

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE MONTERREY
ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA
CAMPUS CIUDAD DE MEXICO

**TRIANGULACION DE MERCANCIAS:
EL PROBLEMA DEL CONTRABANDO
TECNICO EN MEXICO**



LUZ MARIA HERNANDEZ MENESES
MAESTRIA EN DERECHO INTERNACIONAL



ASESOR:
DR. JOSE BARRERA

MAYO DE 2006

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO. MARCO GENERAL

I. REGLAS DE ORIGEN

- a. Organización Mundial de Aduanas y el Convenio de Kyoto
- b. La Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre las Normas de Origen
- c. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte
 - i. Lineamientos de Reglas de Origen
 - ii. Procedimientos aduaneros
 - iii. Procedimientos para verificar el origen
 - iv. Problemática del Certificado de Origen
- d. Legislación en México

CAPITULO SEGUNDO. LA TRIANGULACION DE MERCANCIAS

- I. El caso del sector textil en México

CAPITULO TERCERO. LOS INTENTOS DE SOLUCION

- I. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones
- II. SHyCP: programa Valunet
- III. Propuestas de modificaciones legislativas:
 - i. Iniciativa de tipificar al contrabando como delincuencia organizada
 - ii. Iniciativa de modificación a la Ley de Amparo

CAPITULO CUARTO. MECANISMOS IMPLEMENTADOS

- I. SHyCP: programa Valunet
- II. Programa anticorrupción de aduanas

CAPITULO QUINTO. CONCLUSIONES

ANEXO

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

La suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) constituyó un instrumento fundamental en la articulación de las relaciones económicas de México con Estados Unidos y Canadá, tratando de conformar un bloque comercial sólido y con efectos benéficos para las tres economías. No obstante, las asimetrías ya existentes entre las dos sólidas economías de Estados Unidos y Canadá y aquella de México como país en desarrollo, han dado lugar a que algunos procesos hayan tomado diferentes tiempos en implementarse de manera adecuada.

A más de diez años de haber entrado en vigor el TLCAN¹, el escenario al día de hoy muestra características diferentes a aquellas que tenía la economía mexicana en 1994. Si bien es cierto que el comercio exterior de México representaba en 1993 un 22% del PIB, dicha cifra alcanza en 2005 un 57%². Dicho auge comercial vino aparejado en esta última década, con importantes cambios en la legislación en materia de comercio exterior y la serie de procedimientos que tuvieron que verse dinamizados a fin de poder responder a la nueva realidad comercial que enfrentaba México: mejorar sus instituciones aduaneras para hacerlas sólidas y así favorecer el buen funcionamiento del Tratado de Libre Comercio.

El compromiso fundamental a la luz de dicha integración era que las mercancías comercializadas entre estos tres países pudieran fluir libres de aranceles una vez que pudiera probarse que dichos productos habían sido manufacturados en la región, es decir, una vez que las mercancías pudieran cumplir con los lineamientos de las Reglas de Origen.

No obstante, se han dado una serie de desviaciones a dichas reglas y se ha dado el fenómeno de triangulación de mercancías de terceros países, los cuales, envían sus embarques a alguno de los países de la región de América del Norte en donde se emiten ilegalmente Certificados de Origen y bajo este irregular sistema se exportan libre de arancel los productos a otro país socio. Bajo este sistema, se han efectuado en México

¹ El 1° de enero de 1994.

² Véase Witker, Jorge (2005, p.XIII) e INEGI.

importaciones de toda clase de mercancías como textiles, calzado, juguetes y electrónicos entre otros. No obstante, dada la pericia que un buen número de exportadores, importadores y agentes aduanales han alcanzado para efectuar estas acciones ilegales, de contrabando técnico o de triangulación de mercancías, las autoridades aduaneras se han visto rebasadas e incompetentes para resolver en el corto plazo esta forma de evasión fiscal. Mediante este contrabando técnico, se importan al país embarques ilegales facturados en un país distinto al lugar real de su origen triangulado con el fin de evadir impuestos. Con ello, no solamente se violan las leyes aduaneras, sino que fomentan prácticas desleales frente a productores que impactan al mercado nacional. En particular revisaremos el caso del sector textil el cual alcanzó un gran dinamismo en los primeros años de puesta en operación del TLCAN, sin embargo desde el año 2000, esta industria se ha visto seriamente afectada como explicaremos más adelante.

De acuerdo con las autoridades aduaneras mexicanas, el principal contrabando técnico que llega a México proviene de Estados Unidos. Un buen número de operaciones han sacado ventaja de los mecanismos de preferencias arancelarias que acompañan al TLCAN y han aprovechado la facilitación aduanera que se ha dado para agilizar el proceso de comercio exterior. Una fórmula que se ha utilizado comúnmente es la falsificación de certificados de origen lo cual no se puede detectar al ingreso al país debido a que la regulación vigente permite que el Certificado de Origen del TLCAN tenga un tratamiento muy flexible que revisaremos en este trabajo y existen algunos espacios que aprovechan muchos importadores para triangular ilegalmente mercancías.

Revisaremos en la primera parte cuáles son los lineamientos que deben cumplirse para que una importación satisfaga adecuadamente las llamadas Reglas de Origen. Para tal fin, presentaremos los esquemas planteados por la Organización Mundial de Comercio y la Organización Mundial de Aduanas así como el adoptado en el TLCAN además de su implementación en la legislación nacional.

En la segunda parte, revisaremos el problema de la triangulación de mercancías y en particular, qué ha ocurrido en el sector textil, el cual se ha visto seriamente afectado por este tipo de prácticas comerciales sobretodo de importaciones provenientes de China.

En la tercera parte del trabajo presentaremos brevemente cuáles han sido los intentos de solución al problema del contrabando técnico, las cuales han surgido a propuesta de diversos sectores: legislativo, empresarial y de las autoridades federales. En el cuarto capítulo, hacemos un breve recuento de cuáles han sido los mecanismos que se han implementado en fechas recientes.

Finalmente en la última parte del trabajo presentamos las conclusiones del trabajo a la luz de la revisión aquí efectuada.

CAPITULO PRIMERO

MARCO GENERAL

Con el surgimiento de los tratados comerciales de integración, los sistemas generalizados de preferencias y los procesos de globalización con integración de plantas de manufactura en países distintos, el problema del origen de las mercancías adquiere crucial importancia.

En la actualidad las mercancías son fabricadas normalmente a partir de insumos importados de uno o varios países diferentes, es decir que se ha dado un proceso de internacionalización de la producción que hace de las mercancías cada vez más “multinacionales”. Ello hace que cada vez sea más complejo conocer cuál es la nacionalidad o el origen de esos bienes para ver si son o no susceptibles de trato preferencial de acuerdo con la normatividad del sistema generalizado de preferencias. La determinación del origen de esa mercancía es muy relevante porque de ella se deriva que ese bien, cuando se exporte a distintos mercados, pueda ser sujeto de regímenes de preferencias arancelarias cuando se lleve a países socios de determinadas regiones o en su defecto, pueda ser objeto de aplicación de cuotas compensatorias para desalentar su importación.

En este contexto, el contrabando técnico o la triangulación de mercancías de terceros países hacia una región de integración económica es una de las figuras que se ha ideado con objeto de introducir mercancías utilizando ilegalmente las reglas de origen.³ Es un problema de incumplimiento de las mismas en donde países terceros se benefician de manera ilegal de los tratados de libre comercio argumentando que sus productos cumplen con la certificación de origen como si sus productos hubieran sido manufacturados en la región.

Lo anterior resulta paradójico cuando entre los objetivos de la reciente ola de acuerdos de integración han estado la reducción recíproca de aranceles comerciales entre las naciones, es decir, que dichos acuerdos establezcan pautas a favor de incrementar el intercambio entre los países signatarios a través de tratamientos arancelarios preferenciales (reducciones arancelarias) entre los pactantes.

³ Ramírez, José Othón. (2005, p. 120)

Para poder garantizar que efectivamente ese trato arancelario preferencial se aplique a mercancías producidas en los países involucrados, es necesario establecer criterios que permitan determinar el origen de dichas mercancías. Esos criterios están dados por las llamadas reglas de origen.

I. REGLAS DE ORIGEN

Las reglas de origen son una compleja gama de criterios y principios que nos proveen una base legal para determinar la nacionalidad del producto. Es decir, son un conjunto de disposiciones específicas que determinan en dónde se ha producido un bien e indican los requisitos que un producto debe cumplir para ser considerado originario de un lugar o zona. Esto determina su comercialización transfronteriza bajo los acuerdos de libre comercio.

La relevancia del concepto de origen de las mercancías inicia con la celebración de tratados que crean una zona de libre comercio, al acordar las normas sobre las preferencias arancelarias en función de la vinculación de las mercancías con el territorio del país en que se producen o fabrican, considerando su contenido regional y su clasificación arancelaria.⁴

Aunque teóricamente puede parecer un concepto sencillo, al aplicar las disposiciones de los tratados a cada operación de importación resulta una materia muy compleja, si se considera que hay diversos países que participan en la elaboración de un bien, además de que se integran los bienes con insumos originarios y no originarios y ello vuelve esta tarea sumamente técnica.

El objetivo primordial de las reglas de origen es evitar que terceros países capturen preferencias arancelarias que no han negociado con anterioridad, es decir, un aprovechamiento desleal por parte de un tercer país de ventajas concebidas en el marco de acuerdos comerciales que no ha negociado.

De acuerdo con la Organización Mundial de Comercio (OMC), “se entenderá por normas de origen las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que

⁴ Ramírez, José Othón, (2005. p.93).

tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), mejor conocido por sus siglas en inglés GATT.⁵

Es importante señalar que “...las reglas de origen son estipulaciones basadas en criterios que permiten establecer el origen de un producto, más no su procedencia toda vez que una mercancía proviene del Estado en el cual se ha iniciado su último transporte sin que sea forzosamente originaria de allí. La procedencia es a menudo considerada para efectos de medidas de orden fitosanitario, pero no es relevante para otros efectos. Por lo tanto, procedencia y origen no son lo mismo”.⁶

En un sentido más práctico, son los requisitos mínimos de producción, fabricación, elaboración o transformación que debe tener un producto (mercancía) para que se le considere originario de un país.⁷

En general, los países se interesan en moldear la estructura de las reglas para la determinación del origen de un producto por varias razones, entre las cuales las más importantes son:

1. *Tarifas preferenciales.* El conocimiento del origen de un producto permite diferenciar las importaciones de un modo tal que se pueden acordar tratamientos preferenciales siguiendo acuerdos especiales, tales como los de zonas de comercio regionales.
2. *Aplicación de medidas antidumping⁸ y cuotas compensatorias.* El conocimiento del origen permite tomar acciones antidumping específicas y bien dirigidas y posibilita la aplicación de cuotas compensatorias.

⁵ OMC. Acuerdo sobre Normas de Origen, 1994, Art. 1.

⁶ Véase Witker, Jorge. (2003 p. 18).

⁷ Carvajal, Máximo. “Las reglas de origen, sus efectos y consecuencias”, Reflexiones Jurídicas. Citado en Witker, Jorge (2003, p. 18).

⁸ Dumping se refiere cuando una empresa exporta a un precio inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país, las medidas antidumping sólo se pueden aplicar si el dumping perjudica a la industria del país importador.

3. *Estadísticas comerciales y el mantenimiento de sistemas de cuotas.* La asignación de un origen facilita la recopilación de estadísticas comerciales.
4. *Promoción comercial.* Las reglas de origen se utilizan para promover exportaciones de bienes desde países que cuentan con una larga tradición de excelencia en sectores particulares.
5. *Evasión.* Para controlar la acción de algunos países, en un intento por evadir cuotas, manipulan y desvirtúan el uso de las reglas de origen.

Hay dos acuerdos relevantes en lo que concierne a las reglas de origen. El primero de ellos es el Convenio para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros conocido como Convenio de Kyoto, el cual surge a instancias del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) hoy conocida como la Organización Mundial de Aduanas (OMA)⁹. y el segundo acuerdo fue establecido dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

a. Organización Mundial de Aduanas y el Convenio de Kyoto

El *Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros*, conocido internacionalmente como *Convenio de Kyoto*, fue adoptado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Fue desarrollado por el Comité Técnico de las Reglas de Origen de la Organización Mundial de Aduanas¹⁰. Este convenio fue el primer instrumento que estableció una regulación internacional de las reglas de origen y es el que determina su forma y estructura actuales. En su texto se analizan las reglas como procedimiento aduanero y se concreta la definición y los criterios que confieren origen a las mercancías así como los que en este sentido permitan facilitar el comercio internacional.

⁹ La misión de dicha organización es asegurar que los regímenes aduaneros de los Estados miembros tengan un alto grado de armonización y uniformidad así como desarrollar estudios que conlleven a la mejora de la técnica y de la legislación aduanera.

¹⁰ Jorge Witker (2003, p. 39) describe ampliamente el cambio de nombre de Consejo de Cooperación Aduanera a Organización Mundial de Aduanas el cual tuvo lugar en diciembre de 1993 y el cual se hizo de manera informal solamente para que se identificaran fácilmente las funciones del CCA ya que no se modificó el convenio que creó del CCA, que mantuvo el nombre oficial.

Este convenio nace como un instrumento internacional tendiente a disminuir las divergencias existentes entre los regímenes aduaneros de los distintos países, que pudieran obstaculizar el comercio internacional. En tal sentido, las normas contenidas en dicho acuerdo están orientadas a alcanzar un alto grado de simplificación y armonización de los regímenes aduaneros a nivel mundial.

