. *Acuerdos internacionales para determinar el origen*. VII. *Interpretación de las reglas de origen*. VIII. *Incompetencia de la autoridad aduanera para expedir reglamentaciones uniformes*. IX. *Flexibilización de aranceles y de las reglas de origen en el TLCAN*. X. *Triangulación de mercancías*. XI. *Programa Valunet*. XII. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Las primeras iniciativas de integración de los territorios aduaneros con la intención de promover su comercio mediante la eliminación de aranceles y barreras no arancelarias dan lugar al surgimiento de las reglas de origen con el propósito de que el beneficio de la liberación se aplicara exclusivamente a los países comprometidos en el esfuerzo.¹

El sistema aduanero mexicano tiene que enfrentar una serie de exigencias que influyen de manera directa en la economía, la vida política y social del país, la importancia de instituciones aduaneras sólidas, funciona-

¹ Witker, Jorge, *Reglas de origen en los tratados de libre comercio suscritos por México*, México, Caaarem, 2003, p 110. Citando a Jimmie Reyna, señala 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 los 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.

les y armónicas tanto a nivel nacional como regional son la esencia misma para el buen funcionamiento de los tratados de libre comercio.

La aduana mexicana es una de las más grandes del mundo tanto en longitud como en operaciones que se realizan, por lo tanto, se deberá ejercer un efectivo control a lo largo de 3152 kilómetros en su frontera norte y 1149 en la frontera sur del país, así como a lo largo de sus 11,122 kilómetros de costas. Para ello dentro del territorio nacional se cuenta con 48 aduanas, 64 salas en aeropuertos internacionales y 248 puntos de revisión.

Diariamente la aduana mexicana atiende a 1,150,000 usuarios, más de 140,000 pasajeros en aeropuertos internacionales, 75,000 camiones de carga que ingresan y salen del país y se realizan más de 1,000,000 de operaciones aduaneras al día, de las cuales sólo el 10% se encuentran sujetas a revisión. El 96% de las mercancías se importan sin restricción alguna, sólo 3.8% requiere de permiso o autorizaciones.²

En América y Europa, solamente los Estados Unidos y Canadá compiten con nuestro país en la extensión de sus fronteras.

Al cumplirse los diez años de haber entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,³ casi la totalidad de las mercancías originarias de la región circulan libremente por la zona, exentas del pago de arancel, salvo la categoría de desgravación “C+” que se liberarán hasta el 1o. de enero del 2008 y el arancel promedio de estas mercancías es del 1.3%.

El tema del origen de las mercancías surge con la celebración de los tratados que crean una zona de libre comercio, al acordar las normas sobre preferencias arancelarias, en función de la vinculación de las mercancías con el territorio del país en que se producen o fabrican, considerando, el valor de su contenido regional y clasificación arancelaria.

El origen estudiado desde un punto de vista teórico es sencillo de determinar, sin embargo, una vez que se aplican las disposiciones de los tratados a cada operación de importación es una materia de alta complejidad, la participación de varios países en los procesos de fabricación o producción de mercancías, la integración de los bienes con insumos originarios y no originarios, constituyen el *quid* de las reglas de origen.

² Información de la Administración General de Aduanas.

³ 1o. de enero de 2004.

En la última década, en el Continente Americano se presenta un creciente dinamismo

...en la concertación de acuerdos regionales, subregionales, plurilaterales y bilaterales, orientados a la constitución de espacios económicos amplios, donde una normativa sobre origen basada en principios, terminología, procedimientos y documentación comunes, sin perjuicio de su adecuación a la naturaleza y objetivos de cada mecanismo concreto, facilitaría los intercambios.⁴

Para nuestro país este tema es de suma importancia, promueve la inversión extranjera directa, toda vez que la fabricación o producción de mercancías en México permite que estas circulen libremente por la región del TLCAN.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN MÉXICO Y SU IMPORTANCIA EN EL TLCAN

1. ALALC

México como muchos de los países latinoamericanos formó parte de un primer intento de integración con la Asociación Latino Americana de Libre Comercio (ALALC). El día 18 de febrero de 1960, se firmó en la ciudad de Montevideo el Tratado de Montevideo⁵ por el cual las partes contratantes acordaron la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. ALALC tuvo como objetivo el constituir una zona de libre comercio en un plazo de 12 años que posteriormente fue ampliado a 20.

Durante este periodo de manera gradual se eliminarían los gravámenes y restricciones para permitir una libre circulación de mercancías por la región. Lo anterior se lograría a través de realizar negociaciones perió-

⁴ Romero, Héctor, *La cuestión de las normas de origen en los distintos esquemas de integración: El caso de la Aladi, del Acuerdo de Cartagena y del Mercosur*, CEFIR / Centro de Formación para la Integración Regional.

⁵ Firmaron el Tratado Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriendo posteriormente Colombia (30 de setiembre de 1961), Ecuador (3 de noviembre de 1961), Venezuela (31 de agosto de 1966) y Bolivia (8 de febrero de 1967). La propuesta de “integración acelerada”, un proyecto integracionista supranacional patrocinado por Chile, Venezuela y Colombia, fue derrotada por el bloque de la Argentina, Brasil y México, que consiguió hacer prevalecer su concepción de un proceso de integración “gradual” y dependiente de los desarrollos nacionales. El último bloque recibió el decisivo respaldo de los representantes de Bolivia, Paraguay y Uruguay.

dicas mediante el mecanismo de listas nacionales y la lista común, en las primeras se incluirían todas las concesiones que cada parte contratante otorgaba al resto de la zona, en virtud del principio de la cláusula de la nación más favorecida. La lista común se negociaba multilateralmente cada tres años y los productos incluidos en ésta no podían ser objeto de barreras no arancelarias y de cupos.

Un mecanismo considerado como complementario del Programa de Liberación fueron los acuerdos de complementación, que podían acelerar la reducción de gravámenes y demás restricciones para los productos negociados en ellos.

2. Asociación Latino Americana de Integración

La escasa actividad en ALALC dio lugar a un estancamiento de la Asociación lo que condujo a que los Estados miembros optaran por poner en marcha un tratado reestructurado, Aladi.

El Tratado de Montevideo celebrado en 1980, que instituyó la Aladi,⁶ tuvo como fin inmediato la conformación de preferencias económicas con vistas a lograr un mercado común latinoamericano.

Tres son sus perfiles para lograr la ansiada integración:

1. Una preferencia arancelaria regional respecto de terceros países.
2. Acuerdos de alcance regional, mediante la participación de todos los países miembros.
3. Acuerdos de alcance parcial, celebrados exclusivamente entre dos o más países miembros.

El Tratado mantuvo el espíritu y aplicación general de las resoluciones 82 y 83 de la Tercera Conferencia de las Partes Contratantes de ALAC, que dio nacimiento originalmente a normas específicas en materia de reglas de origen para regular el intercambio regional de mercancías. Los artículos 9o. y 49 del Tratado de Aladi complementaron esas disposiciones y señalan que los Acuerdos de Alcance Parcial, establecerían en su caso, normas sobre reglas de origen, entre otras.⁷

⁶ El Tratado de Montevideo se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de marzo de 1981.

⁷ El artículo 9o., inciso g del Tratado de Montevideo señala que los Acuerdos de Alcance Parcial podrán contener, entre otras, normas específicas sobre origen, cláusulas de salvaguardia, restricciones no arancelarias, etcétera, previendo que en el caso de que

El Consejo de Ministros de Aladi encomendó al Comité de Representantes, la elaboración de un régimen general de origen, aprobado en la Resolución 78 del 24 de noviembre de 1987, el artículo décimo séptimo del título de “Disposiciones generales” de la mencionada resolución, señalaba que el régimen debía aplicarse a los acuerdos de alcance regional celebrados a partir de la aprobación de la resolución y que tenía carácter supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adoptaban normas específicas en materia de origen.

