

Universidad de Costa Rica

Facultad de Derecho

“La certificación de tercera parte en normas de origen, como instrumento de
transparencia y seguridad jurídica”

Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho

Lucrecia Brenes Chavarría

Carné universitario 890597

San José, Costa Rica

2014



16 de setiembre del 2014
FD-AI-703-2014

ii

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: **Lucrecia Brenes Chavarría**, carné 890597, denominado: "La certificación de tercera parte en normas de origen como instrumento de transparencia y seguridad jurídica" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILES DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA"**.

Tribunal Examinador

Informante	Lic. Edgar Odio Rohrmoser
Presidente	Lic. Marco Vinicio Alvarado Quesada
Secretaria (o)	Lic. Andrei Cambroner Torres
Miembro	Lic. Álvaro Meza Lazarus
Miembro	Lic. Francisco Villalobos Brenes

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **30 de setiembre del 2014**, a las 06:00 p.m. en la Sala de Oralidad, 3er. Piso, Facultad de Derecho, Sede Rodrigo Facio.

Atentamente,

Ricardo Salas Porras
Director



Ava
Cc: Expediente

San José, 26 de agosto de 2014

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado Don Alfredo:

En mi calidad de profesor y Director del Proyecto de Graduación de la estudiante Lucrecia Brenes Chavarría, carné 890597, manifiesto que la tesis titulada "La certificación de tercera parte en normas de origen, como instrumento de transparencia y seguridad jurídica", reúne los requisitos contemplados en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación.

El tema desarrollado en esta investigación genera un aporte en el área del Derecho relativo al Comercio Internacional. La investigación presenta un interesante desarrollo de las relaciones comerciales internacionales suscritas por Costa Rica y los aspectos relativos al origen de las mercancías. Además ofrece la Certificación de Tercera Parte como una solución a la inseguridad y compromiso patrimonial de algunos operadores del Comercio Internacional. En este sentido, la propuesta que realiza la estudiante resulta ser muy novedosa y de gran utilidad.

En consideración de lo anterior, expreso mi aprobación y recomiendo que se realice la defensa correspondiente de este proyecto.

Cordialmente.



Lic. Edgar Odio Rohrmoser
Director

27 de agosto de 2014

Dr. Alfredo Chirino Sánchez
Decano Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

Estimado Señor:

En condición de lector del Proyecto de Graduación “La certificación de tercera parte en normas de origen, como instrumento de transparencia y seguridad jurídica”, realizado por la estudiante Lucrecia Brenes Chavarría, carné 890597, me permito expresar mi aprobación.

Este proyecto reúne los requisitos establecidos por la reglamentación correspondiente y en consecuencia procede la defensa por parte de la estudiante.

Atentamente.



Lic. Francisco Villalobos Brenes
Lector

San José, 28 de agosto de 2014

Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

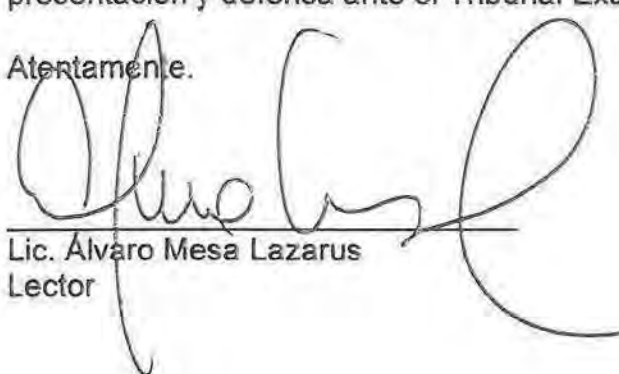
Estimados Señores:

Me dirijo a Ustedes en calidad de lector de la Tesis de Graduación de la estudiante Lucrecia Brenes Chavarría, carné 890597.

El proyecto desarrollado por la estudiante Brenes titulado: "La certificación de tercera parte en normas de origen, como instrumento de transparencia y seguridad jurídica", reúne los requisitos y condiciones exigidas para obtener mi aprobación.

Por lo tanto, además de expresar mi aprobación, recomiendo la realización de la presentación y defensa ante el Tribunal Examinador.

Atentamente.



Lic. Álvaro Mesa Lazarus
Lector

AUTORIZACIÓN DE LA FILÓLOGA

A QUIEN INTERESE

Yo, **Maritza Marlene Mena Campos**, cédula **2-298-751**, filóloga, carné COLYPRO N.º **10766**, hago constar que la estudiante **Lucrecia Brenes Chavarría**, carné N.º **890597**, me ha presentado para revisión filológica la tesis denominada *La certificación de tercera parte en normas de origen, como instrumento de transparencia y seguridad jurídica*, para optar por el grado académico de Licenciatura en Derecho, por la Universidad de Costa Rica.