Hacia 1995 la necesidad de actualizar las disposiciones del convenio a fin de incorporar técnicas y prácticas aduaneras más modernas, así como la constatación de ciertas deficiencias del mismo en relación a aspectos que formaban parte de sus objetivos principales, determinaron el inicio de un proceso de revisión global de dicho instrumento internacional.

El proceso de revisión global arriba mencionado derivó en una nueva redacción del *Convenio de Kyoto* de 1973.

Por ello se buscó proporcionar a las administraciones de aduanas un conjunto moderno de principios uniformes que permitiera establecer procedimientos aduaneros sencillos, eficaces y previsibles así como un mejor control aduanero. A esta revisión se le denominó *Convenio de Kyoto revisado*¹¹.

El *Convenio de Kyoto revisado* consta de un preámbulo y 20 artículos. Asimismo tiene un anexo general subdividido en diez capítulos cuya aceptación es obligatoria así como anexos específicos cuya aceptación no es obligatoria y cada país puede adoptarlos parcialmente cuando suscribe el *Convenio*.

El anexo específico K es donde se define la normatividad de reglas de origen, las pruebas documentales de origen y el control de las pruebas documentales de origen. La revisión se finalizó en junio de 1999 cuando la Organización Mundial de Aduanas aprobó los textos revisados junto con un Protocolo de Enmienda que haría efectivas las enmiendas una vez que entrara en vigor. La influencia del *Convenio de Kyoto* es tan importante en el tema de reglas de origen que algunas de sus normas han sido aceptadas aún por países que no son miembros de la Organización Mundial de Aduanas. Es el caso del concepto de “productos totalmente obtenidos” en un Estado, así como las operaciones que “no deben conferir

¹¹ Este convenio fue ratificado en 1973 solamente por 5 miembros; en 1999 el *Convenio* contaba con 61 partes contratantes que lo ratificaron. Véase Ramírez, Othón, (2004, p. 98).

origen”, los cuales se tomaron en consideración para conformar el acuerdo sobre las reglas de origen de la OMC¹².

La trascendencia de este convenio es que constituye el primer tratado que estructura la forma de las reglas de origen y su tipología las cuales continúan aplicándose y en donde se establecen criterios para su determinación.

b. La Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre las Normas de Origen

La OMC surge mediante el Acuerdo de Marakesh celebrado el 15 de abril de 1994. La mayor parte de los acuerdos que la constituyen son resultado de la Ronda de Uruguay que tuvo lugar entre 1986 y 1994. Uno de ellos es el Acuerdo sobre las Normas de Origen tiene por objeto armonizar a largo plazo las normas de origen y velar porque esas normas no se conviertan en obstáculos al comercio. Se establece en el acuerdo un programa de armonización el cual aún no concluye y que se basará en un conjunto de principios, entre los cuales destaca que las normas de origen sean objetivas, comprensibles y previsibles.

En el artículo 4° del Acuerdo se crea un Comité de Normas de Origen, del GATT y un Comité Técnico bajo los auspicios del Organización Mundial de Aduanas quienes se encargarán de lograr el programa de armonización.

Contrariamente al Convenio de Kyoto, el acuerdo de la OMC, estudia las reglas de forma independiente y específica sin ligarlas a procedimientos aduaneros sino con los efectos que tienen su aplicación en las relaciones comerciales multilaterales.

De acuerdo con la OMC, las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Las prácticas de los gobiernos en materia de normas de origen pueden variar considerablemente.

En el contexto preferencial, se establecen por lo general los criterios de origen en los tratados comerciales donde se pactan diversas formas de integración. Si bien se reconoce

¹² Ibidem, p.100.

universalmente el criterio de la transformación sustancial, algunos gobiernos aplican el criterio de cambio de la clasificación arancelaria, otros, el criterio del porcentaje ad valorem, y otros, incluso, el criterio de la operación de fabricación o elaboración.¹³ En un mundo en proceso de globalización es más importante aún lograr un cierto grado de armonización entre las prácticas adoptadas por los Miembros para aplicar tal prescripción. Cabe destacar que el GATT no contiene normas específicas que rijan la determinación del país de origen de las mercancías en el comercio internacional.

Por ello, concede a cada parte contratante libertad de establecer sus propias normas de origen e incluso de aplicar varias normas de origen diferentes según la finalidad de la reglamentación de que se tratara.

Los redactores del Acuerdo General de la OMC declararon con respecto a las normas de origen que debía dejarse que fuera el país importador quien, de conformidad con las disposiciones de su legislación, determinara, a los efectos de la aplicación de las disposiciones sobre el trato de la nación más favorecida (y a otros efectos del GATT), y si las mercancías eran de hecho originarias de un determinado país. En el apartado c) del párrafo 1 del artículo VIII del Acuerdo General¹⁴, relativo a los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, se dice que “las partes contratantes reconocen también la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación”; y en la Nota suplementaria 2 a este artículo se dice que se ajustaría a las disposiciones ... que, “en la importación de productos procedentes del territorio de una parte contratante en el de otra

¹³ Dos son los criterios que confieren origen: a) las mercancías obtenidas enteramente en un estado; b) el criterio de transformación sustancial. El criterio de la transformación sustancial se aplica a través de cuatro métodos: 1. Cambio de clasificación arancelaria: dentro de este criterio, el producto final debe presentar características diferentes a las de los componentes empleados en su fabricación. 2. Lista de elaboraciones o transformaciones específicas en donde se tienen que identificar las transformaciones y operaciones de cada producto. 3. Porcentaje ad valorem: permite determinar el porcentaje de plusvalía adquirida en el país en que se conforman a un nivel determinado. 4. Valor de contenido regional en el cual se establece el valor añadido a un producto o su contenido regional mediante el método de valor de transacción o el método de costo neto. Véase Witker, (2003 p. 29-31).

¹⁴ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1947).

parte contratante, sólo se exigiera la presentación de certificados de origen en la medida estrictamente indispensable”.

En 1981 la Secretaría del GATT elaboró una nota sobre las normas de origen y en noviembre de 1982 los Ministros convinieron en estudiar las normas de origen aplicadas por las Partes Contratantes del GATT. No volvió a hacerse mucho más en relación con las normas de origen hasta ya avanzadas las negociaciones de la Ronda Uruguay.

A finales del decenio de 1980 lo ocurrido en tres importantes esferas hizo que se centrara más la atención en los problemas que planteaban las normas de origen. En primer lugar, la mayor utilización de acuerdos comerciales preferenciales, incluidos acuerdos regionales, con sus diversas normas de origen.

En segundo lugar, el aumento del número de diferencias por cuestiones de origen derivadas de disposiciones en materia de contingentes, como el Acuerdo Multifibras y las limitaciones “voluntarias” de las exportaciones de acero.

Por último, la mayor utilización de las leyes antidumping y las subsiguientes reclamaciones de elusión de los derechos antidumping mediante la utilización de terceros países.

El aumento del número y la importancia de las normas de origen indujeron a los negociadores de la Ronda Uruguay a abordar esta cuestión durante las negociaciones. Los objetivos del Acuerdo de Normas de Origen se centraron en lograr la armonización de las normas de origen no preferenciales y garantizar que esas normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. En dicho acuerdo se establece un programa de trabajo para la armonización de las normas de origen que había de emprenderse tras el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), conjuntamente con la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Es muy importante destacar que el ámbito de aplicación de este acuerdo abarca todas las normas de origen no preferenciales. No implica aquellas normas que son pactadas en acuerdos preferenciales bilaterales paralelos a la OMC.

En el artículo 1 se definen las normas de origen como las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados para determinar el país de origen de las mercancías *excepto los que den lugar al otorgamiento de preferencias arancelarias*. Así pues, el Acuerdo abarca únicamente las normas de origen utilizadas en instrumentos de

política no preferenciales — trato NMF, derechos antidumping y derechos compensatorios, medidas de salvaguardia, prescripciones en materia de marcas de origen y cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios — y las normas de origen utilizadas para las estadísticas comerciales y la contratación pública. No obstante, se prevé que el Acuerdo no afectará a las determinaciones que se formulen a efectos de definir la producción nacional o “productos similares de la producción nacional”.

Durante el período de transición (es decir, hasta la entrada en vigor de las nuevas normas armonizadas) los miembros se asegurarán de que: a) las normas de origen, incluidas las especificaciones relativas al criterio de transformación sustancial, estén claramente definidas; b) las normas de origen no se utilicen como instrumento de política comercial; c) las normas de origen no surtan por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional ni impongan el cumplimiento de condiciones no relacionadas con la fabricación o elaboración del producto en cuestión; d) las normas de origen que apliquen al comercio no sean más rigurosas que las que apliquen para determinar si un producto es o no de producción nacional, ni discriminen entre los Miembros (el principio NMF del GATT). No obstante, con respecto a las normas de origen aplicadas a efectos de la contratación pública, los Miembros no se verán obligados a contraer obligaciones adicionales a las ya contraídas en el marco del GATT de 1994 (excepción al trato nacional en el caso de la contratación pública contenida en el párrafo 8 del artículo III del GATT); e) las normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable; f) las normas de origen se basen en un criterio positivo. Podrán permitirse criterios negativos como elemento de aclaración de un criterio positivo o en casos individuales en los que no sea necesaria una determinación positiva de origen; g) las normas de origen se publiquen con prontitud; h) a petición de parte, los dictámenes del origen se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a esa petición. Tales dictámenes han de ponerse a disposición del público; no se ha de revelar la información confidencial, excepto si fuera necesario en el contexto de procedimientos judiciales. Los dictámenes del origen conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones comparables y excepto que se adopte una decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado j) supra. Esta pronta

información sobre el origen se considera una gran innovación del Acuerdo; i) las normas de origen nuevas o las modificaciones de las existentes no se apliquen con efectos retroactivos; j) toda medida administrativa que adopten en relación con la determinación de origen sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos independientes de la autoridad que haya formulado la determinación y cuyas conclusiones puedan modificar o incluso anular dicha determinación; k) toda información confidencial no se revele sin autorización expresa de la persona que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales.

Son aplicables al Acuerdo las disposiciones de la OMC en materia de consultas y solución de diferencias.

En el Anexo II del Acuerdo sobre Normas de Origen se prevé que los principios y prescripciones generales del Acuerdo aplicados a las normas de origen no preferenciales en relación con la transparencia, los criterios positivos, los dictámenes administrativos, la revisión judicial, el carácter no retroactivo de las modificaciones y la confidencialidad, son también aplicables a las normas de origen preferenciales.

c. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

La importancia del TLCAN en el contexto mexicano es de grandes dimensiones ya que por un lado fue la primera experiencia comercial del país en temas como servicios, propiedad intelectual y medidas fitosanitarias. Por otro lado, el TCAN se erigió como un modelo a seguir en la suscripción de otros tratados que México ha celebrado con otros países latinoamericanos.¹⁵

En el texto del propio tratado, en el capítulo IV se enlistan los lineamientos en torno a las Reglas de Origen y el capítulo V versa sobre Procedimientos Aduaneros solo en lo relativo al origen de las mercancías.

Los lineamientos contenidos en ambos capítulos deberán garantizar que los beneficios de las preferencias arancelarias sean efectivamente aplicados a los productos cuyo origen sea

¹⁵ Véase Witker, J. (2003 p. 109)

regional y por tanto se vean favorecidos por el Tratado porque cumplen con el conocido criterio de transformación sustancial¹⁶ que permite que haya incorporación en el proceso de manufactura de terceros países.

i. Lineamientos de Reglas de Origen

El artículo 401 determina cuando un bien será considerado como originario de territorio de una Parte, esto es cuando:

(a) el bien sea obtenido en su totalidad o producido enteramente en territorio de una o más de las Partes, según la definición del Artículo 415;

(b) cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción del bien sufra uno de los cambios de clasificación arancelaria

(c) el bien se produzca enteramente en territorio de una o más de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios; o

(d) excepto para bienes comprendidos en los Capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado, el bien sea producido enteramente en territorio de una o más de las Partes, pero un o más de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien y considerados como partes de conformidad con el Sistema Armonizado, no sufra un cambio de clasificación arancelaria debido a que:

(i) el bien se ha importado a territorio de una Parte sin ensamblar o desensamblado, pero se ha clasificado como un bien ensamblado de conformidad con la Regla General de Interpretación 2(a) del Sistema Armonizado; o

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

¹⁶ El criterio de transformación sustancial tiene su antecedente la jurisprudencia de 1908 de la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en el caso *Anheuser-Nush Ass'n v. United States* en el cual se introduce dicho concepto de manera ambigua y ha sido el pivote sobre el cual se ha tratado de establecer el origen de mercancías que incorporan en su proceso de fabricación componentes, insumos o procesos de uno o de varios países. Véase Witker (2003, p. 110).

El artículo 402 determina cuando un bien dispone de valor de contenido regional. Comprende la suma de los valores agregados que experimenta una mercancía producida en Canadá, Estados Unidos o México con componentes, materias primas o insumos de terceros países que permite que el bien califique como producto originario de la región. Es una técnica aduanera que compara el valor de factura de los productos incorporados a la región (México, Estados Unidos o Canadá) con el precio de exportación de dicho bien a cualquiera de los tres países miembros del TLCAN. Para efectuar dicha comparación, en el artículo 402 se establecen dos alternativas para el cálculo del requisito del contenido regional: el método del valor de transacción o el método del costo neto regional.