La citada Resolución 78, estableció los criterios para determinar el origen de las mercancías, que se continúan aplicando actualmente en diversos tratados internacionales como el TLCAN, y que se suman al concepto de salto arancelario NAB que se aplicó desde los primeros años de ALAC en el esfuerzo integrador de América Latina, basta citarlos:

A. Criterios

- a) Mercancías obtenidas en su totalidad en la región. Producidas en sus territorios de los reinos mineral, vegetal y animales (incluyendo las de la caza y la pesca).
- b) Mercancías fabricadas o elaboradas íntegramente en sus territorios, con materiales exclusivos de cualquiera de los países miembros.
- c) Mercancías elaboradas en sus territorios utilizando materiales de países no participantes en el acuerdo, siempre que resulten de un proceso de transformación realizado en alguno de los países participantes que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de quedar clasificadas en partida diferente a la de dichos materiales.
- d) Mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje realizadas en territorios de un país participante, utilizando materiales originarios de los países participantes del acuerdo y de terceros países, cuando el valor CIF de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50% del valor FOB de exportación de tales mercancías.

tales normas específicas no se hubieran adoptado, se tendrán en cuenta las disposiciones que establezcan los países miembros en las respectivas materias, con carácter general. Sobre estas últimas el artículo 49 del Tratado se limitó a establecer la potestad de los países miembros para adoptar “normas complementarias” de política comercial que regulen, entre otros, el régimen de origen.

- e) Valor de contenido regional. La resolución también establece la posibilidad que cuando el proceso de transformación sufrido por los insumos no implicará un cambio de partida, bastará con que el valor CIF de los materiales provenientes de países no participantes del acuerdo no exceda del 50% del valor FOB de exportación.

B. Disposiciones complementarias para determinar el origen

- a) Regla de transporte directo.⁸ La Resolución establece el principio de que las mercancías originarias deben ser expedidas directamente al país importador (artículo 4o.).
- b) Material y material intermedio. De la misma manera se determina que el concepto “materiales” comprende las materias primas, los productos intermedios y las partes y piezas utilizados en la elaboración de las mercancías.
- c) Factura por tercer país. Se prevé que la mercancía puede ser facturada por un tercer país miembro o no de la asociación y que ello debe hacerse notar en el campo de observaciones del formulario (artículo 9o.).
- d) Certificado de origen. El exportador debe acompañar a los documentos de exportación, una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen y que dicha declaración puede ser expedida por el productor final o el exportador de la mercancía (artículo 7o.).
- e) Los certificados de origen deberán ser expedidos de conformidad con el formulario único adoptado por el Comité de Representantes (artículo 14).
- f) El certificado debe ser intervenido con sello y firma de una entidad oficial o gremial habilitada por el gobierno del país exportador y tendrá un plazo de validez de 180 días a partir de la fecha en que lo certifique la entidad acreditada (artículo 10).
- g) La Secretaría General de la asociación mantiene un registro actualizado de las entidades oficiales y gremiales habilitadas por los países miembros para expedir las certificaciones de origen así como también las firmas de funcionarios autorizados.

⁸ Concepto del Convenio de Kyoto Revisado, en su anexo “K”, capítulo 1, punto 12, lo que permite constatar el avance y conocimiento de los especialistas de Aladi en la materia de reglas de origen.

h) Verificación de origen. También se prevé en el artículo décimo quinto de la resolución, que se podrán realizar comprobaciones del origen de las mercancías, para ello las autoridades del país importador podrán solicitarle información adicional a las del país exportador y que adopte las medidas necesarias para garantizar el interés fiscal (artículo 15).

Se debe señalar que Aladi, es uno de los primeros tratados internacionales, que norma de manera específica el tema de las reglas de origen, con orden y sistema, y con una clara descripción de los conceptos fundamentales, estableciendo principios de avanzada, como el hecho de la comprobación de origen, sienta los fundamentos de normatividad de estas reglas.

III. LAS REGLAS DE ORIGEN Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN MATERIA ADUANERA Y COMERCIAL

El Consejo de Cooperación Aduanera (OMA), y la Organización Mundial de Comercio (OMC), son los dos organismos que regulan las técnicas aduaneras y el foro de negociaciones de comercio internacional en el mundo, representan por lo tanto un papel relevante en el contenido de las reglas de origen.

1. *El Consejo de Cooperación Aduanera*

El Consejo de Cooperación Aduanera,⁹ de acuerdo con el Convenio que lo crea, tiene como misión fundamental el asegurar que los regímenes aduaneros de los Estados miembros tengan el más alto grado de armonización y de uniformidad, así como también el estudiar los problemas inherentes al desarrollo y el progreso de la técnica aduanera y de la legislación de la materia.

⁹ El Convenio por el que se creó el Consejo de Cooperación Aduanera se firmó en la ciudad de Bruselas el 15 de diciembre de 1950, y entró en vigor el 4 de noviembre de 1952. El 26 de enero de 1953 se celebró la sesión de apertura de la primera reunión del Consejo con sus 17 países miembros hoy lo integran 161 partes contratantes, tal como lo señala el autor español Álvarez Gómez-Pallete, José María, *La Organización Mundial de Aduanas y sus convenios*, México, Ed. Centro de Investigación Aduanera y de Comercio Internacional, 2002, p. 21.

La Organización Mundial de Aduanas,¹⁰ nombre informal del Consejo, funciona por medio de sus comités técnicos, de acuerdo a la especialidad requerida, en materia de origen existe el Comité Técnico de las Reglas de Origen.

Convenio de Kyoto

El Comité Técnico permanente del Consejo de Cooperación Aduanera administró y desarrolló bajo su dirección, el Convenio Internacional de Kyoto del 19 de mayo de 1973, para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974, tres meses después de ser ratificado por 5 miembros; en 1999 el Convenio contaba con 61 partes contratantes que lo ratificaron y con alrededor de 1439 reservas oficiales a los anexos.¹¹

De los 31 anexos que lo conformaban, 5 nunca enteraron en vigor debido al reducido número de países que los aceptaron. Debido a lo anterior, se tomó en el año de 1995, la decisión de revisar el Convenio.

Este Convenio nació como un instrumento internacional tendiente a armonizar las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países que pudieran obstaculizar el comercio internacional. Sus normas se orientaron a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros en el plano mundial, propiciando, la reactivación del comercio.

La revisión del Convenio de Kyoto, se realizó con fundamento en lo dispuesto por su artículo 6o., que señala como funciones del Comité Técnico permanente el preparar nuevos anexos, así como proponer los proyectos de enmiendas al Convenio y a sus anexos. Tuvo como objetivo la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros dentro de los cuales se aborda el tema del origen de las mercancías.

¹⁰ En la reunión de Arusha, Tanzania, al pie del Kilimanjaro, a propuesta de la Comisión Política General del CCA, los delegados de los países miembros recibieron "...la dramática propuesta de dejar miembros anticuados y los modernos para efectos jurídicos y formales se conservó el nombre del Consejo y para marketing la OMA, conjuntamente con la OMC se adoptan denominaciones similares que ponen de manifiesto la íntima relación entre los temas de aduanas y los comerciales, además, se consolidan las buenas relaciones entre ambas organizaciones". Citado por Enrique, Jorge, prólogo de la obra citada, *ibidem*, p. 19.

¹¹ Hortal López, Ricardo, *La revisión del Convenio de Kyoto*, México, CIACI, 2000, p. 24.

En el último anexo del Convenio, el K, titulado “Origen”, viene a ordenar a los tres anexos del anterior Convenio¹² en tres capítulos: las reglas de origen; las pruebas documentales de origen y el control de las pruebas documentales de origen.¹³

El término, “anexo específico”, lo define el artículo 1o. del Convenio, como el conjunto de disposiciones aplicables a uno o más regímenes o procedimientos aduaneros de los mencionados en el revisado Convenio de Kyoto. El anexo K incluye únicamente disposiciones que están relacionadas con las reglas de origen. Se integraron en tres capítulos similares, con una conexión entre ellos.

Las normas de cada uno de los capítulos se convierten en obligatorias para aquellos miembros que las acepten y las prácticas recomendadas admiten reservas en cuanto a su cumplimiento.