A este respecto, me permito indicar que he revisado y corregido los aspectos concernientes a la estructura gramatical, acentuación, ortografía, puntuación, vicios de estilo y dicción que se trasladan al escrito, y he comprobado que las correcciones y sugerencias hechas por mi persona han sido incorporadas en el documento en mención.

Por lo tanto, hago constar que el Trabajo Final de Graduación reúne las condiciones de un documento de valor filológico para ser presentado a las autoridades de la Universidad de Costa Rica.

Dado en Tibás, a los 30 días del mes de agosto de 2014.


Maritza Mena Campos
Filóloga - Carné 10766
COLYPRO

DEDICATORIA

A mi esposo, Geovanny, y mis hijos, Álvaro Enrique y Gabriel, quienes, sin dudarlo, me apoyaron y alentaron a realizar este esfuerzo.

“El amor es paciente, es bondadoso. El amor no es envidioso ni jactancioso ni orgulloso. No se comporta con rudeza, no es egoísta, no se enoja fácilmente, no guarda rencor. El amor no se deleita en la maldad sino que se regocija con la verdad. Todo lo disculpa, todo lo cree, todo lo espera, todo lo soporta. El amor jamás se extingue...” (1 Corintios 13:4-8a, NVI)

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a Dios, quien, con su inmensa gracia, me ha permitido llegar a este punto de mi vida.

Agradezco especialmente a mi esposo, Geovanny, y a mis hijos, Álvaro Enrique y Gabriel quienes con su amor me motivaron a culminar este esfuerzo para disfrutar juntos del fruto del trabajo. Con ellos, creemos firmemente que, plantando buenas acciones, siempre cosecharemos buenos frutos.

Un agradecimiento especial para mi director de Tesis, el señor Édgar Odio Rohrmoser, y para mis lectores de tesis, los señores Francisco Villalobos Brenes y Álvaro Meza Lázaros.

ÍNDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
ÍNDICE DE CONTENIDO	v
RESUMEN	ix
FICHA BIBLIOGRÁFICA.....	xii
INTRODUCCIÓN	1
I.JUSTIFICACIÓN.....	1
II. HIPÓTESIS	4
III. OBJETIVOS.....	4
IV. MARCO METODOLÓGICO	5
V. DESCRIPCIÓN DE CONTENIDO	7
Título I: Los tratados de libre comercio y las normas de origen	10
Capítulo 1: Tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica	10
1.1 Concepto de Tratado de Libre Comercio	10
1.2 Descripción de los TLC suscritos por Costa Rica.....	15
1.3 Análisis de las importaciones y exportaciones costarricenses	28
1.4 La desgravación arancelaria en un TLC.....	31

Capítulo 2: Las normas de origen.....	34
2.1 El concepto de normas de origen	34
2.2 Características de las normas de origen	36
2.3 Tipos de normas de origen	41
2.3.1 Producto enteramente obtenido	41
2.3.2 El principio de transformación sustancial	43
Criterio de cambio de clasificación arancelaria.....	45
Criterio de valor de contenido regional	47
Criterio técnico	51
2.3.3 Caracterización de los criterios sobre Normas de Origen en los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica.	52
Capítulo 3: Disposiciones complementarias al origen	54
3.1 Regla de acumulación	55
3.2 Regla de Minimis	60
3.3 Regla de Transporte Directo o Transbordo de mercancías	63
Capítulo 4: El procedimiento de demostración del origen	66
4.1 El Certificado de Origen.....	67
4.1.1 Excepciones a la prueba de origen	71
4.1.2 La vigencia del certificado de origen	72

4.1.3 Emisor del certificado de origen	74
4.1.4 La certificación de origen controlada.....	76
4.1.5 Corrección de errores en el certificado de origen.....	80
Capítulo 5: Procedimiento para la verificación de origen	82
5.1 Procedimiento para mercancías importadas	82
5.1.1 Competencia.....	82
5.1.2 Procedimiento.....	83
5.2 Procedimiento para la verificación del origen de las mercancías exportadas	85
5.2.1 Competencia.....	85
5.2.2 Procedimiento.....	86
Capítulo 6: La responsabilidad de los operadores del comercio internacional en la observancia de las normas de origen	89
6.1 La responsabilidad del exportador	89
6.2 La responsabilidad de la autoridad aduanera	91
6.3 La responsabilidad del importador	94
6.4 La responsabilidad del Agente Aduanero	97
6.5 Sanciones en materia aduanera.....	102
Capítulo 7: Principales problemas detectados con la acreditación del origen de las mercancías en el caso costarricense.....	104

Título II: La certificación de tercera parte	110
Capítulo 8: La acreditación y la certificación.....	110
8.1 El concepto de “acreditación” y de “certificación”	110
8.2 Las Normas Internacionales	111
8.3 La certificación de productos	114
Capítulo 9: Acreditación de Organismos de Certificación en Costa Rica.....	119
9.1 El Sistema Nacional para la Calidad	119
9.2 El Ente Costarricense de Acreditación (ECA).....	120
9.3 El procedimiento de acreditación	121
Capítulo 10: Validación de la propuesta de certificación de tercera parte	125
10.1 Validación de los problemas ya reconocidos con la certificación de origen.....	125
10.2 Ventajas de utilización de la Certificación de Tercera parte para acreditar el origen de las mercancías.....	128
Conclusiones	132
Bibliografía	138
ANEXOS	142

RESUMEN

En los últimos quince años, Costa Rica ha experimentado una apertura comercial de magnitud extraordinaria. De manera particular se puede indicar que el 86% de las importaciones costarricenses son originarias de países con los cuales se ha negociado algún tipo de tratamiento arancelario preferencial para la importación de esos bienes, el cual se expresa mediante la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC).