El método del valor de transacción se calcula:

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

donde:

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

VT es el valor de transacción del bien, ajustado sobre la base L.A.B.; y

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

El método de costo neto:

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

donde:

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

CN es el costo neto del bien; y

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

Cuando uno de los productos es considerado 100% originario cuando que cumple con cualquiera de los siguientes criterios. O bien cambia de fracción arancelaria, o bien cumple al menos con el 50% del valor de transacción o con el 60% del costo neto. En esos casos no se considera 60% o 40% original, sino como 100% de la región.

ii. Procedimientos aduaneros

En el capítulo V del TLCAN se establecen los procedimientos aduaneros comprendidos del artículo 501 al artículo 514¹⁷ fundamentalmente en torno al cumplimiento de las normas de origen.

En el artículo 501 se establece que a partir del 1º de enero de 1994 las partes establecerán un certificado de origen que servirá para certificar que un bien que se exporte de territorio de una Parte a territorio de otra Parte, califica como originario. Asimismo, que previo acuerdo entre ellas, este certificado podrá ser modificado posteriormente.

Asimismo, que cada una de las Partes:

- (a) exigirá al exportador en su territorio, que llene y firme un certificado de origen respecto de la exportación de un bien para el cual un importador pudiera solicitar trato arancelario preferencial en el momento de introducirlo en territorio de otra Parte; y
- (b) dispondrá que, en caso de que no sea el productor del bien, el exportador, en su territorio, pueda llenar y firmar el certificado de origen con fundamento en:
 - (i) su conocimiento respecto de si el bien califica como originario;
 - (ii) la confianza razonable en la declaración escrita del productor de que el bien califica como originario; o
 - (iii) un certificado que ampare el bien, llenado y firmado por el productor y proporcionado voluntariamente al exportador.

No obstante, ninguna de las disposiciones del párrafo anterior se interpretará como obligación del productor de proporcionar un certificado de origen al exportador.

¹⁷ La aplicación de dichas reglamentaciones se lleva a cabo a través de las *Reglamentaciones Uniformes del Tratado* publicadas en el Diario Oficial el 30 de septiembre de 1993 y modificadas el 15 de septiembre de 1995.

Asimismo, permite que el certificado de origen ampare:

- (a) una sola importación de un bien a su territorio; o
- (b) varias importaciones de bienes idénticos a su territorio, a realizarse en un plazo específico que no excederá doce meses, establecido por el exportador o productor en el certificado.

Además, otorga como una vigencia del certificado de cuatro años a partir de la fecha de su firma.

El artículo 502 presenta las obligaciones respecto a las importaciones:

1. Salvo que se disponga otra cosa en este capítulo, cada una de las Partes requerirá al importador en su territorio que solicite trato arancelario preferencial para un bien importado a su territorio proveniente de territorio de otra Parte, que:

- (a) declare por escrito, con base en un certificado de origen válido, que el bien califica como originario;
- (b) tenga el certificado en su poder al momento de hacer dicha declaración;
- (c) proporcione una copia del certificado cuando lo solicite su autoridad aduanera; y
- (d) presente sin demora una declaración corregida y pague los aranceles correspondientes, cuando el importador tenga motivos para creer que el certificado en que se sustenta su declaración contiene información incorrecta.

2. Cada una de las Partes dispondrá que, cuando un importador en su territorio solicite trato arancelario preferencial para un bien importado a su territorio de territorio de otra Parte:

- (a) se pueda negar trato arancelario preferencial al bien, cuando el importador no cumpla con cualquiera de los requisitos de conformidad con este capítulo; y
- (b) no se le apliquen sanciones por haber declarado incorrectamente, cuando el importador corrija voluntariamente su declaración de acuerdo con el inciso 1(d).

3. Cada una de las Partes dispondrá que, cuando no se hubiere solicitado trato arancelario preferencial para un bien importado a su territorio que hubiere calificado como originario, el importador del bien, en el plazo de un año a partir de la fecha de la importación, pueda solicitar la devolución de los aranceles pagados en exceso por no haberse otorgado trato arancelario preferencial al bien, siempre que la solicitud vaya acompañada de:

- (a) una declaración por escrito, manifestando que el bien calificaba como originario al momento de la importación;
- (b) una copia del certificado de origen; y
- (c) cualquier otra documentación relacionada con la importación del bien, según lo requiera esa Parte.

Las excepciones son presentadas en el artículo 503 en donde se menciona que cada una de las Partes dispondrá que el certificado de origen no sea requerido en los siguientes casos:

(a) en la importación comercial de un bien cuyo valor no exceda la cantidad de mil dólares estadounidenses o su equivalente en la moneda de la Parte o una cantidad mayor que ésta establezca, pero podrá exigir que la factura que acompañe tal importación contenga una declaración que certifique que el bien califica como originario;

(b) en la importación de un bien con fines no comerciales cuyo valor no exceda la cantidad de mil dólares estadounidenses o su equivalente en la moneda de la Parte, o una cantidad mayor que ésta establezca; o

(c) en la importación de un bien para el cual la Parte a cuyo territorio se importa haya dispensado el requisito de presentación de un certificado de origen,

La condición para que apliquen dichas excepciones es que la importación no forme parte de una serie de importaciones que se puedan considerar razonablemente como efectuadas o planeadas con el propósito de evadir los requisitos de certificación de los Artículos 501 y 502.

Las obligaciones respecto a las exportaciones se presentan en el artículo 504 en donde cada una de las Partes dispondrá que:

(a) un exportador, o un productor en su territorio que haya proporcionado copia de un certificado de origen al exportador conforme al Artículo 501(3)(b)(iii), entregue copia del certificado a su autoridad aduanera, cuando ésta lo solicite; y

(b) un exportador o un productor en su territorio que haya llenado y firmado un certificado de origen y tenga razones para creer que ese certificado contiene información incorrecta, notifique sin demora y por escrito cualquier cambio que pudiera afectar su exactitud o validez a todas las personas a quienes se les hubiere entregado.

2. Cada una de las Partes:

(a) dispondrá que la certificación falsa hecha por un exportador o por un productor en su territorio en el sentido de que un bien que vaya a exportarse a territorio de otra Parte califica como originario, tenga las mismas consecuencias jurídicas, con las modificaciones que pudieran requerir las circunstancias, que aquéllas que se

aplicarían al importador en su territorio que haga declaraciones o manifestaciones falsas en contravención de sus leyes y reglamentaciones aduaneras; y

(b) podrá aplicar las medidas que ameriten las circunstancias cuando el exportador o el productor en su territorio no cumpla con cualquiera de los requisitos de este capítulo.

3. Ninguna de las Partes podrá aplicar sanciones al exportador o al productor en su territorio que voluntariamente haga la notificación escrita a que se refiere el párrafo 1(b) por haber presentado una certificación incorrecta.

iii. Procedimientos para verificar el origen

Toda autoridad aduanera está facultada para verificar el origen de los bienes importados al amparo del artículo 506 del TLCAN. En el caso de México, previo a la notificación al exportador o productor, la autoridad aduanera solicita al importador la documentación relacionada con dichas importaciones, a saber¹⁸:

1. Certificado de origen válido, llenado de acuerdo al orden respectivo y tal como lo marca el TLCAN.
2. Factura comercial que respalde que son los mismos bienes que se señalan en el Certificado de Origen.
3. Pedimento de Importación
4. Guía de Embarque (Bill of Lading) que demuestre la procedencia de los bienes objetos de verificación.
5. Manifestación de valor en aduanas conforme a los artículos 64 a 78 de la Ley Aduanera.

Si una vez recibida y revisada la información a la luz de los capítulos IV y V la autoridad aduanera mexicana puede, en caso de que los bienes cumplan con las reglas de origen del

¹⁸ Dicha solicitud se hace de conformidad con base en diversos ordenamientos como el Reglamento Interno del Servicio de Administración Tributaria, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Código Fiscal de la Federación, Ley Aduanera, TLCAN y reglamentaciones uniformes del TLCAN.

TLCAN, emitir un oficio de conclusión de revisión de gabinete de acuerdo con el artículo 48, fracción V del Código Fiscal de la Federación.

En caso de persistir la duda, la autoridad aduanera puede iniciar cualquiera de los siguientes procedimientos de verificación mediante:

- (a) cuestionarios escritos dirigidos al exportador o al productor en territorio de otra Parte;
- (b) visitas a las instalaciones de un exportador o de un productor en territorio de otra Parte, con el propósito de examinar los registros contables a los que se refiere el Artículo 505(a) e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien; u
- (c) otros procedimientos que acuerden las Partes.

La autoridad aduanera correspondiente deberá notificar al exportador o al productor de su intención de llevar a cabo dicha visita de conformidad con artículo 506 del Tratado y obtener consentimiento por escrito del exportador o productor además de notificarlo a su contraparte, la autoridad aduanera del país donde planea hacer dicha visita.

Aquí es muy importante señalar que si en los treinta días posteriores a que se reciba la notificación de la visita de verificación, el exportador o el productor no otorga su consentimiento por escrito para la realización de la misma, la parte notificadora podrá negar trato arancelario preferencial al bien que habría sido el objeto de la visita.

iv. Problemática del Certificado de Origen

Virgilio Vallejo¹⁹ hace un detallado estudio respecto a la Certificación de Origen y fundamentalmente el Capítulo V del cuerpo del TLCAN en donde destacan derivado de su análisis los siguientes problemas que inciden en el contrabando técnico:

¹⁹ Vallejo, V. (2005). *Una década de práctica aduanera del TLCAN* en Witker, J. (2005)

1. Formato del Certificado de Origen

Los formatos oficiales de Certificados de Origen de Estados Unidos, Canadá y México publicados en el DOF del 30 de diciembre de 1993 como reformas al anexo publicado en el DOF del 8 de diciembre de 1993 presentaban diferencias importantes en cuanto a tipografía, dimensiones externas y proporciones internas. Ello debido a que no se especificaban medidas de ninguna clase contrariamente al Anexo específico K del Convenio de Kyoto que especificaba márgenes, espacios, tipo de letra para el formato internacional ISO/A4. Este asunto de características de los formatos no resultó menor pues la indeterminación de su tamaño y la incertidumbre en sus instrucciones conllevan a falta de certeza jurídica.

Posteriormente el formato se publica en el Diario Oficial el 15 de septiembre de 1995 en la *Resolución por la que se establecen las Reglas de Carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones en materia aduanera del TLCAN*. En el anexo 1 de dicha resolución se dan a conocer los formatos oficiales aprobados pero nuevamente es publicado sin las instrucciones de llenado en inglés y francés de los formatos de Estados Unidos y Canadá y persisten todas las diferencias entre los formatos señalados desde la primera versión.

2. Declaración del Certificado de Origen

Existe una diferencia en la declaración que contienen las formas oficiales del Certificado en el campo 11 de los formatos canadienses y sin numeración en los formatos de México y Estados Unidos. La versión en español señala: “Declaro bajo protesta de decir verdad que...”, mientras que la versión en inglés señala: “I certify that....” (Certifico que...) mientras que la versión francesa menciona “J’atteste que...” (Doy testimonio que...). Dado que las traducciones difieren entre si, para este autor la discusión es importante por la naturaleza jurídica del documento que puede ser vista bajo ópticas diferentes en cada uno de los países miembros del tratado. Declarar bajo protesta de decir verdad son

manifestaciones unilaterales de veracidad presunta (*juris tantum*) de quien las formula pero no pueden ser consideradas como certificaciones ya que solo puede “certificar” un tercero, pero nunca el propio autor de las manifestaciones vertidas en el documento. En la legislación comparada que analiza dicho autor, encuentra que la Unión Europea, ALADI, Mercosur y G3 requieren que en la emisión de un Certificado de Origen intervenga un tercero autorizado que pueda ser entidad pública o privada (autoridad comercial o industrial, consular o aduanera, cámaras o asociaciones) que reconozca este certificado.

Esto da lugar a los llamados Certificados de Origen “duros” cuyo perfeccionamiento exige un acto de autoridad en sentido estricto y Certificados de Origen “blandos” cuando basta con otra clase de sanción en sentido amplio. En este sentido, el Certificado de Origen del TLCAN al ser emitido por el exportador es “virtual” o “libérrimo”.²⁰

Vallejo concluye que éste último, al ser de libre reproducción, que no obedece un formato reglamentado, sin numeración progresiva que no requiere la intervención de un tercero, es solamente una declaración formal del origen de las mercancías que dada la facilidad de su expedición y compleja interpretación se ha convertido en un vehículo idóneo de exportaciones no originarias de la zona hacia México. Que este fraude aduanero se facilita porque no es obligatorio anexar al pedimento de importación el original de la factura comercial ni, generalmente, copia del Certificado de Origen (salvo cuando se trata de mercancías idénticas sujetas a pago de cuotas compensatorias).

Dicho autor sugiere que sin alterar el TLCAN en absoluto, utilizando disposiciones reglamentarias la autoridad mexicana puede exigir al reverso de la factura que el importador rubrique bajo protesta de decir verdad que la mercancía califica como originaria de la región. Un simple mecanismo de esta naturaleza, asegura el autor, puede tener efectos legales de importancia.

d. Legislación en México

El período de negociaciones previo a la implementación del TLCAN estuvo caracterizado por la formulación de cambios en la estructura jurídica del país a fin de dar cumplimiento a

²⁰ *Ibíd.* P.59.

los compromisos que en materia de derecho internacional se estaban contrayendo. Se hicieron modificaciones muy importantes tanto a la Ley de Comercio Exterior y su reglamento así como la Ley Aduanera y su reglamento. En particular, el aspecto del origen de las mercancías está debidamente señalado en el Título III de la Ley de Comercio Exterior sobre el Origen de las Mercancías.