Las normas y prácticas recomendadas por el anexo, establecen las disposiciones a observar, para que los países miembros implementen los procedimientos de las reglas de origen para la importación y exportación de las mercancías.

La influencia del Convenio de Kyoto es tan importante en el tema de reglas de origen, que algunas de sus normas han sido aceptadas de manera general, aún por países no miembros del Consejo de Cooperación Aduanera y por otras organizaciones internacionales, tal es el caso del concepto de productos “totalmente obtenidos” en un sólo Estado,¹⁴ así como las operaciones que no deben conferir origen;¹⁵ todos ellos se tomaron en consideración en las negociaciones para conformar el acuerdo sobre reglas de origen de la OMC.¹⁶

El Convenio de Kyoto establece el sistema internacional de las reglas de origen, precisando su estructura actual. Analiza las reglas como un procedimiento aduanero, definiendo el concepto de origen y señalando los criterios que confieren origen, entre otros aspectos, para así cumplir con la facilitación del comercio internacional.

¹² Anexo “D” en el Convenio de Kyoto del 18 de mayo de 1973.

¹³ Hortal López, Ricardo, *op. cit.*, nota 11, p. 94.

¹⁴ Anexo “K”, capítulo 1, norma 2, Convenio de Kyoto revisado y anexo “D.1”, norma 2, Convenio de Kyoto de 1973.

¹⁵ Anexo “K”, capítulo 1, práctica recomendada 7, Convenio de Kyoto revisado y anexo “D.1”, norma 6, Convenio de Kyoto de 1973.

¹⁶ Navarro Barona, Edurne, *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EE.UU. y el GATT*, Madrid, Cívitas, 1995, pp. 146 y 148.

El Convenio de Kyoto de 1973, dio lugar a la publicación de un compendio que reúne información sobre las diferentes reglas de origen nacionales y ha sido elaborado gracias a la coordinación del CCA. Las aportaciones al compendio son directamente presentadas por las administraciones nacionales y aun cuando no constituye un análisis detallado de las reglas de origen existentes, al igual que el Convenio, representa una base extremadamente útil para el proceso de armonización abordado en la Ronda Uruguay.¹⁷

Debe precisarse que las negociaciones del TLCAN, se iniciaron en 1991 y se firmó por las partes contratantes en 1993, por ello se puede establecer que el capítulo IV del TLCAN, de las normas de origen de las mercancías, se tomó en consideración para la elaboración del anexo “K” del Convenio de Kyoto y que seguramente los expertos que intervinieron por parte de alguno de los tres países miembros en ambos proyectos, consideraron las normas del Tratado en el anexo citado, por ello se puede afirmar que existe una armonización entre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Convenio de Kyoto, en el tema de reglas de origen.

2. *La Organización Mundial de Comercio*¹⁸

La OMC es una organización en la que todas sus decisiones son tomadas por los miembros y los acuerdos que se adoptan son el resultado de negociaciones entre éstos.

Los pilares sobre los que descansa el organismo son los “Acuerdos de la OMC”, que han sido negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos. El objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades.

Acuerdo sobre las Normas de Origen de la OMC

La mayoría de los Acuerdos de la OMC fueron el resultado de la Ronda Uruguay, de negociaciones comerciales celebrada entre 1986 y 1994.

¹⁷ *Ibidem*, p. 147.

¹⁸ La OMC nace mediante el Acuerdo de Marrakesh, celebrado el 15 de abril de 1994, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre del mismo año.

Algunos de ellos, incluido el GATT de 1994, son revisiones de acuerdos multilaterales o plurilaterales que existían ya en el marco del GATT.¹⁹

El Acuerdo tiene por objeto armonizar a largo plazo las normas de origen, y velar por que tales normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio.

El acuerdo establece un programa de armonización, que aún no concluye, se basará en un conjunto de principios, entre ellos que las normas de origen sean objetivas, comprensibles y previsibles.

Conforme lo señala el artículo 4o. del Acuerdo, se crea un Comité de Normas de Origen, del GATT, y un Comité Técnico bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (Bruselas), que son los encargados de los trabajos para lograr el programa de armonización.

Hasta la finalización del programa de armonización, se prevé que las partes contratantes velen por que sus normas de origen sean transparentes, no surtan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional, se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y se basen en criterios positivos (deberán establecer lo que confiere origen, no lo que no lo confiere).²⁰

En un anexo al Acuerdo figura una “declaración común” acerca de la aplicación de las normas de origen a productos acreedores a un trato preferencial.

3. *Cooperación entre la OMA y la OMC en materia de reglas de origen*

En 1995, los miembros de la Organización Mundial de Aduanas decidieron revisar el Convenio de Kyoto. En esos años se celebraba la última de las ocho rondas de negociación del GATT, la Ronda Uruguay en la se continuó con el tema de asegurar una liberalización del comercio, pero además dirigió sus actuaciones a nuevas áreas que hizo nacer la Organización Mundial de Comercio.²¹

En la Primera Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en la ciudad de Singapur en diciembre de 1996, se incluyó entre sus diversas tareas de trabajo, nuevos temas, entre ellos, la facilitación del comer-

¹⁹ Página Web de la OMC, Textos jurídicos. <http://www.wto.org>.

²⁰ Página Web de la OMC, Textos jurídicos. <http://www.wto.org>.

²¹ Hortal López, Ricardo, *Op. cit.*, nota 11, p. 32.

cio. Esta nueva área de trabajo surge bajo la influencia de la Comunidad Europea, la importancia de la simplificación de los procedimientos aduaneros de importación y exportación. Los costos de formalización de estos procedimientos implican altas cargas financieras para el comercio, en muchas ocasiones sobrepasa el importe de los aranceles. Las estimaciones señalan que los costos derivados del cumplimiento de la normativa de importación y exportación y de los requisitos documentales venían a representar un 10% del valor del comercio mundial de mercancías.²²

La importancia de simplificación y armonización de procedimientos, normas, documentos en las operaciones de importación y exportación eran temas de trabajo fundamental en la Organización Mundial de Aduanas que desde 1995 inició los trabajos para revisar el Convenio de Kyoto para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.

Ambas organizaciones precisaban llegar a un acuerdo para conjuntamente llevar a cabo la revisión del Convenio, integrando como parte del mismo el tema de la facilitación del comercio. Todo ello era necesario para la Organización Mundial de Aduanas, a fin de evitar que una norma internacional sobre procedimientos aduaneros escapará al ámbito de su competencia y, así, la Organización Mundial de Comercio en un proceso similar al del valor en aduana y el origen de las mercancías lo adoptara.²³

La Organización Mundial de Aduanas tomó en consideración su incapacidad para que de manera coercitiva pudiera hacer cumplir el Convenio de Kyoto revisado, por ello tomó en consideración la necesidad del apoyo de la Organización Mundial de Comercio para llevar a cabo la revisión y modernización del Convenio como base para la simplificación y armonización de los procedimientos aduaneros.

Lograr llevar a la práctica los principios propuestos por la OMA, redundaría en beneficios tanto para las administraciones aduaneras como para los importadores y exportadores, ello derivado de la alianza y esfuerzos con la Organización Mundial del Comercio.

Así, en la Conferencia Ministerial de la OMC, en Singapur, surge y se formaliza de manera brillante la tarea de "...encomendar al Consejo del Comercio de Mercancías la realización de trabajos exploratorios y analíticos sobre la simplificación de los procedimientos que rigen el comercio, aprovechando los trabajos de otras organizaciones internacionales

²² *Ibidem*, p. 33.

²³ *Idem*.

pertinentes, con objeto de evaluar si procede establecer normas de la OMC en esta materia...”.²⁴ Es así que en el Acuerdo sobre Normas de Origen se confirma la estrecha colaboración entre ambas organizaciones internacionales al señalarse en el artículo 4o. del Acuerdo:

Artículo 4o. 1. En virtud del presente Acuerdo se establece un Comité de Normas de Origen (denominado en el presente Acuerdo el “Comité”) que estará integrado por representantes de cada uno de los Miembros...

2. Se establecerá un Comité Técnico de Normas de Origen (denominado en el presente Acuerdo el “Comité Técnico”), bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), según lo dispuesto en el Anexo I. El Comité Técnico realizará la labor técnica prevista en la Parte IV y las funciones prescritas en el Anexo I. Los servicios de secretaría del Comité Técnico serán prestados por la Secretaría del CCA.

El Acuerdo de Reglas de Origen de la OMC establece principios de carácter general que deben observar los países miembros para lograr una armonización en sus regímenes y procedimientos en materia de origen.

IV. EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y LAS REGLAS DE ORIGEN

Durante el periodo en que se llevaron a cabo las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se produjeron importantes cambios en el sistema jurídico mexicano, como consecuencia de que éste inició su apertura hacia el exterior mediante contactos crecientes con el derecho internacional especialmente la ratificación de tratados en materia comercial especialmente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.²⁵

El título III de la Ley de Comercio Exterior se denomina “Origen de las mercancías” y es el artículo 9o. de la propia Ley, que señala los objetivos para determinar el origen de las mercancías:

- a) Preferencias arancelarias.
- b) Marcado de país de origen.
- c) Aplicación de cuotas compensatorias.

²⁴ OMA, Declaración Ministerial de Singapur, 1996, apartado 21. 2.

²⁵ López Ayllón, Sergio y Fix-Fierro, Héctor, Culturas jurídicas latinas en Europa y América en tiempos de globalización, Estado de derecho y cambio jurídico en México, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 510.

- d) Cupos.
- e) Otras medidas que al efecto se establezcan.

El precepto continúa señalando que el origen de las mercancías se determina conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía o en su caso conforme a las reglas establecidas en los tratados de los que México sea parte. En este último caso las reglas de origen deberán establecerse por el tratado internacional respectivo o mediante una ley que se relacione con el tratado, razón por la cual, no es posible normar el origen de las mercancías mediante reglas de carácter administrativo.²⁶

El artículo 10 de la Ley de Comercio Exterior señala que las reglas de origen deben ser sometidas primeramente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior, que instaure el artículo 6o. de la propia Ley, así como publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*. El precepto contraviene la Constitución en virtud de que los tratados son aprobados por la Cámara de Senadores, en nada tiene que intervenir la Comisión mencionada.

Los criterios para determinar el origen de las mercancías pueden ser:

1. Cambio de clasificación arancelaria.
2. Contenido nacional o regional.
3. De producción, fabricación o elaboración.
4. Criterios adicionales que señale la Secretaría de Economía.

Conforme lo señala el artículo 9o. de la citada Ley, el origen de las mercancías podrá ser nacional cuando se considere proveniente de un solo país o regional si se considera originario de más de un país.

V. EL TLCAN Y LAS REGLAS DE ORIGEN

1. *Tratados comerciales celebrados por México*

Durante estos primeros 10 años, 1994 a 2004, México celebró once tratados comerciales mediante los cuales se crean zonas de libre comercio: 1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte,²⁷ 2. Tra-

²⁶ Véase artículo 512 del TLCAN.

²⁷ Celebrado por México, Canadá y los Estados Unidos de América. En vigor a partir del 1o. de enero de 1994, se tratan temas tales como mercancías, propiedad intelectual,

tado de Libre Comercio del Grupo de los Tres,²⁸ 3. Costa Rica,²⁹ 4. Bolivia,³⁰ 5. Nicaragua,³¹ 6. Chile,³² 7. Unión Europea,³³ 8. Israel,³⁴

servicios financieros, inversión, telecomunicaciones, y solución de controversias entre otros, así como también forman parte los dos acuerdos de cooperación uno ambiental y otro laboral.

²⁸ El Tratado del Grupo de los Tres (G-3), integrado por México, Colombia y Venezuela, se firmó en junio de 1994 y entró en vigor el 1o. de enero de 1995.

El Tratado busca un acceso amplio y seguro a los respectivos mercados, a través de la eliminación gradual de aranceles, reconociendo los sectores sensibles de cada país.

Establece disciplinas para asegurar que la aplicación de las medidas internas de protección a la salud y la vida humana; animal y vegetal; del ambiente y del consumidor, no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio.

Igualmente fija disciplinas para evitar las prácticas desleales de comercio y contiene un mecanismo ágil para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la relación comercial entre los países.

Con la inclusión de una cláusula de adhesión dentro del Tratado, se permite la integración a este instrumento comercial de otras naciones latinoamericanas.

²⁹ El Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica entró en vigor el 1o. de enero de 1995. Periodo efectivo, indefinido.

Establece normas transparentes, promueve el comercio de bienes y servicios, facilita el desarrollo de inversiones y atiende las relaciones con una región estratégica para México, reconociendo los sectores sensibles de cada país.

El calendario de desgravación pactado en este Tratado establece que el 70% de las exportaciones mexicanas no agropecuarias a Costa Rica quedaron exentas de aranceles a partir de su entrada en vigor; 20% concluirá su desgravación el 1o. de enero de 1999 y el 10% restante el 1o. de enero del año 2004.

³⁰ Entró en vigor el 1o. de enero de 1995. Con el tratado el 97% de las exportaciones mexicanas y el 99% de las importaciones quedaron libres de arancel. Países que lo integran: México y Bolivia.

³¹ Entró en vigor el 1o. de julio de 1998. Busca la participación dinámica de los distintos agentes económicos, en particular del sector privado, en los esfuerzos orientados a profundizar las relaciones económicas entre las partes, desarrollar y potenciar al máximo las posibilidades de su presencia conjunta en los mercados internacionales.

³² Entró en vigor el 1o. de enero de 1992. En ocho años el comercio se multiplicó por siete. El 1o. de agosto de 1999, se amplió y profundizó la cobertura del Tratado.

³³ Acuerdo de asociación económica, concertación política entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros.

Entró en vigor a partir del 26 de junio del 2000, se encuentra contenido en dos documentos:

— Decisión del consejo conjunto de dicho acuerdo.

— Decisión del consejo conjunto del acuerdo interno sobre comercio y cuestiones relacionadas con el comercio entre México y la Comunidad Europea sea (decisión núm. 2/2000 del consejo conjunto).

³⁴ Entró en vigor a partir del 28 de junio del 2000.

9. Triángulo del Norte,³⁵ 10. Asociación Europea de Libre Comercio,³⁶ 11. Uruguay.³⁷

En suma 41 países se encuentran asociados a nuestro país en una relación comercial. Actualmente México es una de las treinta y cuatro naciones que están negociando el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas.³⁸

Pendiente de aprobación el tratado celebrado con Japón por el Ejecutivo, para que siga su proceso legislativo y se presente a la Cámara de Senadores conforme lo dispone el artículo 133 de la Constitución.

2. Influencia del TLCAN en los demás tratados

El modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que se crea mediante las negociaciones llevadas a cabo por México, Canadá y los Estados Unidos de América, ha permitido que México lo aplique cuando menos a 9 de los once tratados que ha celebrado desde el año de 1994, a excepción de la Comunidad Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.³⁹

El reconocido profesor Jorge Witker, de manera clara y precisa señala las características de los tratados de libre comercio suscritos por México,

³⁵ En la Reunión Cumbre de Tuxtla II, en 1996, se acuerda la negociación del tratado, al que los cuatro países arriban después de 18 rondas de negociaciones. Entra en vigor el 1o. de enero del 2001.

Las exportaciones mexicanas a estos países representan el 25% del total de nuestras ventas en Latinoamérica. Países que lo integran: México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

³⁶ El Tratado entró en vigor el 29 de junio del 2001. La Asociación se integra por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, es muy semejante en sus disposiciones a las establecidas en el tratado con la Comunidad Europea.

³⁷ Signado en la ciudad de Cancún en septiembre del 2003.

³⁸ Perspectivas de México en el ALCA, México es el país mejor preparado para participar en el ALCA, tanto por razones de competitividad, legislación e instituciones existentes, como por ya contar con TLCs con gran parte de los países del continente.

El ALCA permitirá diversificar nuestros mercados. Los exportadores mexicanos tomarán ventaja de la experiencia adquirida en los TLC's en vigor.