El artículo 9º señala que los objetivos por los cuales se determina el origen de las mercancías son:

- a. Preferencias arancelarias.
- b. Mercado de país de origen,
- c. Aplicación de cuotas compensatorias
- d. Cupos y otras medidas que al efecto se establezcan.

Asimismo, de ese mismo artículo se desprenden las siguientes definiciones:

1. El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o regional, si se considera a más de un país.
2. El origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaría o, en su caso, para los efectos que así se determinen, conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.

El artículo 10 señala los criterios bajo los cuales se establecerán las reglas de origen:

1. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiera la regla;
2. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de cálculo y el porcentaje correspondiente, y
3. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía.

Asimismo señala que el origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaría de Economía o, en su caso, para los efectos que así se determinen, conforme a **las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte.** Asimismo en el artículo 10 se señala que las reglas de origen

deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión de Comercio Exterior y publicarse en el Diario Oficial de la Federación²¹.

Finalmente el artículo 11 de dicha Ley establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará encargada de vigilar y verificar el cumplimiento de las reglas de origen.

²¹ A este respecto, José Othón Ramírez destaca que dicho precepto contraviene a la Constitución en el sentido de que los tratados son aprobados por la Cámara de Senadores y por ello la Comisión de Comercio Exterior no debería tener intervención en ello. Véase Ramírez, (2005, p. 104)

CAPITULO SEGUNDO

LA TRIANGULACION DE MERCANCIAS

De acuerdo con un estudio de que la Secretaria de Economía encomendó a una importante consultora ²² la ilegalidad de un número importante de mercancías comercializadas en México asume diferentes formas:

1. Contrabando.

Existen dos tipos de contrabando. Aquel denominado “bronco” que es aquel que se da cuando se introducen mercancías extranjeras al país, sin pasar por las aduanas y aquel denominado como el contrabando “documentado” en el cual se introducen mercancías mediante falsa declaración de origen, subvaluación, clasificación arancelaria incorrecta o mal uso de los programas Pitex, Maquila y Prosec, para evadir el pago de impuestos o cuotas compensatorias correspondientes, entre otros.

2. Producción ilegal de mercancías en México

Aquella que se realiza sin el pago de impuestos (ISR, IVA, etc.), ni de las prestaciones establecidas por Ley para los trabajadores (IMSS, INFONAVIT, SAR, etc.).

3. Comercio ilegal de mercancías

Aquel que se realiza sin el pago de impuestos, ni de las cargas sociales asociadas a los sueldos de los trabajadores y que frecuentemente se lleva a cabo en la vía pública.

4. Robo de mercancías

Comercio de mercancías en tianguis, vía pública cuya procedencia es el robo, en buena parte al autotransporte.

5. Piratería

Reproducción fundamentalmente de CD's y DVD's que se comercializan a la décima parte de su valor en el mercado básicamente en tianguis y vía pública.

Sin embargo, la triangulación o contrabando técnico, se hace en su mayoría a través de Estados Unidos al amparo del TLCAN. Los productos provienen principalmente de China,

²² Secretaría de Economía, *Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido (2004, p.61)*. Basado en un estudio realizado por Kurt Salmon Associates

pero se facturan y se etiquetan en Estados Unidos y de ahí se trasladan a México. También existen casos de empresas que se benefician del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea y otros tratados.

El contrabando técnico es una práctica en que incurren incluso las grandes tiendas de prestigio evadiendo los pagos arancelarios y los impuestos mediante la falsificación de documentos. Se da principalmente en los sectores textil, zapatos, aparatos eléctricos y electrónicos, perfumes, juguetes y alimentos.

La falsificación de los certificados de origen es difícil de comprobar ya que es necesario hacer la indagatoria en el país exportador y en la mayoría de los casos no se cuenta con el apoyo de los países exportadores para hacer las investigaciones necesarias, sino que, por el contrario, protegen a sus productores.

Además, según la Administración General de Aduanas no cuentan con capacidad suficiente para hacer estas indagatorias en el exterior. Esto resulta en la deficiente vigilancia sobre los grandes importadores que incurren en estas prácticas. Según la Administración General de Aduanas actualmente están en investigación tres mil tiendas de prestigio por contrabando técnico²³.

Otras prácticas comunes son la falsificación de información con relación al precio del producto, el tipo de producto, la cantidad del bien importado o el uso que se le va a dar a la materia prima; la clasificación del producto dentro de una fracción arancelaria distinta a la que le corresponde, sobre todo en alguna fracción que exima al producto del pago de cuotas compensatorias; y la creación de empresas importadoras “portafolios” que fungen como prestanombres de otras importadoras.

Así, se ha dado un cambio en la forma de introducir mercancías ilegalmente al país. Ha disminuido la introducción de la mercancía oculta en camiones, cruzando por ciudades fronterizas y que posteriormente eran vendidas en el mercado ilegal. Ahora una buena parte de la mercancía pasa por las aduanas y se vende en los grandes almacenes.

El problema de este nuevo tipo de contrabando es que dificulta su detección y el ejercicio de la acción legal. Diversos factores influyen: la sofisticación de estos métodos que hacen casi indetectable el problema, la falta de personal experto en las aduanas para detectar este

²³ Pérez, Ana Lilia. (2004 p. 28)

tipo de irregularidades como ha sido señalado por las autoridades aduaneras, la falta de recursos del gobierno federal para dar seguimiento a las importaciones que permita determinar la veracidad de la información presentada por el importador y, por supuesto, la corrupción tanto de las autoridades aduanales como de los empresarios.

Se considera que la mayoría de los agentes aduanales carecen de capacidad y adiestramiento para descubrir los embarques con mercancías ilegales que son facturados en países distintos a su lugar de origen.

Algunos autores sostienen que un factor de gran importancia para explicar la problemática de contrabando y corrupción es la política comercial del país ya que si bien las cuotas compensatorias tienen la finalidad de proteger a la industria nacional ante las prácticas desleales de otros países, al ser tan elevadas propician su evasión y generan mecanismos ilegales de entrada de mercancía y corrupción y encuentran que las altas cuotas compensatorias y aranceles a la importación, son un elemento que comparten los sectores con mayor incidencia de contrabando y corrupción²⁴.

I. El caso del sector textil en México

El Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre los Textiles y el Vestido (1995-2004) estableció un periodo de transición de 10 diez años para eliminar gradualmente el sistema de contingentes de importación existentes desde 1960 que limitaba cuantitativamente las importaciones, de forma tal que a partir del primero de enero de 2005 estos sectores se integraran plenamente a las disposiciones normales del GATT, en particular a aquellas que ponen fin a los contingentes y a la discriminación de los exportadores. A raíz de esta liberalización se comenzó a dar un incremento sustancial en la participación de mercado para China y la India.

Ante las limitaciones para imponer restricciones cuantitativas a las importaciones de dichos países, se ha dado mayor peso al cumplimiento de las reglas de origen y a los niveles de las tarifas arancelarias. Así: "...la tarifa promedio de protección aplicada a importaciones de textiles y ropa permanece alta comparada con las tarifas promedio impuestas a los productos manufacturados en la gran mayoría de países desarrollados y en desarrollo. En

²⁴ Ochoa, Sara. (2005, p.18)

los países desarrollados, la tarifa promedio aplicada a productos de vestir es de 16.1%, pero es de 6.2% para los bienes manufacturados. En los países en desarrollo, la tarifa promedio es de 23% en productos de vestir y de 13.5% para bienes manufacturados. Mas aún, existen considerables diferencias entre países desarrollados en el nivel de tarifas aplicadas en textiles y ropa y en la imposición de tarifas muy altas en productos sensibles al comercio, las llamadas tarifas pico que son frecuentemente definidas como aquellas que exceden el 15%. También existen disparidades entre países en desarrollo y países menos desarrollados.”²⁵

En México, el 97% de la mercancía de comercio exterior no requiere permisos especiales de importación. La tasa promedio del arancel general es 1.3 por ciento, aunque existen muchas exenciones debido a los distintos tratados de libre comercio. El 80% de los productos entran por Estados Unidos, exentos por las condiciones del Tratado de Libre Comercio²⁶.

Sin embargo, México no tiene tratados comerciales con los países asiáticos aunque en marzo de 2005 se firmó el Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón. Esto significa que estos países no tienen tasas arancelarias preferenciales.

En los sectores de calzado, textil o confección debe pagarse una cuota compensatoria a la importación, a menos que se compruebe que la mercancía procede de un país que no incurre en prácticas desleales. La justificación de estas medidas está dada por la denuncia de que hay empresas chinas que tienen dichas prácticas gracias a la política del gobierno chino de otorgar subsidios y beneficios a las exportaciones y a la producción en general, que están fuera de las reglas de la OMC.

Además, debe contarse con un Certificado de País de Origen y en su caso con la constancia de verificación expedida por una de las empresas privadas de inspección reconocidas por la Secretaría de Economía, o con la Constancia de País de Origen, conforme al “Acuerdo por el que se establecen las Normas para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación en materia de cuotas compensatorias²⁷”.

El gobierno mexicano ha impuesto cuotas compensatorias a la entrada de mil 300 productos chinos, que llegan hasta 1105 por ciento en el caso del calzado y entre 331 y 533

²⁵ Citada por Ochoa, Sara (2005) OECD, *A new world map in textiles and clothing, adjusting to change*. Policy Brief, October 2004.

²⁶ Véase Ochoa, Sara (2005 p. 10)

²⁷ D.O.F. 30 de agosto de 1994.

por ciento para la mayoría de los textiles y prendas de vestir, con lo que se frenó parcialmente su importación legal. No obstante, el contrabando está altamente concentrado en estos dos sectores. El puerto de Manzanillo, que recibe la mercancía de origen asiático, se ha identificado como el área proclive para la corrupción y al contrabando²⁸.

De acuerdo al documento de ingreso de China a la OMC, los países se comprometieron a eliminar sus restricciones al comercio con China en el 2003 y el 2005. México fue el último país que terminó las negociaciones bilaterales con China en su proceso de adhesión. En este acuerdo China se comprometió a una reducción gradual de los aranceles para 266 productos mexicanos (productos agrícolas, mariscos, frutas tropicales, verduras y legumbres, café, cerveza, cemento, productos químicos y farmacéuticos, textiles, máquinas y equipamientos, piezas y accesorios de vehículos automóviles, etc.), que se llevará a cabo del 2002 al 2006. Por su parte, México consiguió mantener las cuotas compensatorias hasta el 2008. A partir de esa fecha las cuotas quedarán sujetas al protocolo de adhesión y al código antidumping de la OMC y podrán llevarse a un panel de controversia en caso de inconformidad por parte de China, lo cual no implica necesariamente su eliminación.

En abril del 2003 se publicó el “Decreto por el que se modifican diversos aranceles de la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y Exportación” que comprende la disminución a fracciones arancelarias de los capítulos 50 a 60 de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación (excepto el capítulo 57). Esto consiste en una reducción en los aranceles generales (NMF) aplicables a ciertas fibras, hilos, telas y otros productos textiles utilizados en la manufactura de prendas de vestir. El arancel máximo pasó de 28 a 20 por ciento y el mínimo de 13 a 10 por ciento.

La cadena productiva Fibras-Textil-Vestido es la cuarta actividad manufacturera más importante de México. En el 2001 representó el 1.2% del Producto Interno Bruto (PIB) y 7.1% del PIB manufacturero. Asimismo, contribuyó con el 17.5% del empleo y con el 2.4% de la inversión en la industria manufacturera²⁹.

²⁸ Véase Ochoa, Sara (2005, p.11)

²⁹ Secretaría de Economía, *Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido* (2004, p.5). Basado en un estudio realizado por Kurt Salmon Associates.

Inicialmente, hace una década, el sector textil se vio fuertemente beneficiado con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) que otorgaba preferencias unilaterales de acceso a los textiles mexicanos al mercado estadounidense. De esta forma, se dio un gran aumento de las exportaciones mexicanas de textiles que llevó a la modernización y al aumento de la inversión nacional y extranjera en el sector aumentando la producción, las ventas y las ganancias.

No obstante, desde el año 2001 a la fecha, se ha observado una disminución en el crecimiento del sector atribuida a distintos factores.

Por un lado, las ventajas del TLCAN fueron disminuyendo con la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), ya que ofrecía precios mucho menores que los productores mexicanos.

En un segundo término, Estados Unidos otorgó preferencias unilaterales a países de la Cuenca del Caribe, África Subsahariana y el Pacto Andino, aumentando la competencia en el sector. Asimismo, un factor que vale la pena destacar es que la recesión en Estados Unidos afectó de manera importante la dinámica exportadora de México.

Por su parte, las empresas asiáticas están invirtiendo para desarrollar capacidad de confección en América Central y el Caribe (Honduras, El Salvador, República Dominicana, Guatemala) para competir contra la ventaja geográfica de México y obtener beneficios de este comercio.

Sin embargo, deben tomarse en cuenta también los factores internos que han perjudicado al sector. Se señala que México "...como país ha perdido competitividad por el incremento de sus costos de producción especialmente salariales, de energéticos, combustible, agua, apreciación del peso, etc. Asimismo señala que la cadena enfrenta problemas derivados de: el contrabando y la ilegalidad, la alta concentración de los canales de comercialización, el alto costo país, la erosión de las ventajas obtenidas en el TLCAN, la fuerte orientación de la producción en productos básicos "*commodities*", la débil integración de procesos productivos en bienes de alto valor agregado, la baja capacidad para desarrollar nuevos productos; así como por deficiencias en la calidad y el servicio."³⁰

³⁰ Secretaría de Economía, *Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido (2004, p.3)*. Basado en un estudio realizado por Kurt Salmon Associates.