Incorporará al sector exportador a pequeñas y medianas empresas que podrían atender a nichos específicos de mercados, de acuerdo a su capacidad productiva.

El Acuerdo ofrecerá a México un marco legal en su comercio con los países participantes en el proceso con los que aún no tengamos un TLC.

³⁹ Cuadro Comparativo del capítulo de Reglas de origen de cada uno de los TLC's suscritos por México.

dice que la regulación adopta reglas y principios muy semejantes, incluso en su estructura y redacción técnica. Agrega que el TLCAN se erige como un modelo a seguir en la suscripción de otros tratados que México ha celebrado con países latinoamericanos.⁴⁰

Vale agregar que la estructura de los tratados celebrados por nuestro país es similar al TLCAN, el orden de los capítulos, la forma de numeración de los artículos con sus párrafos correspondientes, los anexos de los capítulos que se identifican por el artículo como el párrafo del que se deriva.

En materia de reglas de origen; las características del capítulo IV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, se ven plasmadas en cada uno de los tratados celebrados con los países latinoamericanos, vale señalar las siguientes:

1. Otorgamiento de preferencias arancelarias.
2. Su aplicación se restringe a las partes.
3. Reglas flexibles.
4. Claras y previsibles.
5. Evitan trámites administrativos.
6. Es opcional su aplicación.
7. Los bienes originarios se consideran 100% de la región.

1. Las reglas de origen constituyen un instrumento de carácter económico que impulsan a la industria de la región de América, así como promueve y fomenta el crecimiento de nuevas industrias y de proveedores de la región.

Las reglas de origen permiten que se beneficien las mercancías nacionales y de la región, de otra manera la producción de norteamérica no obtendría beneficio alguno y contrariamente, las mercancías de fuera de la región se beneficiarían por las preferencias arancelarias.

El restringir la aplicación de las preferencias arancelarias únicamente a las partes contratantes es el objetivo natural de las mismas, no sería posible que Taiwán, China, o la India quieran gozar de este tratamiento, cuando nunca negociaron preferencias, como tampoco ofrecieron ventaja alguna a la región, es por ello que se restringe su aplicación a las partes contratantes.

2. Las reglas son flexibles, quiere decir que no podrían considerar únicamente a los productos que se elaboraran con 100% de insumos de la

⁴⁰ Witker, Jorge, *op. cit.*, nota 1, p. 109.

región, difícilmente se estaría en condiciones de producir mercancía; en un mundo globalizado se requiere tener y fomentar relaciones con otros mercados, para estar en condiciones de mantener de manera equilibrada la posibilidad de utilizar insumos no regionales, pues de otra manera se aislaría la región de América del Norte y de nada hubiera valido el Tratado de Libre Comercio.

No sería posible establecer una regla única para todos los productos, cada mercancía requiere que una regla específica y adecuada, que atienda a sus características y a las necesidades de desarrollo de la industria de la región permitiendo un uso flexible de insumos no regionales, cuando la industria no los produce y, por el contrario, en aquellos sectores en que existe una eficiente producción, conviene autorizar un menor margen de uso de insumos no regionales.

3. Reglas claras y precisas es otra de las características, se trató de dejar la menor discrecionalidad a las autoridades para establecer y determinar la regla de origen, cada una de las partidas y de las subpartidas que establece el anexo 401, señala con meridiana claridad como se debe aplicar la regla de origen.

En el Tratado de Estados Unidos y Canadá, no fueron claras ni precisas se tenía que ocurrir a los tribunales, para que estos interpretaran las reglas de origen. Cuando la mercancía cruzaba la frontera no se le aplicaba la regla de origen, existía un problema de interpretación, para resolver las autoridades, que cada vez que llegaran pudieran cambiar el punto objetivo de la regla de origen.

4. Aspecto importante fue reducir los obstáculos administrativos, primero dentro del ámbito de las negociaciones se analizó que quien debería expedir el certificado de origen fuera la autoridad, se plantearon muchos obstáculos el plazo para que la autoridad lo validara era de 15 días, por ello se consideró en la buena fe de importadores y exportadores y en determinar responsabilidades para cada uno de ellos y es así que el certificado de origen lo firma y lo expide el exportador de la mercancía, no se requieren sellos, reconocimiento, ni visa del consulado.

Resultaba indispensable que las reglas de origen no crearán un sistema burocrático complejo, que tampoco la autoridad tuviera facultades para determinar si la mercancía cumplía con la regla de origen del tratado mismo mediante la aplicación de las reglas permite determinar el origen de la región.

Diverso a lo que es el TLCAN, existen, las certificaciones flexibles, duras y oficiales, no operan igual en todos los tratados que hemos celebrado, en alguno de los tratados para América del Sur se requiere que las autoridades otorguen su autorización.

5. La aplicación de las reglas de origen es opcional, no es obligatoria, si el lo. de enero de 1994, una mercancía producida o no en la región se encontraba exenta no se requería presentar certificado de origen.

6. Cuando uno de los productos es considerado originario a través de cualquiera de los criterios es 100% originario, una vez que cumple con el salto arancelario o con el 50% del valor de transacción o el 60% del costo neto, el bien no es 60% o 40% original, es 100% de la región. La mercancía mexicana, canadiense o estadounidense, es mercancía de la región de América del Norte, esa mercancía puede ser utilizada para producir otro producto, por ejemplo, el motor de un refrigerador, si el motor cumple con el 65% del valor de transacción, se considera como 100% originario.

VI. ACUERDOS INTERNACIONALES PARA DETERMINAR EL ORIGEN

El TLCAN tomó en consideración instrumentos jurídicos internacionales, de la Organización Mundial de Aduanas y de la Organización Mundial de Comercio para conformar su capítulo IV, de las reglas de origen, aplicando el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías para establecer el cambio de clasificación arancelaria, el Acuerdo de Valor en Aduana del GATT para poder determinar el valor en aduana de las mercancías mediante el método de transacción tanto para su importación como exportación y, por último, los principios de contabilidad generalmente aceptados para calcular el costo neto de que las mercancías.

VII. INTERPRETACIÓN DE LAS REGLAS DE ORIGEN

1. *Reglamentaciones uniformes*

Es preciso señalar los antecedentes que las partes tomaron en consideración para acordar en forma precisa que para la interpretación, aplica-

ción y administración de los capítulos IV y V del TLCAN se establecerían y pondrían en ejecución las “Reglamentaciones uniformes”.⁴¹

Lo anterior, tiene su fundamento en los grandes problemas que Estados Unidos y Canadá tuvieron que dilucidar, en relación con la aplicación de las reglas de origen del tratado de libre comercio celebrado entre ambos países,⁴² específicamente en cuanto a la interpretación y aplicación de las reglas de origen, en el tema del valor de contenido regional de los coches Honda fabricados en Canadá, país que por esta razón, promovió en el TLCAN, el establecimiento de las reglamentaciones uniformes.

Inmediatamente después de que se firmó el Tratado, en 1993, las partes pusieron su atención en la elaboración de las reglamentaciones uniformes y se formó el equipo de negociadores; por México Raúl Ramos Tercero, Canadá fue representada por Sandy Moroz y los Estados Unidos por John Simpson.⁴³

Se acordó que tanto México como los Estados Unidos entregaran a Canadá sus puntos relacionados con las regulaciones uniformes con la finalidad que elaborara un primer proyecto, el cual se presentó a la consideración del grupo negociador. La revisión fue mínima y de esta manera las tres partes acordaron las reglamentaciones uniformes. Canadá las publicó en su *Official Gazette* el 29 de diciembre de 1993; México lo hizo en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1993 y los Estados Unidos lo llevaron a cabo en el *Federal Register*, el 30 de diciembre de 1994.⁴⁴

El fundamento legal de las reglamentaciones uniformes es el artículo 511 del TLCAN, que dispone lo siguiente:

Artículo 511. Reglamentaciones Uniformes.