Según este estudio, el diferencial en los costos de producción y los bajos salarios chinos, les otorgan una ventaja competitiva. El reto de los productores mexicanos es avanzar en la modernización del sector mediante la elaboración de estrategias que permitan revertir estas ventajas o bien crear áreas que posicionen a los productores mexicanos. Actualmente, el Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido de la Secretaría de Economía comprende una serie de estrategias en este sentido.

A nivel del mercado interno, las exportaciones chinas de textiles a México han desplazado a los productores nacionales que no han podido competir con los bajos precios de los productos chinos. La corrupción y el contrabando de mercancías han agravado esta situación al aumentar el mercado ilegal de estos productos.

Según el Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido:

- El 58% del mercado nacional de prendas de vestir es abastecido por canales ilegales básicamente de contrabando técnico, para el cual se está haciendo la triangulación de mercancías procedentes de oriente hacia Estados Unidos y después exportadas a México con los beneficios del TLCAN. La producción nacional suministra el 20%.
- El mercado total minorista de venta de ropa en México se estima en aproximadamente de 15 a 17 mil millones de dólares, sin embargo, más de la mitad de estas ventas se asume que ocurren a través de canales no autorizados.
- En el 2000 las ventas minoristas de ropa a través de canales no autorizados se estimaron de 8 a 10 mil millones de dólares, mientras que las ventas minoristas legales de ropa fueron de 6.8 mil millones de dólares.
- La cantidad de productos de confección vendida a través de canales ilegales está creciendo en detrimento del mercado interno oficial servido por la industria.

La Cámara Nacional de la Industria del Vestido, señala que el impacto frente al incremento del contrabando técnico en este sector ha provocado una caída del 50 por ciento de las ventas de la producción nacional. En tanto, en los últimos cuatro años, 2 mil empresas han quebrado y se han perdido alrededor de 400 mil empleos, aunados a los que no se han generado³¹.

³¹ Véase Ochoa, Sara (2005, p.16)

El sector textil es el que ha registrado el mayor impacto del contrabando técnico. De acuerdo a la Administración General de Aduanas “en lo que va de la actual administración se han presentado ante instancias judiciales 76 expedientes sobre contrabando técnico de textiles, por 13 mil 904 millones, en los que se encuentran involucradas 290 personas, de las cuales 96 son agentes aduanales, 51 representantes aduanales, 14 verificadores, 102 accionistas o personas relacionadas con el contribuyente, cuatro visitantes, dos estibadores y 21 personas con actividades "no especificadas": “...en menos de cuatro años, la Administración General de Aduanas ha sancionado o despedido a 2 mil 551 servidores públicos adscritos a esta área de la SHCP por incurrir en prácticas ligadas al contrabando y al contrabando técnico de mercancías; 332 empleados fueron reubicados. Adicionalmente, entre las medidas preventivas el año pasado se rotó también al personal de la Unidad de Apoyo para la Inspección Fiscal y Aduanera. Los cambios se efectuaron en dos etapas: de abril a mayo 885 inspectores en 37 aduanas y en el mes de junio a 158 inspectores de las 11 aduanas restantes. ”³²

En octubre de 2004 el encargado en la Administración Central de Investigación Aduanera Juan Carlos López Rodríguez fue inhabilitado por la Contraloría Interna del Servicio de Administración Tributaria para ocupar un cargo público por 12 años y se le impuso el pago de un crédito fiscal de 28 millones de pesos por negligencia y omisiones, resultado de una operación de tráfico ilegal de productos chinos por la aduana de Manzanillo³³.

³²<http://www.revistafortuna.com.mx/opciones/archivo/2005/julio/html/macroeconomia/redes.htm>

³³ Ibid.

CAPITULO TERCERO

INTENTOS DE SOLUCION

Dada la importante problemática que tiene la triangulación de mercancías, diversos sectores, fundamentalmente de productores nacionales se han agrupado a fin de buscar reducir los efectos nocivos de este problema en el corto plazo. Para ello, se ha expuesto este asunto en diversos foros en los cuales autoridades federales y productores nacionales han tratado de hacer énfasis en la urgencia de reducir las importaciones ilegales lo más pronto posible.

I. Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones

La Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX)³⁴ ha sido uno de los foros en donde se ha buscado dar solución al problema de la triangulación de las mercancías. A través de una larga serie de reuniones, se ha buscado reunir a las autoridades que pudieran ejercer acción sobre este problema. Se han formulado una serie de propuestas de solución cuya viabilidad es limitada aún en vista de que en buena parte de ellas implica hacer algún tipo de modificación al texto del TLCAN.

En la XIV reunión Trimestral de COMPEX realizada en el mes de noviembre de 2001 la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) solicitó se atendiera la problemática que enfrentan las empresas mexicanas derivada de la falta de regulación en materia de certificados de origen. Destacó que se trata de una situación que se da frecuentemente con mercancías que provienen de los Estados Unidos con certificados de origen sin ser originarias de ese país y lo cual fomenta, además del fraude aduanal, que

³⁴ La Comisión Mixta de Promoción a las Exportaciones funge como de auxiliar del Ejecutivo Federal en materia de promoción del comercio exterior mexicano y tiene sustento en el artículo 7 de la Ley de Comercio Exterior. Está integrada por representantes del sector público y privado y mantiene reuniones periódicas convocadas por la Secretaría de Economía. En ellas, los exportadores o potenciales exportadores presentan a los servidores públicos y representantes de los organismos cúpula empresariales presentes, las problemáticas y propuestas de agilización de trámites en materia de comercio exterior, con objeto de discutir las y de ser posible resolverlas.

las mercancías reciban los beneficios arancelarios del TLCAN. Además que esta triangulación afecta seriamente a la industria nacional.

CANACINTRA tenía inicialmente las siguientes propuestas:

1. Que el certificado de origen fuera expedido por los fabricantes ya que de esta manera si se detecta que es apócrifo se podría actuar directamente con el responsable y cerrarle las puertas al país.³⁵
2. Que fuera requisito que las mercancías vinieran acompañadas del certificado de origen³⁶.

Ambas peticiones fueron analizadas en dicho foro y de hecho se acordó celebrar una reunión de trabajo a efecto de analizar diversas propuestas para regular la expedición de certificados de origen en la región que conforma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a fin de evitar problemas de triangulación de mercancías. Las propuestas que emanaran de ésta se presentarán para que se consideren en las negociaciones que se realicen con las autoridades que participan en el Foro del TLCAN.

En cumplimiento de dicho acuerdo, la reunión se celebró el 26 de febrero de 2002, en ella se acordó:

- Que los organismos empresariales promovieran entre sus agremiados la correcta expedición de certificados de origen.
- Que se promoviera entre las empresas que enfrentan problemas de triangulación que presenten las demandas ante la Administración General de Auditoría Fiscal Internacional de la SHCP.
- Que se previniera a las empresas sobre las verificaciones en origen que realizan las autoridades de otros países de conformidad con el TLCAN.

En dicha reunión, el representante de la Subsecretaría de Economía sugirió se creara

³⁵ En el texto del TLCAN, l artículo 501 fracción 3 inciso b) se señala que “ en caso de que no sea el productor del bien, el exportador, en su territorio, puede llenar y firmar el certificado de origen ”

³⁶ En la fracción 5 del artículo 501 se señala que un certificado de origen puede amparar diversas importaciones por un período comprendido de cuatro años desde la fecha de su firma y por ello no es obligatoria la presentación del certificado en cada importación. Este punto es discutido ampliamente por Virgilio Vallejo (2005 p. 62). Asimismo, el artículo 70 del Reglamento de la Ley Aduanera señala que el importador conservará el certificado de origen

conciencia entre los importadores del efecto que tiene esta firma ilegal de los certificados, pues es un problema en términos de honestidad.

Por su parte la Subsecretaría de Comercio Interior de la misma Secretaría, propuso que el tema fuera tratado como un problema de triangulación, debido a que en muchas ocasiones la mercancía no es declarada como americana en los Estados Unidos, pero sí lo es en México y propuso que se analizará dentro de COMPEX qué medidas se tomarán para evitar la triangulación.

Este último problema es de gran relevancia, ya que cuando el embarque sale de Estados Unidos, la declaración de exportación no indica que sea mercancía de origen americano. Sin embargo, cuando ingresa a las aduanas mexicanas, dicha mercancía se presenta en el trámite de importación con certificados de origen falsos. Dado que en el proceso de importación no se estipula la revisión del pedimento de exportación de Estados Unidos para verificar que coincida con lo declarado con el pedimento de importación mexicano, las autoridades mexicanas no pueden detectar esta inconsistencia ya que el artículo 36 de la ley aduanera³⁷ no lo considera dentro de los documentos requeridos.

Posteriormente, continuaron una serie de mesas de trabajo para analizar dicho tema y los principales avances que se tienen hasta la fecha son los siguientes:

1. En la IX Reunión Nacional se acordó presentar en la sesión del Subgrupo de Aduanas del TLCAN información detallada sobre el impacto y la gravedad de los daños que causados por las prácticas de triangulación. Asimismo, en las mesas de trabajo en las que participarán técnicos y especialistas en el tema, se considerarían sanciones económicas y penales para las personas que realicen triangulación de mercancías. Y finalmente, el sector privado analizaría la posibilidad de presentar una propuesta al órgano legislativo para incrementar el presupuesto de la SHCP que se destine a

³⁷ El artículo 36 indica la documentación que debe acompañar a los embarques de importación y señala: factura comercial, conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo, documentos que comprueben el cumplimiento de las regulaciones y restricciones no arancelarias a la importación, documento con base en el cual se determine la procedencia y el origen de las mercancías (Certificado de Origen), documento en el que conste la garantía otorgada mediante depósito efectuado en la cuenta aduanera, certificado de peso o volumen y la información que permita la identificación, análisis y control.

incrementar las verificaciones de origen de mercancías.

2. Se propuso ante el Subgrupo de Aduanas del TLCAN la Modificación de Reglas del TLCAN en materia de certificados de origen para que éstos se expidan y firmen por el productor³⁸. Durante la XII Reunión de COMPEX se informó que en la reunión del 27 y 28 de abril de 2005 en Ottawa, tanto Estados Unidos como Canadá no consideraron necesario hacer esta modificación. El punto de vista de ambos países es que dicha variación misma que repercutiría negativamente en los costos de transacción de los productores, quienes incurrirían en mayores costos administrativos relacionados con la emisión de certificados de origen, dificultando los flujos comerciales en virtud de que la participación de distribuidores y terceros exportadores no están relacionados directamente con el productor. Si bien ambos países están concientes de la importancia de contar con mecanismos para presentar cargos sobre quienes hacen mal uso de los formatos y certificados de origen, consideran la necesidad de que el certificado de origen se flexibilice para reducir los costos relacionados con su cumplimiento y así facilitar los flujos comerciales. Finalmente, se comprometieron a trabajar en la cooperación aduanal, el intercambio de información y todo aquello que coadyuve a que se lleve a cabo lo establecido en el TLCAN.

Si bien esta propuesta no quedó cerrada en la XII Reunión Nacional de COMPEX se planteó presentarla ante el Grupo de Acceso a Mercados ya que se aceptaron que ésta no será la vía de solución más rápida.

3. Otra propuesta de CANACINTRA era que se presentara ante la Organización Mundial de Comercio la solicitud de que los certificados de exportación fueran expedidos por el productor y no por el exportador. Sin embargo, dicha petición no era procedente debido a que la OMC no está facultada para hacer modificaciones a los acuerdos comerciales bilaterales y además en el marco de los diversos tratados

³⁸ Cabe señalar que el certificado de origen TLCAN incluye en el formato un campo específico para registrar la información correspondiente al productor del bien, de manera que se conozca su procedencia. No obstante, el propio instructivo de llenado permite que en caso de desconocerse la identidad del productor, se indique la palabra “desconocido”. (Véase anexo Certificado de Origen TLCAN).

de libre comercio se han negociado los sistemas de certificación que actualmente se aplican.

4. Asimismo, CANACINTRA solicitaba que la aduana de salida validara el Certificado de Origen TLCAN tal como sucede con los certificados EUR-1. Sin embargo, la propia Secretaría de Economía no pudo aceptar dicha petición ya que consideró que no es posible implementarlo, debido a que durante el proceso de negociación se llevó a cabo una consulta a la industria mexicana que dio como resultado el sistema de auto-certificación consistente en la emisión de un certificado de origen por parte del exportador.
5. Asimismo, dentro del marco de las reuniones de COMPEX, se solicitó a la SHCP reforzar a la Administración General de Aduanas y al área de Auditoría Fiscal Internacional, así como revisar los procedimientos que actualmente aplican a fin de hacerlos más rápidos y por consiguiente realizar un mayor número verificaciones.
6. Los miembros permanentes del Sector Privado de la COMPEX realizarán una propuesta que se presentará ante el poder legislativo y en la cual se solicitará que la SHCP incremente el presupuesto que destina a las verificaciones de origen de mercancías.
7. Para no incurrir en la creación de una nueva Comisión y para no duplicar esfuerzo ni gastos en la materia, se solicitó el apoyo de la Comisión Mixta para el Combate a la Ilegalidad y el Contrabando, encabezada por el Dr. Eduardo Sojo, para llevar este caso. En seguimiento a los Acuerdos de la XII Reunión, se presentó la citada problemática ante la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas el pasado 15 de agosto de 2005.
8. Instaurar un Grupo de Trabajo con expertos en el tema para buscar la solución a la problemática, para lo cual se contaría con el apoyo de las Subsecretarías de Comercio Interior y de Negociaciones Comerciales Internacionales de la Secretaría de Economía, además de COMCE. En estas mesas también se desarrollarían diagnósticos sectoriales. En este sentido y relacionado además con la cooperación

entre los miembros del TLCAN y las reuniones de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), durante la XII Reunión la representante del SAT informó de la creación de un grupo de trabajo en materia textil, a través del cual la autoridad aduanera de los tres países se reunirá periódicamente para intercambiar información sobre las exportaciones e importaciones de textiles, las formas de cometer fraude en el sector y así establecer mecanismos de coordinación para combatir y sancionar el fraude aduanero. Indicó que este grupo está favoreciendo otras reformas a las reglamentaciones, para que se cuente con procedimientos de verificación de origen dirigidos contra el fraude aduanero tanto de mercancía que se haya importado con arancel preferencial de TLCAN, como con mercancía que no se haya importado con dicho arancel.