1. A más tardar el 1o. de enero de 1994, las Partes establecerán y pondrán en ejecución, mediante sus respectivas leyes y reglamentaciones, Reglamentaciones Uniformes referentes a la interpretación, aplicación y administración del capítulo IV, de este capítulo y de otros asuntos que convengan a las Partes.

⁴¹ Artículo 511 del TLCAN.

⁴² United States-Canada Free Trade Agreement, diciembre 22 y 23 de 1987.

⁴³ Reyna, Jimmie, *Passaport to North American Trade, Rules of Origin and Customs Procedures under the NAFTA*, Ed. Shepard's/McGraw-Hill Inc., Colorado, 1995, p. 198.

⁴⁴ Reyna, Jimmie, *op. cit.*, p. 199.

2. Cada una de las Partes pondrá en práctica cualesquiera modificaciones o adiciones a las Reglamentaciones Uniformes, a más tardar 180 días después del acuerdo respectivo entre las Partes, o en cualquier otro plazo que éstas convengan.

En cumplimiento al imperativo del artículo 511 transcrito, el gobierno mexicano publicó en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 1993 la resolución que establece las reglamentaciones de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la cual fue posteriormente abrogada con fundamento en el artículo 511 del Tratado y el artículo 116, fracción XXV de la Ley Aduanera vigente en 1995, por la resolución del mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de septiembre de 1995, ambas resoluciones expedidas por el subsecretario de ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en ausencia del titular de la dependencia.

Los considerandos relativos de la última resolución, señalan lo siguiente:

Con fundamento en los artículos 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 511 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1o., y 116 fracción XXV de la Ley Aduanera, y

CONSIDERANDO

...

Que con el objeto de facilitar la aplicación e interpretación de las Reglamentaciones Uniformes y debido a la modificación sustancial de las disposiciones acordadas entre las Partes, resulta conveniente emitir una nueva Resolución, que agrupe claramente las disposiciones relativas a los capítulos III, IV y V del Tratado, y que incorpore las diversas disposiciones recientemente acordadas entre las Partes, bajo el mecanismo previsto en el artículo 511 del Tratado, dejando sin efectos la “Resolución que establece las Reglamentaciones de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, publicada en este órgano oficial el 30 de diciembre de 1993.

Que los artículos 1o. y 116, fracción XXV de la Ley Aduanera prevén el establecimiento de Reglamentaciones generales para la instrumentación de los acuerdos en materia de comercio exterior de los que nuestro país sea parte, por lo que...

El invocado artículo 116, fracción XXV de la Ley Aduanera vigente en 1995, establecía lo siguiente:

Artículo 116. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá, además de las conferidas por el Código Fiscal de la Federación y por otras leyes, las siguientes facultades:

...

XXV. Expedir, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Reglamentaciones de carácter general para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los Tratados o acuerdos internacionales de los que México sea Parte.

Dicha facultad permite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedir “reglamentaciones de carácter general” con el fin de aplicar administrativamente las disposiciones aduaneras de un Tratado para su correcta observancia en territorio nacional, no obstante el TLCAN, no faculta a la Secretaría citada para expedir “reglamentaciones uniformes”.

Las reglamentaciones de carácter general, que señala el artículo 116, fracción XXV de la Ley Aduanera vigente en 1995, se trasladaron al artículo 144, fracción XXIII de la Ley Aduanera en vigor, se refieren precisamente a los tratados o acuerdos internacionales que requieran de una regulación que determine la interpretación administrativa del Tratado en materia aduanera y que no exista una obligación reservada expresamente a las partes signantes del TLCAN, de establecer y poner en ejecución reglamentaciones uniformes cuyo objeto es más amplio al precisar el artículo 511 que se referirán a la interpretación, aplicación y administración de los capítulos IV y V del TLCAN.

Conforme a lo anterior, resulta claro que las reglamentaciones de carácter general a que se refieren los artículos 116, fracción XXV de la Ley Aduanera vigente en 1995, 144 fracción XXIII de la Ley Aduanera en vigor, y las “reglamentaciones uniformes” que establece el artículo 511 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte son diametralmente distintas, las primeras responden a una voluntad unilateral del gobierno mexicano de interpretar administrativamente las disposiciones aduaneras de un Tratado de Libre Comercio u otro acuerdo comercial, mientras que las segundas responden a una voluntad de las partes contratantes de establecerlas antes del 1o. de enero de 1994, para interpretar, aplicar y administrar uniformemente los capítulos IV y V del TLCAN.

Vale citar un ejemplo de la facultad concedida en la Ley Aduanera, para emitir las resoluciones de carácter general por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para diversos Tratados de Libre Comercio de los que México es parte, citando entre ellas a la *Resolución en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de julio de 1998, la cual en su proemio y considerandos establece lo siguiente:

Con fundamento en los artículos 16 y 31, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1o., y 144 fracciones XXIII y XXV de la Ley Aduanera; 7-02 del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua; 1o. y 6o., fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y

Considerando

Que el Capítulo VII del Tratado, denominado Procedimientos Aduaneros, establece las obligaciones para los productores, exportadores e importadores de bienes originarios que se importen a cualquiera de las Partes bajo trato arancelario preferencial, en materia de certificación de origen y conservación de documentos, así como las disposiciones aplicables para la verificación del origen de los bienes por parte de la autoridad competente del país de importación y la emisión de dictámenes anticipados.

...

Que los artículos 1o. y 144 fracciones XXIII y XXV de la Ley Aduanera prevén el establecimiento de Reglamentaciones generales para la aplicación de las disposiciones en materia aduanera de los Tratados o acuerdos internacionales de los que nuestro país sea parte, por lo que:

Esta Secretaría resuelve expedir la siguiente:

Resolución en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República de Nicaragua.

De la lectura anterior, resulta evidente que el Tratado de Libre Comercio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Nicaragua, carece de una disposición que establezca reglamentaciones uniformes, como lo hace el artículo 511 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que la autoridad recurrió a

las antes invocadas facultades otorgadas por la Ley Aduanera para el año 2000, mismas que las de la ley vigente en 1995.

Las reglamentaciones uniformes constituyen un acuerdo internacional de voluntades celebrado entre los gobiernos de México, Canadá y los Estados Unidos de América,⁴⁵ al tenor del artículo 511 del Tratado, que en su parte relativa señala: “...las Partes establecerán y pondrán en ejecución, mediante sus respectivas leyes y reglamentaciones...”.

Adicionalmente, cabe destacar que para efectos de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, su artículo 2o., párrafo 1, inciso a), define a un Tratado como: “Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

Es por ello que las reglamentaciones uniformes puestas en vigor en México mediante la publicación de la “Resolución que establece las Reglamentaciones de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, resulta inconstitucional por no haberse ceñido a lo dispuesto por los artículos 76, fracción I, 89, fracción X y 133 constitucionales, es decir, ser celebradas por el presidente de la República y aprobadas por el Senado de la República

En este caso el presidente de la República celebró el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y éste fue aprobado por el Senado, cualquier disposición integrante del Tratado que las partes hubiesen negociado como sucedió con las reglamentaciones uniformes, incluso a través de sus dependencias, debe ser aprobada por el Senado y no como ocurre en este asunto que sin conocer el Senado de esas reglamentaciones uniformes se suscribió por quien no tiene facultades para ello como es el titular de la SHCP y mucho menos el subsecretario de Ingresos.

⁴⁵ En ambas resoluciones expedidas por la SHCP, se asienta que los gobiernos de los tres países adoptan las reglamentaciones uniformes, como se desprende de su publicación en los diarios oficiales de 1993 y 1995, que señalan:

SECCION II: REGLAMENTACIONES UNIFORMES PARA LA INTERPRETACION, APLICACION Y ADMINISTRACION DEL CAPITULO IV DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE.