En la CXLVI Reunión de Directores Ejecutivos de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones llevada a cabo el 30 de septiembre de 2005, los empresarios mexicanos solicitaron que el Gobierno Mexicano exhortara al de Estados Unidos para cumplir con lo negociado en el TLCAN y así evitar los problemas de triangulación y contrabando. Al respecto, la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales indicó que después de hacer las consultas correspondientes, se concluyó que el cumplimiento de los requisitos del certificado de origen están garantizados, pues en caso de que alguna importación de las Partes no cumpla con la información requerida, las autoridades aduanales no permitirían el ingreso de la mercancía a territorio de la Parte importadora.³⁹ Como resultado de los acuerdos de la XIV Reunión Nacional de COMPEX del 13 de diciembre de 2005, el caso se turnó a la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas para solicitar su opinión y que se incluya el tema en la agenda de ASPAN donde se han retomado los temas de piratería, contrabando y triangulación. En respuesta, informaron que la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales de la SE es quien cuenta con mayor información sobre el tema y es la responsable de coordinar dicha agenda.

³⁹ Véase Minuta de la XIV Reunión Nacional de Compex. Documento interno de la Secretaría de Economía. Diciembre de 2005.

Asimismo, en la citada Reunión Nacional la Dirección General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía indicó que una propuesta de solución sería trabajar con la Aduana de Estados Unidos y pedir que las importaciones de ese país vengan acompañadas del documento de salida de la aduana estadounidense. De hecho, la Secretaría de Economía había venido solicitando que se apoyara la resolución de este asunto aprovechando algunas medidas como las que lleva a cabo la SHCP, que trabaja de manera conjunta con la aduana de los Estados Unidos. De modo tal que cuando se importaran productos estadounidenses con Certificado de Origen TLCAN, éstos vinieran conjuntamente con el pedimento de exportación (shipped export declaration). Esto permitiría que se verificara en el momento de la importación que el pedimento mexicano coincidiera con el pedimento de Estados Unidos. En las operaciones de triangulación, el embarque no originario de la región sale de Estados Unidos como si fuera en tránsito solamente, no se declara como un producto originario de Estados Unidos. No obstante, cuando ingresa a México, la documentación lo ampara como producto estadounidense. El posible cambio de documentación se hace en el paso de la frontera, por lo que es necesario enlazar ambos documentos para reducir de manera considerable la problemática⁴⁰.

Por lo anterior, se solicitó al área de Aduanas del Sistema de Administración Tributaria analizar esa posibilidad y al área de Negociaciones de la Secretaría de Economía se le pidió informar si existe alguna restricción en los tratados firmados por México para pedir dicha documentación.

⁴⁰ En la XIV Reunión Nacional de COMPEX realizada en diciembre de 2005, la Lic. Lourdes Acuña Martínez, Directora General de Comercio Exterior de la Secretaría de Economía, indicaba que el contrabando es un efecto no una causa. Mencionaba que una de las formas posibles para apoyar la resolución de este asunto era aprovechar algunas medidas como las que lleva a cabo la SHCP, que trabaja de manera conjunta con la aduana de los Estados Unidos. De modo tal que cuando se importen productos estadounidenses con Certificado de Origen TLCAN, éstos vengan conjuntamente con el pedimento de exportación (shipped export declaration). Señaló que si se revisaran las cifras de hace seis meses, el contrabando técnico ya se realizó, por lo que se debería verificar en el momento de la importación, que el pedimento mexicano coincidiera con el pedimento de Estados Unidos. Esto favorecería mucho, porque en las operaciones de triangulación, el embarque sale de Estados Unidos como en tránsito e ingresa al país como producto estadounidense. Añadió que el posible cambio se hace en el paso de la frontera, por lo que es necesario enlazar ambos documentos, para reducir de manera considerable la problemática.

Al respecto, la Administración Central de Normatividad de Comercio Exterior y Aduanal del SAT informó que para poder implementar la propuesta se requeriría reformar el artículo 36, fracción I de la Ley Aduanera. El 16 de marzo de 2006, la Subsecretaría de Negociaciones de la Secretaría de Economía informó que al no estar previsto en el TLCAN que las importaciones provenientes de los países miembros sean acompañadas además del certificado de origen por el pedimento de exportación, se trataría de una modificación al tratado, por lo que primero habrá que realizar las consultas pertinentes en la industria nacional y las autoridades aduaneras mexicanas a fin de tener elementos suficientes que indiquen el interés de dicha modificación y plantearla con los socios comerciales del TLCAN.

II. SHyCP: programa Valunet

Ante la dificultad operativa que ha tenido la autoridad aduanera para poder llegar hasta aquellos exportadores que envían mercancía a nuestro país utilizando falsa declaración del origen, subvaluación y documentación falsa, la Administración General de Aduanas (AGA) contrató desde el mes de agosto de 2003 los servicios de la empresa certificadora francesa denominada Societé Générale de Surveillance (SGC) para implementar el Programa Valunet. Dicha contratación se hizo por medio del Fideicomiso Público del Programa para el Mejoramiento de los Medios de Informática y Control de las Autoridades Aduaneras que depende de la propia Administración General de Aduanas.

A través del Programa Valunet SGS ocupa el papel de oficina de apoyo de AGA. Mediante este programa se realiza la comprobación de la información que los importadores declaran en el pedimento y en la documentación anexa.

Dado que SGS tiene oficinas que le representan en todo el mundo y por ello ofrecer el servicio de verificación a través de sus especialistas en sus oficinas en diversos países y quienes se hacen cargo de investigar las operaciones que le solicita la AGA.

Las importaciones que analizará en una fase inicial este programa Valunet serán aquellas que cumplan con criterios de riesgo enumeradas en el Anexo 10 de las Reglas de carácter general en materia aduanera y que requieran registro en el padrón de importadores tales

como textiles, zapatos, juguetes, artículos electrónicos, productos alimenticios del reino vegetal y químicos.

Valunet será un instrumento adicional que utilizará la Administración General de Aduanas con fondos del Fideicomiso derivado de la prevalidación, para combatir la:

- La declaración en el pedimento de proveedores extranjeros falsos o inexistentes;
- La falsificación de facturas y certificados de origen;
- La triangulación y subvaluación de mercancías.

El proceso de investigación estará dividido en tres etapas:

1. Selección de importaciones a investigar así como de la documentación e información que se va a requerir que el experto de SGS en el extranjero obtenga en el país exportador.
2. Envío electrónico de la información estructurada al país de exportación, en donde se fabricó la mercancía a fin de verificar:
 - a. La existencia del productor y exportador extranjero
 - b. La existencia de la transacción (si definitivamente la operación se derivó de una transacción entre el proveedor extranjero señalado en el pedimento y el importador mexicano), lo que conllevará a validar si el proveedor extranjero:
 - i. Efectivamente expidió la factura comercial y el certificado de origen presentado junto con el pedimento de importación a despacho, y
 - ii. El valor declarado en la factura corresponde efectivamente al valor de transacción al que el importador mexicano adquirió la mercancía, a fin de evitar que el importador mexicano subvalúe la mercancía presentado facturación apócrifa
 - c. Si los precios establecidos en la factura comercial son los precios comunes de mercado en el país de exportación (para detectar si el proveedor extranjero disminuyó el valor intencionalmente en su facturación).
 - d. El origen de la mercancía y la veracidad del certificado de origen expedido por el organismo autorizado del país de exportación.
3. Una vez finalizada la investigación, el experto de SGS envía su informe a la AGA y con esta información se hará un registro en la base de datos que se irá

confirmando en cada operación y asimismo, la autoridad tendrá elementos para fiscalizar a los importadores.

No obstante, la información que se obtenga por medio de Valunet no podrá ser utilizada como prueba en contra de los importadores mexicanos ya que SGS es una empresa privada. La Aduana conocerá cuáles fueron los documentos e información falsa que se utilizó al momento de la importación para iniciar sus facultades de comprobación tanto dentro como fuera del país.

III. Propuestas de modificaciones legislativas:

i. Iniciativa de tipificar al contrabando como delincuencia organizada

Una importante preocupación que ha surgido en diversos sectores ha sido la de buscar tipificar al contrabando como delincuencia organizada y que ello lo convierta en delito grave. Se han tenido una serie de debates al respecto entre los cuales destaca el llevado a cabo por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados en el mes de septiembre de 2004 en el cual se discutía la posibilidad de reformar el Código Penal⁴¹. En dicho foro, diversas organizaciones se pronunciaron a favor y en contra de una reforma de este tipo.

Entre las conclusiones de dicho foro se tiene primeramente que en efecto, un ilícito como el contrabando técnico puede ser visto como resultado de la acción organizada o bien de algunos importadores o bien de exportadores o de agentes aduanales o de autoridades que al final del día dan lugar a la importación ilegal de la mercancía. El punto importante se centra en si se debería considerar al contrabando como delincuencia organizada y con ello aplicar sanciones penales como delito grave. De hecho, se llegó a plantear la posibilidad de aplicar sanciones penales en dos casos:

⁴¹ Véase: *Foro Repercusiones del contrabando como delincuencia organizada y su afectación en la competitividad internacional*. Gaceta Parlamentaria, año VII, número 1604, miércoles 13 de octubre de 2004

a. Cuando siendo el exportador o productor de mercancías certifique falsamente su origen.

b. Cuando se presente ante las autoridades aduaneras documentación falsa o alterada

Sin embargo, en dicho foro una discusión importante se centró en la necesidad de crear una organización que jurídicamente pueda combatir al contrabando como delincuencia organizada para tomar decisiones jurídicas importantes dado la sofisticación de estas bandas delictivas: la triangulación, falsificación y etiquetado. Para tal fin se planteó crear de un grupo de expertos en materia aduanal y penal con el objeto de elaborar limitantes a la tipificación, para evitar injusticias al inocente y a los más débiles.

Por ejemplo, no podría ser aplicada la misma sanción a quien efectuó la importación al amparo de mercancía introducida al país con documentación falsa y al vendedor final en la cadena de distribución. Tampoco podría aplicarse la cancelación de la patente a un agente aduanal que efectuó la importación de un embarque cuyo importador le proporciona bajo protesta de decir verdad certificados de origen falsos.

En este sentido, se detectó la necesidad de cooperación conjunta a fin de que la autoridad competente del país de donde procedan las mercancías, proporcionara los elementos necesarios para demostrar que se ha cometido el delito a fin de que la falsedad o alteración de los documentos en importaciones, se encontrara probada en el país de origen.

También el gremio de los agentes aduanales destacó la necesidad de considerar qué ocurriría si se tratara solamente de una inexacta clasificación arancelaria por diferencia de criterio en la interpretación de la Ley, ya que ello no podría ser considerado como delito grave. Respecto de inseguridad jurídica, bajo la base de delincuencia organizada, el artículo 89 de la Ley Aduanera, no podría existir si se prohibiera rectificar diversos datos que se declaran en el pedimento ya que siempre se sería infractor y consecuentemente delincuente, cuando actualmente hay campos en el pedimento que son modificable o rectificables: unidades de medida, número de piezas, descripción de la mercancía, origen y régimen aduanero.

ii. Iniciativa de modificación a la Ley de Amparo

El pasado 25 de marzo de 2006 se aprobó en el Senado de la República la modificación a la Ley de Amparo, bajo el fundamento de existe una serie de empresas que se valen de la ley de amparo para poder efectuar la importación de productos agropecuarios como azúcar, frijol, soya, trigo, sorgo, maíz, manzana, aves, porcinos y bovinos. Se estima que anualmente el 37% de las importaciones de azúcar se hace bajo amparo, el 31% de la manzana y el 6% de las aves⁴².

Las modificaciones realizadas a la Ley de Amparo buscan frenar el *contrabando* técnico, ya que se busca impedir que se use de manera indiscriminada el uso de fianzas y garantiza el pago de los impuestos de importación y cuotas compensatorias, consideraron legisladores.

La modificación aprobada por el Senado, que entrará en vigor una vez que la publique el Ejecutivo Federal, garantiza el pago del interés fiscal por importar una mercancía que era declarada con un origen diferente al de su producción y que llega al país con precios dumping o subsidios no esclarecidos. Carlos Blackaller Ayala, diputado y líder de la Unión Nacional de Cañeros, expuso que el amparo fue empleado por algunas empresas agropecuarias para evitar el pago de aranceles e impuestos de sus importaciones, garantizándolo mediante una fianza: "...esto generaba una franca competencia desleal contra los productores mexicanos, porque no pagaban los impuestos arancelarios gracias al amparo, introducían el producto, lo comercializaban y cuando determinaban que no procedía el amparo no se podía hacer efectiva la fianza"⁴³.