El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, en cumplimiento del Artículo 511(1) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, adoptan las siguientes Reglamentaciones Uniformes relativas a la Interpretación, Aplicación y Administración del Capítulo IV del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De acuerdo a lo anterior, las reglamentaciones uniformes, adolecen de un vicio de constitucionalidad, porque:

- a) No fueron celebradas por el presidente de la República,
- b) No se aprobaron por el Senado de la República, y
- c) Fueron emitidas por un funcionario incompetente para ello, como lo es el subsecretario de Ingresos dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIII. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD ADUANERA PARA EXPEDIR REGLAMENTACIONES UNIFORMES

Las dos resoluciones generales publicadas como “reglamentaciones uniformes” fueron suscritas por el subsecretario de ingresos en ausencia del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien en estricto derecho no tiene facultades para hacerlo, ya que dichas reglamentaciones uniformes se fundan en el artículo 16 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El citado artículo 31 relaciona las facultades que corresponden al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el artículo 16, textualmente cita:

Artículo 16. Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de la ley o del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

...

El Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 60., fracción XXXIV previene:

Artículo 60. El Secretario tendrá las siguientes facultades no delegables:

...

XXXIV. Ejercer las facultades que las leyes y demás disposiciones legales confieran a la Secretaría, para dictar reglas de carácter general en las materias competencia de la misma.

En ese orden de ideas, el artículo 511 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, previene que son las partes, suscriptoras del Tratado quienes deben establecer y poner en ejecución las reglamentaciones uniformes. Con fundamento en lo dispuesto por el Tratado, no corresponde al titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público suscribir las reglamentaciones uniformes porque no tiene facultades expresas para ello.

Bajo ese contexto de ideas, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para mejor organización y desarrollo del trabajo, determina la estructura de dicha dependencia y las facultades que corresponden a cada una de las autoridades que se crean y aquéllas que se les delegan. El artículo 6o., señala las facultades que solamente pueden ser ejercidas por su titular, entre las que destaca la señalada en la fracción XXXIV, que establece que solamente el secretario puede dictar reglamentaciones generales en la materia de su competencia, por lo que ninguno de los subsecretarios u el oficial mayor, bajo el concepto de ausencia del titular en términos del artículo 124 de ese Reglamento Interior, puede ejercer dichas facultades indelegables.

La naturaleza jurídica de las facultades no delegables, *versus* los actos delegables es que solamente, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede en este caso suscribir reglamentaciones generales, sin que la ausencia de dicha persona sea suficiente para que esas reglamentaciones generales puedan ser suscritas por cualquier otra persona, ello porque así lo previene expresamente el artículo 6o., fracción XXXIV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De no asumir la interpretación anterior, el que la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley Aduanera, el Reglamento Interior, establezcan facultades no delegables, es intrascendente, no tiene sentido ni razón de ser, porque al pretender aplicar un artículo como el 124 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que para ejercer una de las facultades exclusivas del secretario no requiere mayor trámite que el encontrarse ausente para que algún funcionario lo supla en esa ausencia, bajo este contexto pierden sentido las facultades exclusivas que otorgan las leyes a los titulares de las secretarías de Estado, hasta las del mismo presidente de la República que por ausencia podría ser suplido para ejercer facultades extraordinarias para legislar, *verbigracia* las otorgadas por el artículo 131 de la Constitución,

al permitir esto desaparece la distinción de facultades delegables y aquéllas que no lo son, pues cualquiera que fuera la facultad a ejercer, las podría ejercer un funcionario distinto con motivo de “ausencia” de quien debe suscribirlas, perderían su propia naturaleza y se suscribirían incluso por el funcionario del menor nivel, alegando la ausencia de quien es su superior jerárquico.

Las partes contratantes, en este caso México como gobierno suscriptor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es quien debe conforme a sus leyes establecer las reglamentaciones uniformes, ya que las mismas son parte integrante de dicho Tratado y por ende como previene el artículo 133 constitucional los tratados que se celebren por el presidente de la República, deberán ser aprobados por el Senado.

IX. FLEXIBILIZACIÓN DE ARANCELES Y DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TLCAN

El 12 de febrero del 2004, la Secretaría de Economía publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el “Aviso mediante el cual se solicitan comentarios respecto a una posible armonización de los aranceles de nación más favorecida entre México, los Estados Unidos de América y Canadá y una posible liberalización de las Reglas de Origen del Tratado de Libre Comercio de América de Norte”.

El Aviso indica que la Comisión de Libre Comercio del TLCAN acordó el 7 de octubre de 2003, la realización de un estudio de los aranceles de nación más favorecida en la zona, para determinar si su armonización reduciría los costos de transacción relacionados con la exportación, y si ello promovería un mayor comercio en la región.

Asimismo, se señala que cada una de las partes del Tratado acordó iniciar un proceso de consulta con su respectivo sector industrial, para determinar los bienes que podrían ser incluidos.

El titular de la Secretaría de Economía se funda en el artículo 102 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para emitir el Aviso, precepto que no tiene como finalidad el crear un arancel común entre los tres países miembros del TLCAN, sino el lograr los objetivos de la zona de libre comercio creada de conformidad con las normas aplicables del derecho internacional y con lo dispuesto por el artículo XXIV, párrafo 8b del GATT, en observancia a lo también señalado por los artículos 102 y 103 del propio Tratado.

Según se expresa en el Aviso, la armonización de aranceles de los tres países se llevará a la tasa más baja que aplique actualmente alguno o a una tasa menor, y la armonización se realizará por sectores productivos completos o de cadenas productivas que incluya un grupo amplio de bienes. El impacto que podría tener en el comercio de México, con la armonización del tratamiento arancelario aplicable a terceros países, a la tasa más baja o a una menor, repercutiría negativamente en la industria nacional, sin ningún proyecto o apoyo para estar en posibilidades de competir con nuestros socios comerciales del TLCAN ni con la industria de aquellos terceros países.

La liberalización de las reglas de origen del TLCAN, dará lugar a la eliminación de las normas en esta materia, por lo que las mercancías provenientes de terceros países podrían circular libremente por el territorio de América del Norte, una vez que se importen al territorio aduanero de cualquiera de las partes, cabe entonces preguntarse ¿para que México ha celebrado los otros 10 tratados de libre comercio?

Ello le causaría un daño irreparable al país, aunado que en los términos del Acuerdo no se toma en consideración la asimetría de la economía mexicana respecto de nuestros socios, la competencia, los sectores a los que se puede afectar, la forma en que se negociará, no expresa tampoco los beneficios económicos y comerciales que se obtendrán al reducir los aranceles *verbigracia* mercancías provenientes de los países asiáticos como calzado, textiles, etcétera, como se realizará la armonización de la política agrícola, la libre circulación de trabajadores y su derecho a establecerse en la región, la puesta a disposición de México de recursos destinados a acelerar el desarrollo de su economía para alcanzar el nivel de los otros dos socios.

Es deseable avanzar en el TLCAN, para visualizar en un futuro la creación de una Unión Aduanera de América del Norte, para lograrlo se requiere de voluntad política y económica de los tres gobiernos, así como de una negociación detenida por parte de nuestro país, el elemento tiempo es un factor fundamental para la toma de una decisión responsable.⁴⁶

⁴⁶ El artículo XXIV.8 del GATT-1994, señala en su párrafo a: una Unión Aduanera se define como “la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo de manera: i) que los territorios de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (...) sean eliminadas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre los territorios constituidos de la unión...; y ii) que (...) cada uno de los miembros de la unión aplique al comercio con los territorios que no estén comprendidos en ella, derechos de aduana y demás reglamentaciones del comercio que, en sustancia sean idénticas”.

Las características de la zona de libre comercio diversas de una unión aduanera, no permiten realizar una armonización de la tarifa arancelaria de cada país del TLCAN en los términos planteados por la Secretaría de Economía y menos en el caso de México, baste señalar lo siguiente:

1. La unión aduanera se caracteriza por dos aspectos principales: una libre circulación de mercancías dentro del territorio aduanero y el establecimiento de un régimen aduanero unificado.

2. La libre circulación interna, permite eliminar los derechos de aduana entre las partes, así como otras reglamentaciones comerciales que son generalmente restricciones cuantitativas.

3. La existencia de una tarifa exterior idéntica, entraña dos consecuencias principales:

a) La unión aduanera forma un bloque aduanero que dentro del plano internacional se encuentra representado por una sola voz, en relación con sus intereses económicos y particularmente en el seno de las organizaciones internacionales.

b) El hecho que la unión aduanera integre una sola frontera aduanera para los Estados terceros, tiene como consecuencia que la administración y los reglamentos aduaneros sean comunes.