La modificación otorga el amparo al quejoso, pero debe depositar una fianza en efectivo, que cubra el monto de contribuciones, aprovechamientos, multas y accesorios que se lleguen a causar y elimina la discrecionalidad que había para otorgarlo en caso de que la fianza fuera elevada.

⁴² Véase López, Mario (2006, p.3).

⁴³ Ibid.

En los casos en que se niegue el amparo, cuando exista sobreseimiento del mismo o bien cuando por alguna circunstancia se deje sin efectos la suspensión en el amparo, la autoridad responsable hará efectivo este depósito.

La Comisión para la Industria de Vinos y Licores de la Cámara de Diputados expuso que esta práctica también era empleada por algunas empresas importadoras de vinos y bebidas alcohólicas evitando el pago de IVA, IEPS y aranceles.

Monto de Pérdidas por amparos⁴⁴

Durante el 2002 y el 2004 el fisco dejó de percibir mil 392 millones de pesos por la evasión. Entraron con amparos:

- El 87 por ciento de manzana.
- El 85 por ciento del azúcar.
- El 63 por ciento de frijol.
- El 40 por ciento de maíz.
- El 54 por ciento de productos bovinos.
- El 63 por ciento de productos avícolas.

⁴⁴ Ibid.

CAPITULO CUARTO

MECANISMOS IMPLEMENTADOS

El problema del contrabando técnico de mercancías representa montos considerables y conlleva la existencia de redes organizadas. Por eso, se señala la necesidad de considerar al contrabando como un asunto de seguridad nacional, así como de modificar la Ley Aduanera y de ejercer una acción integral para combatir este tipo de contrabando.

Algunos de los sectores que han sido afectados de manera significativa, han planteado la necesidad de llevar a cabo acciones que permitan reducir el tamaño del problema. En el caso del sector textil, la Secretaría de Economía planteó entre sus metas en el Programa para la Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido reducir la participación del mercado ilegal en el consumo nacional de prendas de vestir en 10 puntos porcentuales anualmente, pasando de 58% en el 2002 a 18% en el 2006. Para tal fin, se planteó la necesidad entre las autoridades federales de implementar una serie de programas y acciones, las cuales favorecerían también otros sectores. Para ello, se plantearon una serie de acciones⁴⁵:

1.- Combate a la Ilegalidad

La magnitud actual de la economía ilegal y las múltiples causas que originan este fenómeno, demandan elevar el combate a la ilegalidad como una de las prioridades nacionales, encabezando este esfuerzo el Gobierno Federal, pero con el concurso de los diversos órdenes de gobierno, del poder legislativo y judicial, de los organismos empresariales, de las empresas y sus trabajadores y de toda la sociedad civil en su conjunto.

1. Acciones Concretas

1. ⁴⁵ Véase Secretaría de Economía (2004). *Programa para la competitividad de la cadena fibras-textil-vestido*. México. p. 21-29.

Combate de los diferentes canales de ilegalidad que afectan a la cadena fibras – textil - vestido:

- a) Contrabando: incluyendo tanto el contrabando “bronco” (introducción de mercancías extranjeras al país, sin pasar por las aduanas), como el contrabando “documentado” (introducción de mercancías mediante falsa declaración de origen, subvaluación, clasificación arancelaria incorrecta o mal uso de los programas Pitex, Maquila y Prosec, para evadir el pago de impuestos o cuotas compensatorias correspondientes, entre otros).
- b) Producción ilegal de mercancías en México, que se realiza sin el pago de impuestos (ISR, IVA, etc.), ni de las prestaciones establecidas por Ley para los trabajadores (IMSS; INFONAVIT, SAR, etc.).
- c) Comercio ilegal de mercancías que también se realiza sin el pago de impuestos, ni de las cargas sociales asociadas a los sueldos de los trabajadores y que frecuentemente se lleva a cabo en la vía pública.
- d) Robo de mercancías.
- e) Piratería.

2. Acciones prioritarias.

De manera particular en materia de combate al contrabando, se llevarán a cabo las siguientes acciones prioritarias:

- a) Origen: fortalecer las auditorías de verificación de origen conforme a los tratados de libre comercio suscritos por México, así como de los certificados de origen “duros”.
- b) Valoración: promover la aplicación de un sistema electrónico de precios estimados para el total de las fracciones textiles y del vestido, que permita monitorear oportunamente posibles casos de subvaluación. Revisar el Acuerdo sobre Inspección Previa de la OMC a fin de identificar posibles mecanismos que permitan evitar la subvaluación.
- c) Clasificación arancelaria: promover la homologación de la nomenclatura de la Tarifa del Impuesto General de Importación y Exportación con la de Estados Unidos para facilitar el intercambio de información. Dar seguimiento al

muestreo de productos y evaluar la posibilidad de solicitar pruebas de laboratorio para productos de la cadena de difícil clasificación para asegurar su correcta clasificación, previo a su internación al territorio nacional.

d) Programas de importación temporal: realizar un diagnóstico donde se detallen las fases de operación de las empresas con programas de fomento, considerando el análisis del marco jurídico y normativo, inconsistencias y desviaciones, así como las medidas para mejorar la normatividad y los controles de operación. Este documento se presentará por la cadena fibras-textil-vestido a más tardar en el mes de abril a las autoridades competentes. El Gobierno Federal se compromete a su vez a implementar las recomendaciones propuestas.

e) Agilizar la destrucción de mercancías de la cadena, embargadas por el Gobierno Federal, conforme al Convenio firmado entre el SAT y los organismos empresariales de la cadena el 27 de septiembre de 2001.

f) Impunidad. Fortalecer las acciones para evitar la impunidad de los responsables del contrabando y la ilegalidad.

g) Migración. Tomar medidas enérgicas por parte de las autoridades migratorias para sancionar a extranjeros, especialmente de países asiáticos, que han ingresado al país para llevar a cabo acciones ilícitas y tomar medidas precautorias para reducir este problema.

h) Crimen organizado. Tipificar el contrabando dentro de los supuestos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

i) China. El Gobierno Federal se compromete a implementar un sistema que permita monitorear las importaciones procedentes de países con posibles prácticas de comercio desleal (China y otros países) a fin de prevenir posibles perjuicios a la industria nacional y, en su caso, diseñar estrategias de defensa, tales como:

- Verificar puntualmente y de manera expedita, el cumplimiento de los compromisos de China en la OMC y en su caso llevar a cabo las acciones de defensa previstas en el protocolo de adhesión.

- Dar seguimiento al comercio por fracción a fin de monitorear posible triangulación.
- Proponer que para la realización del análisis correspondiente en la próxima revisión de cuotas compensatorias aplicadas a China se tomen en cuenta las consideraciones determinadas en el punto 17 y Anexo 7 (Reservas presentadas por los Miembros de la OMC) del Protocolo de Adhesión de China a la OMC.
- La Secretaría de Economía se compromete a analizar la viabilidad de implementar un mecanismo de salvaguardia para los productos textiles y del vestido, a fin de evitar la evasión de cuotas compensatorias contra China, a través de Hong Kong, Corea, Taiwán e India, entre otros países.

3. Acciones Concretas Coordinadas

En materia de coordinación de acciones para mejorar la eficiencia del combate a la ilegalidad, se propusieron realizar las siguientes:

a. Constituir la figura de alto comisionado en el Gobierno Federal, responsable de abatir la introducción ilegal de mercancías, así como la producción y comercialización ilegal en el país⁴⁶, con facultades, atribuciones y recursos suficientes para hacer frente a la delincuencia organizada.

El Gobierno Federal se compromete a designar personal dedicado al combate a la ilegalidad de la cadena fibras – textil - vestido en cada una de las entidades señaladas en este punto y los organismos empresariales se comprometen a coadyuvar con la autoridad para la capacitación de este personal.

El Gobierno Federal se compromete a fortalecer los mecanismos de cooperación e intercambio de información con autoridades de otros países para combatir la ilegalidad. De manera particular se llevará a cabo:

- a) El seguimiento a las acciones realizadas por el “NAFTA Enforcement Group”.
- b) Promover coordinación aduanera en los países del TLCAN para evitar triangulación.

⁴⁶ Esta figura la tiene actualmente la Oficina de Presidencia para las Políticas Públicas.

Los organismos empresariales se comprometieron a trabajar en forma conjunta con sus contrapartes de otros países en un esquema de intercambio de información que auxilie a las tareas para detectar y denunciar casos de contrabando y triangulación.

4. Programas para el combate a la corrupción

El contrabando de mercancías representa montos considerables y conlleva la existencia de redes organizadas. Por ello se ha planteado la necesidad de contar con programas que ataquen el problema desde diversos ángulos. Entre dichos programas destacan:

a. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006

Este programa fue promovido por la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República.

Los objetivos de ese programa son:

- Prevenir y abatir prácticas de corrupción e impunidad
- Controlar y detectar prácticas de corrupción
- Sancionar las prácticas de corrupción e impunidad
- Dar transparencia a la gestión pública y lograr la participación de la sociedad
- Administrar con pertinencia y calidad el Patrimonio Inmobiliario Federal
- Contempla 10 líneas estratégicas y 33 líneas de acción y proyectos.

b. Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción

Esta Comisión tiene por objeto coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia.

Integrada por los titulares de las dependencias de la Agencia Federal de Investigaciones (AFI), el Subsecretario de Atención Ciudadana y Normatividad de la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Procurador General de la República, los titulares de las Unidades adscritas a la Presidencia de la República,

representantes de los sectores social, privado y autoridades de las entidades federativas y municipales y los titulares de las paraestatales del Gobierno Federal.

c. Convenio de buena voluntad en el que participan el Sistema de Administración Tributaria (SAT), la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana (CAAREM), la SFP y el OIC en el SAT.

Objetivos:

- Fortalecer la transparencia y el combate a la corrupción entre los distintos actores del sector aduanero.
- Facilitar la cooperación gobierno-sector privado.
- Eficientar los procesos y servicios con énfasis en la satisfacción de los usuarios.

d. Programa Anticorrupción en las aduanas del país 2004

Este programa busca evitar que los servidores públicos cometan actos irregulares contra los empresarios del sector externo y a su vez participen en la importación de embarques irregulares que no cumplan con la legislación aduanera. Dado que este ha sido un Programa de la Secretaría de Hacienda y la Dirección General de Aduanas que se puso en marcha junto con un programa de rotación de personal en las áreas más vulnerables y se ha hecho difusión de una lista importante de consignaciones de funcionarios que han tenido que ver básicamente con operaciones de contrabando.

e. Programa Operativo para la Transparencia y el Combate a la Corrupción 2005

Firmado por los secretarios de Seguridad Pública Federal y de la Función Pública,

con el objetivo de contribuir a la identificación de malos elementos y a transparentar las acciones de la SSPF. Por un lado, este programa ha tratado de poder eliminar de su personal a aquellos funcionarios que hayan sido encontrados como participantes en actos de corrupción a fin de buscar tener autoridades confiables y por otro lado, la difusión de los logros que se tengan de embargos y acciones conjuntas de detección de contrabando, buscan dar certeza y credibilidad a las acciones que se están emprendiendo.

CAPITULO QUINTO

CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido como objetivo presentar las principales características con las que actualmente se está dando el proceso de triangulación de mercancías que se internan al mercado mexicano.

Inicialmente en este trabajo, presentamos por qué es indispensable que los bienes puedan cumplir con las reglas de origen para poder verse beneficiados de las preferencias arancelarias que otorgan los tratados comerciales preferenciales. Revisamos los acuerdos más importantes al respecto: el Convenio de Kyoto y el Acuerdo sobre las normas de Origen de la OMC. Asimismo, al revisar los lineamientos sobre reglas de origen que fueron acordados dentro del TLCAN, anotamos cómo, la falsificación de certificados de origen es el mecanismo más utilizado por los importadores para conseguir internar al país mercancía procedente de otras regiones del orbe, pretendiendo que se cumple con todas las regulaciones arancelarias y no arancelarias.

Revisamos cómo este proceso ha sido creciente en los últimos años y cómo algunos sectores han sido más afectados que otros. El impacto en el sector textil ha sido muy importante. La triangulación de mercancías chinas de textiles a México ha desplazado a los productores nacionales que no han podido competir con los bajos precios de los productos chinos. Según el Programa de Competitividad de la Cadena Fibras-Textil-Vestido, el 58% del mercado nacional de prendas de vestir es abastecido por canales ilegales básicamente de contrabando técnico, mientras que la producción nacional solamente suministra el 20%.

Las acciones emprendidas por el gobierno mexicano y las agrupaciones de empresarios afectados pretenden frenar este tipo de contrabando, pero sus resultados son aún limitados porque se trata de acciones que han comenzado a emprenderse de manera reciente.

Por un lado, el Sistema de Administración Tributaria ha implementado un mecanismo de verificación de los valores de transacción en el país vendedor, donde verifica el origen del producto y establece una base de datos de las transacciones verificadas y aceptadas. Este sistema de verificación opera cuando las importaciones ya fueron efectuadas. No obstante,

en un buen número de casos, la información llega algunos meses después de que se realizó la importación cuando ya es demasiado tarde para que las autoridades aduaneras consigan emplazar al exportador que envió el embarque con los certificados de origen apócrifo. Es entonces, que la articulada organización no logra desmembrarse, sino en muchos casos los exportadores solamente cambian de razón social o de domicilio fiscal y su emplazamiento se vuelve sumamente difícil.

En este sentido, la autoridad aduanera solamente está facultada para ejercer acción legal contra el importador y el agente aduanal. No obstante, la magnitud del problema ha llegado a ser tan crítica en algunos sectores que se ha hecho indispensable la acción conjunta de las autoridades federales y de los organismos empresariales para buscar soluciones que obviamente implican a los socios comerciales del TLCAN. De particular relevancia parece el compromiso del Gobierno Federal de implementar un sistema que permita monitorear las importaciones procedentes de países con posibles prácticas de comercio desleal (China y otros países) a fin de prevenir posibles perjuicios a la industria nacional y, en su caso, diseñar estrategias de defensa.

BIBLIOGRAFIA

1. López, Mario. *Pretenden detener contrabando técnico*. Periódico Reforma. Sección Negocios. 24 de marzo de 2006, páginas 1 y 3. México.
2. Minuta de la XIV Reunión Nacional de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones. Documento interno de la Secretaría de Economía. Diciembre de 2005.
3. NAFTA Free Trade Comisión (2005). *Report from the Trilateral Working Group on Textiles and Apparel to the NAFTA Free Trade Commission. March, 7, 2005.*
4. Ochoa, Sara (2005). *Corrupción y contrabando en el sector textil en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Cámara de Diputados México.
5. Pérez, Ana Lilia. “Redes del contrabando, de la aduana a las grandes tiendas” en Revista Fortuna, México, 2004.
6. Ramírez, José Othón (2004), “Las reglas de origen”, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica diez años después*. UNAM, México.
7. Secretaría de Economía (2004). *Programa para la competitividad de la cadena fibras-textil-vestido*. México.
8. Secretaría de Economía (2006). Comisión para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), *Minuta de la XIV Reunión Nacional de COMPEX*. México.
9. Senado de la República. Comisión de Economía. *Foro Repercusiones del contrabando como delincuencia organizada y su competitividad nacional*. Gaceta Parlamentaria, Año VII, número 1604, 13 de octubre de 2004.
10. Vallejo, Montaña (2004). “Una década de práctica aduanera en el TLCAN”, *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica diez años después*. UNAM, México.
11. Witker, Jorge (2003). *Reglas de origen en los tratados de libre comercio suscritos por México*, CAAAREM, México.
12. Witker, Jorge (2004). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Evaluación jurídica diez años después*. UNAM, México

ANEXO 1

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Certificado de Origen

(Instrucciones al Reverso)

Llenar a máquina o con letra de molde

1. Nombre y domicilio del exportador: Número de Registro Fiscal:		2. Periodo que cubre: DD MM AA DD MM AA De: / / / / / / A: / / / / / /			
3. Nombre y domicilio del productor: Número de Registro Fiscal:		4. Nombre y domicilio del Importador: Número de Registro Fiscal:			
5. Descripción del (los) bien(es)	6. Clasificación arancelaria	7. Criterio para trato preferencial	8. Productor	9. Costo Neto	10. País de Origen
Declaro bajo protesta de decir verdad que: - La información contenida en este documento es verdadera y exacta, y me hago responsable de comprobar lo aquí declarado. Estoy consciente que seré responsable por cualquier declaración falsa u omisión hecha en o relacionada con el presente documento. - Me comprometo a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido del presente certificado, así como a notificar por escrito a todas las personas a quienes entregue el presente certificado, de cualquier cambio que pudiera afectar la exactitud o validez del mismo. - Los bienes son originarios del territorio de una o más de las partes y cumplen con los requisitos que les son aplicables conforme al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, no han sido objeto de procesamiento ulterior o de cualquier otra operación fuera de los territorios de las Partes, salvo en los casos permitidos en el artículo 411 o en el Anexo 401. Este certificado se compone de _____ hojas, incluyendo todos sus anexos.					
11. Firma autorizada:		Empresa:			
Nombre:		Cargo:			
Fecha: DD MM AA / / / / / /	60 Teléfono:		Fax:		

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE
INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DEL CERTIFICADO DE ORIGEN**

Con el propósito de recibir trato arancelario preferencial, este documento deberá ser llenado en forma legible y en su totalidad por el exportador del bien y el importador deberá tenerlo en su poder al momento de formular el pedimento de importación o declaración de importación. Este documento también podrá ser llenado por el productor si así lo desea para ser utilizado por el exportador del bien. Favor de llenar a máquina o con letra de molde o letra de imprenta.

CAMPO 1: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país), y el número de registro fiscal del exportador. El número de registro fiscal será: En Canadá: el número de identificación del patrón o el número de identificación del importador/exportador, asignado por el Ministerio de Ingresos de Canadá. En México: la clave del registro federal de contribuyentes (R.F.C.)

En los Estados Unidos de América: el número de identificación del patrón o el número del seguro social.

CAMPO 2: Deberá llenarse sólo en caso de que el certificado ampare varias importaciones de bienes idénticos a los descritos en el campo 5, que se importen a algún país Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en un periodo específico no mayor de un año (período que cubre). La palabra "DE" deberá ir seguida por la fecha (día/mes/año) a partir de la cual el Certificado ampara el bien descrito (esta fecha podrá ser posterior a la de la firma del Certificado). La palabra "A" deberá ir seguida por la fecha (día/mes/año) en la que vence el periodo que cubre el Certificado. La importación del bien sujeto a trato arancelario preferencial con base en este certificado deberá efectuarse dentro de las fechas indicadas.

CAMPO 3: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país), y el número de registro del productor, tal como se describe en el campo 1. En caso de que el certificado ampare bienes de más de un productor, anexe una lista de los productores adicionales, incluyendo el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país), y número de registro fiscal, haciendo referencia directa al bien descrito en el campo 5. Cuando se desee que la información contenida en este campo sea confidencial, podrá señalarse de la siguiente manera: "disponible a solicitud de la aduana". En caso de que el productor y el exportador sean la misma persona, indique la palabra "mismo". En caso de desconocerse la identidad del productor, indicar la palabra "desconocido".

CAMPO 4: Indique el nombre completo, denominación o razón social, domicilio (incluyendo el país), y el número de registro del importador, tal como se describe en el campo 1. En caso de no conocerse la identidad del importador, indicar la palabra "desconocido". Tratándose de varios importadores, indicar la palabra "diversos".

CAMPO 5: Proporcione una descripción completa de cada bien, La descripción deberá ser suficiente para relacionarla con la descripción contenida en la factura, así como con la descripción que corresponda al bien en el Sistema Armonizado. En caso de que el certificado ampare una sola importación del bien, deberá indicarse el número de factura, tal como aparece en la factura comercial. En caso de desconocerse, deberá indicarse otro número de referencia único, como el número de orden de embarque.

CAMPO 6: Declare la clasificación arancelaria a seis dígitos que corresponda en el Sistema Armonizado a cada bien descrito en el campo 5. En caso de que el bien esté sujeto a una regla específica de origen que requiera ocho dígitos de conformidad con el anexo 401, deberá declararse a ocho dígitos la clasificación arancelaria del Sistema Armonizado que corresponda en el país a cuyo territorio se importa el bien.

CAMPO 7: Indique el criterio (de la A a la F) aplicable para cada bien descrito en el campo 5. Las reglas de origen se encuentran en el capítulo 4 y en el anexo 401 del TLCAN. Existen reglas adicionales en el anexo 703.2 (determinados productos agropecuarios), apéndice 6-A del anexo 300-B (determinados productos textiles) y anexo 308.1 (determinados bienes para el procesamiento automático de datos y sus partes). NOTA: Para poder gozar del trato arancelario preferencial, cada bien deberá cumplir alguno de los siguientes criterios.

Criterios para trato preferencial:

A. El bien es "obtenido en su totalidad o producido enteramente" en territorio de uno o más de los países partes del TLCAN, de conformidad con el artículo 415. NOTA: La compra de un bien en el territorio del TLCAN no necesariamente lo convierte en "obtenido en su totalidad o producido enteramente". Si el bien es un producto agropecuario, véase el criterio F y el anexo 703.2 (Referencia: Artículo 401(a) y 415)

B. El bien es producido enteramente en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN, y cumple con la regla específica de origen establecida en el anexo 401, aplicable a su clasificación arancelaria. La regla puede incluir un cambio de clasificación arancelaria, un requisito de valor de contenido regional o una combinación de ambos. El bien debe cumplir también con todos los demás requisitos aplicables del capítulo IV. En caso de que el bien sea un producto agropecuario, véase también el criterio F y el anexo 703.2 (Referencia: Artículo 401(b)).

C. El bien es producido enteramente en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN exclusivamente con materiales originarios. Bajo este criterio, uno o más de los materiales puede no estar incluido en la definición de "obtenido en su totalidad o producido enteramente", conforme al artículo 415. Todos los materiales utilizados en la producción del bien deben calificar como "originarios", al cumplir con algunas de las reglas de origen del artículo 401 (a) a (d). Si el bien es un producto agropecuario, véase también el criterio F y el anexo 703.2 (Referencia al artículo 401(c)).

D. El bien es producido enteramente en el territorio de uno o más de los países partes del TLCAN, pero no cumple con la regla de origen aplicable establecida en el anexo 401, porque alguno de los materiales no originarios no cumple con el cambio de clasificación arancelaria requerido. El bien, sin embargo, cumple con el requisito de valor de contenido regional establecido en el artículo 401(d). Este criterio es aplicable únicamente a las dos circunstancias siguientes:

1. El bien se importó al territorio de un país parte del TLCAN sin ensamblar o desensamblado, pero se clasificó como un bien ensamblado de conformidad con la regla general de interpretación 2(a) del Sistema Armonizado.
2. El bien incorpora uno o más materiales no originarios clasificados como partes, de conformidad con el Sistema Armonizado, que no pudieron cumplir con el cambio de clasificación arancelaria porque la partida es la misma, tanto para el bien, como para sus partes, y no se divide en subpartidas, o las subpartidas es la misma, tanto para el bien, como para sus partes, y ésta no se subdivide. NOTA: Este criterio no es aplicable a los capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado (Referencia: Artículo 401(d)).

E. Algunos bienes de procesamiento automático de datos y sus partes, comprendidos en el anexo 308.1, no originarios del territorio de uno o más países partes del TLCAN procedentes del territorio de otro país parte del TLCAN, cuando la tasa arancelaria de nación más favorecida aplicable al bien se ajusta a la tasa establecida en el anexo 308.1 y es común para todos los países partes del TLCAN (Referencia: Anexo 308.1).

F. El bien es un producto agropecuario originario de conformidad con el criterio para trato preferencial A; B o C, arriba mencionados, y no está sujeto a restricciones cuantitativas en el país importador del TLCAN, debido a que es un "producto calificado" conforme al anexo 703.2, Sección A o B (favor de especificar). Un bien listado en el apéndice 703.2.B.7 está también exento de restricciones cuantitativas y tiene derecho a recibir trato arancelario preferencial, siempre que cumpla con la definición de "producto calificado" de la sección A del Anexo 703.2. NOTA 1: Este criterio no es aplicable a los bienes que son totalmente originarios de Canadá o los Estados Unidos que se importen a cualquiera de dichos países. NOTA 2: Un arancel-cupo no es una restricción cuantitativa.

CAMPO 8: Para cada bien descrito en el campo 5, indique "SI" cuando Usted sea el productor del bien. En caso de que no sea el productor del bien, indique "NO", seguido por (1), (2) o (3), dependiendo de si el Certificado se basa en alguno de los siguientes supuestos:

- (1) su conocimiento de que el bien califica como originario;
- (2) su confianza razonable en una declaración escrita del productor (distinta a un certificado de origen), de que el bien califica como originario; o
- (3) un certificado que ampare el bien, llenado y firmado por el productor, proporcionado voluntariamente por el productor al exportador.

CAMPO 9: Para cada bien descrito en el campo 5, cuando el bien esté sujeto a un requisito de valor de contenido regional (VCR), indique "CN" si el VCR se calculó con base en el método de costo neto; de lo contrario, indique "NO". Si el VCR se calculó de acuerdo al método de costo neto en un periodo de tiempo, identifique las fechas de inicio y conclusión (DD/MM/AA) de dicho periodo. (Referencia: artículos 402.1 y 402.5)

CAMPO 10: Indique el nombre del país ("MX" o "EU" tratándose de agropecuarios o textiles exportados a Canadá; "EU" o "CA" para todos los bienes exportados a México; o "CA" o "MX" para todos los bienes exportados a los Estados Unidos) al que corresponde la tasa arancelaria preferencial, aplicable con los términos del Anexo 302.2, de conformidad con las reglas de marcado o en la lista de desgravación arancelaria de cada Parte. Para todos los demás bienes originarios exportados a Canadá, indique "MX" o "EU", según corresponda, si los bienes originan en ese país parte del TLCAN, en los términos del Anexo 302.2 y el valor de transacción de los bienes no

se ha incrementado en más de 7% por algún procesamiento ulterior en el otro país parte del TLCAN, en caso contrario, indique "JNT" por producción conjunta (Referencia: Anexo 302.2).

CAMPO II: Este campo deberá ser llenado, firmado y fechado por el exportador. En caso de que el productor llene el Certificado para uso del exportador, deberá ser llenado, firmado y fechado por el productor. La fecha deberá ser aquella en que el Certificado se llenó y firmó.