4. Como sucede en el TLCAN en una zona de libre comercio cada país tiene su propia competencia aduanera, así como también frente a Estados terceros presenta una tarifa arancelaria distinta, y conservan su soberanía en materia de política económica.

5. Los Estados miembros se presentan individualmente en la escena económica internacional, la finalidad misma del acuerdo de libre comercio es lograr una cierta armonización tarifaria. La mejor ilustración en este caso es la adopción de reglas de origen comunes para evitar la posible distorsión de comercio entre los Estados miembros y terceros países.

6. El establecimiento de las reglas de origen comunes es indispensable, ello por que no existe una tarifa exterior común o cualquier otra reglamentación aduanera uniforme por ello las reglas son el cinturón de seguridad para los productos no originarios provenientes de terceros Estados.

7. Los países miembros de una zona de libre comercio jamás conformaran una organización compacta al exterior, por lo tanto, no podrán tener una concertación de políticas económicas, agrícolas o el establecimiento de reglamentaciones comunes que permitan arribar a una unidad. Tampoco hay una voluntad política común como existe en la unión aduanera.

X. TRIANGULACIÓN DE MERCANCÍAS

La triangulación de mercancías de terceros países hacia de la región de América del Norte es una de las figuras que se han ideado con objeto de introducir mercancías utilizando ilegalmente las reglas de origen.

Multitud de operaciones se han realizado bajo este irregular sistema con toda clase de mercancías, textiles, calzado, electrónicos, vale aprovechar un caso real y concreto que se presentó ante la aduana mexicana.

Una empresa mexicana que cultiva e importa, diferentes clases de pescados, empezó a notar que sus productos perdían mercado ante importaciones de pescado y de filete de Tilapia, de las fracciones arancelarias 0303.79.99 y 0304.20.99 de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación. Con base en ello, se solicitó a la Administración General de Aduanas, realizara investigación de la información correspondiente a las importaciones que se habían llevado a cabo durante el ejercicio fiscal 2002 y parte del 2003. Las autoridades aduaneras conocieron que existían indicios de triangulación de las importaciones, Tilapia originaria de la República Popular China hacia los Estados Unidos de América y Venezuela, para el efecto de obtener las preferencias arancelarias que otorgan los tratados comerciales celebrados por México, entre otros, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y con Venezuela en G-3.

Estados Unidos y Venezuela no producen esta clase de pescado en las cantidades importadas, por ello las importaciones declaradas como originarias de esos países estaban aplicando ilegalmente las reglas de origen de los tratados mencionados, emitiendo certificados de origen falsos. Fue así que la Administración General de Aduanas, tomó las medidas necesarias para evitar que se continuaran realizando operaciones en condiciones desleales de comercio internacional, y presentando certificados de origen no válidos, en virtud de que las mercancías no podían ser originarias de los Estados Unidos de América o Venezuela.

XI. PROGRAMA VALUNET

La autoridad aduanera mexicana, con objeto de poder llegar hasta los exportadores de la mercancía a territorio nacional y así cerciorarse del origen de las mismas, de su valor, de la validez de las certificaciones realizadas por instituciones extranjeras, así como de la documentación, con-

trató a la certificadora Societé Generale de Surveillance (SGS), por medio del Fideicomiso Público del Programa para el Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras, dependiente de la Administración General de Aduanas de México, para que mediante el Programa Valunet, realice la comprobación de la información que presentan los importadores en el pedimento y sus documentos ane- xos, al momento de llevar a cabo una importación a nuestro país.

SGS, tiene representación a nivel mundial, con personal experto en la materia, en cada uno de los países en donde tiene oficinas, a las cuales les solicita información relacionada con la operación a investigar.

Inicialmente la cobertura del programa Valunet, utilizará criterios de riesgo, entre los cuales se encuentran los relacionados con las mercancías que se enumeran en el anexo 10 de las Reglas de carácter general en materia aduanera, que se refiere a las mercancías que requieren el registro del importador en un padrón sectorial, entre las que se pueden mencionar textiles, zapatos, juguetes, artículos electrónicos, productos alimenticios, del reino vegetal y químicos, sin embargo, la Administración General de Aduanas podrá solicitar la investigación de cualquier mercancía cuando lo estime conveniente.

El proceso de investigación se divide en las siguientes etapas:

1. Se lleva a cabo una selección de las importaciones a investigar, así como de la documentación e información que se requiere obtenga el ex- perto en el país exportador.

2. La información estructurada, se envía electrónicamente al país de exportación, donde se fabricó la mercancía y se inicia la investigación consistente en verificar:

- La existencia del productor y exportador.
- Corroborar si el exportador vendió la mercancía investigada al comprador mexicano y coincide en cantidad y calidad.
- Si el precio que aparece en la factura comercial presentada durante el despacho, es correcto.
- Se verificará el origen de la mercancía y la veracidad del certifi- cado de origen expedido por el organismo autorizado del país de ex- portación.
- Sí los documentos presentados ante la autoridad aduanera son fide- dignos, *verbigracia* factura comercial y certificado de origen.

3. Una vez realizada la investigación, el experto de SGS en el país exportador elabora un informe sobre los resultados de la misma y la envía a la Administración General de Aduanas en México.

- La información quedará registrada en una base de datos que se irá conformando, con cada operación.
- La autoridad tendrá elementos para fiscalizar a los importadores.

La Administración General de Aduanas inició la operación del Programa Valunet, el día 12 de septiembre del 2003.

Con la información que reciba la autoridad aduanera mexicana podrá constatar si lo declarado por el importador en el pedimento de importación es correcto, en caso contrario iniciará sus facultades de fiscalización.

La información obtenida mediante el Programa Valunet, no podrá ser utilizada como prueba en contra de los importadores mexicanos, en virtud que SGS es una empresa privada, pero permitirá que la aduana conozca cuales documentos e información se presentó incorrecta o falsamente y con fundamento en ello podrá iniciar sus facultades de comprobación tanto a nivel nacional como internacional.

XII. CONSIDERACIONES FINALES

1. El TLCAN es el instrumento jurídico que sirvió como modelo para los negociadores mexicanos en la celebración de los otros 10 tratados comerciales, así como los conocimientos y experiencia que del mismo se obtuvieron.

2. Las tres columnas de los tratados de libre comercio son las reglas de origen, el sistema armonizado y el acuerdo de valor en aduana de la mercancías, sistemas que se encuentran interrelacionados tanto en la correcta aplicación de las preferencias arancelarias como en la protección a la industria nacional y de la región de Norteamérica al evitar que las mercancías de terceros países ingresen al territorio de la zona de libre comercio al amparo de las preferencias arancelarias.

La correcta clasificación arancelaria de una mercancía, así como su valoración en aduana conforme a las normas del acuerdo, permiten que se pueda cumplir con la regla de origen aplicable a cada mercancía.

3. Las facultades de fiscalización en materia de reglas de origen deben mejorarse tanto en el ámbito interno como internacional, en esto último

la Administración General de Aduanas debe aprovechar los convenios de colaboración con las aduanas de los países miembros de la OMA para poder obtener y realizar verificaciones de los exportadores extranjeros, sistema que mejoraría la fiscalización en materia de reglas de origen en donde los intereses de los países son los mismos, luchar en contra del contrabando y no el de una certificadora que su interés es meramente económico.

4. Los tres países miembros del TLCAN deberán armonizar sus legislaciones y crear un tipo de delito específico por la declaración falsa, alteración o falsificación del certificado de origen, para que cuando la autoridad aduanera del país importador determine que la regla de origen no se aplicó correctamente y se tipifique el delito se le exija responsabilidad al exportador. Actualmente el importador debe cubrir impuestos dejados de pagar porque no se aplican los benéficos arancelarios, se le sanciona con multas, cuando en ocasiones no tiene responsabilidad alguna pues no cometió infracción a las normas del Tratado.