En general, en los tratados de libre comercio se incluyen disposiciones suficientes para que el productor o el exportador expida una certificación de origen del producto que se está comercializando, que, en este caso, se denomina certificación de primera parte. La expedición de este certificado, que se fundamenta en el propio conocimiento de quien lo expide, por lo general, puede contener errores en su presentación que en definitiva causan inseguridad jurídica sobre el tratamiento arancelario que finalmente puede darse a un determinado producto.

La jurisprudencia¹ costarricense ha indicado que el otorgamiento del trato preferencial está condicionado a la presentación de un certificado válido, el cual debe cumplir con determinados requisitos como: estar debidamente firmado por el exportador, el productor o importador del bien; indicar claramente la fecha de expedición, así como las fechas en que se realizarán las importaciones; utilizar el formato acordado previamente si ese fuese el caso y en algunos casos debe ser avalado por una autoridad administrativa del país exportador del bien.

Así, al emitir el certificado de origen se acredita el requisito que permite la importación del producto amparado a una preferencia arancelaria. Ello implica, evidentemente, que el

¹ En este sentido, la sentencia N.º 024-2013 del Tribunal Aduanero Nacional, de las nueve horas treinta minutos del siete de febrero de dos mil trece.

producto en vez de pagar la tarifa arancelaria que corresponde al tratamiento de nación más favorecida (NMF), pagaría un arancel preferencial, que puede ser incluso de cero.

En esta investigación, la hipótesis de trabajo es que la certificación de tercera parte para normas de origen, expedida por un ente ajeno al productor, exportador o importador, garantiza la seguridad jurídica de los actores en las relaciones comerciales internacionales, al documentar el cumplimiento de los requerimientos que debe tener el producto para gozar de un trato arancelario preferencial.

El abordaje metodológico que se ha utilizado en este trabajo sigue la técnica de la *triangulación de métodos*, que implica la utilización simultánea de diferentes instrumentos para analizar una misma interrogante, con el propósito de equilibrar las debilidades y las fortalezas de cada una de las técnicas utilizadas individualmente. Los diferentes instrumentos que se utilizaron para lograr los objetivos y probar la hipótesis de trabajo, son el análisis de contenido (que se conoce comúnmente como el *estado del arte*), las entrevistas calificadas (5 en total), y un sondeo de opinión a un grupo de empresarios y operadores de comercio internacional (12 en total).

La totalidad de las personas entrevistadas en el proceso de las entrevistas calificadas y en el sondeo de opinión, reconoció que la certificación de tercera parte es útil para acreditar el origen de las mercancías. De manera particular validan tres ventajas para utilizar la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen: el aumento de la seguridad jurídica en los operadores del comercio internacional, el cumplimiento de la norma de origen que se acredita, y el aseguramiento del trato arancelario negociado en el tratado.

Finalmente se reconoce que Costa Rica cuenta con el marco jurídico para implementar la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen, que se cuenta con el marco institucional necesario y apropiado para tales propósitos y que el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) dispone de los mecanismos adecuados para garantizar la acreditación

de empresas que puedan ofrecer los servicios de certificación de tercera parte para acreditar normas de origen.

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Brenes Chavarría, Lucrecia. La certificación de tercera parte en normas de origen como instrumento de transparencia y seguridad jurídica. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2014. xii y 148.

Director: Lic. Édgar Odio Rohrmoser

Palabras claves: normas de origen, certificación de tercera parte, tratados de libre comercio, verificación de origen, certificado de origen.

INTRODUCCIÓN

I. JUSTIFICACIÓN

El objetivo primordial de la política comercial de Costa Rica ha sido promover, facilitar y consolidar la integración del país en la economía internacional. Para ello, en la última década el país ha implementado una serie de ejes que guían y dan coherencia a la política nacional en la búsqueda de una mayor presencia en los mercados mundiales, que incluyen la participación en el sistema multilateral de comercio, el fomento de la integración regional centroamericana, las negociaciones de acuerdos de libre comercio y de inversión y una mayor apertura de la economía local.

Desde el punto de vista de la apertura comercial, podemos concluir que en los últimos quince años Costa Rica ha experimentado una apertura de una magnitud extraordinaria. En efecto, de 1995 a 2012 el arancel promedio de importación (como promedio simple) se redujo en un 86,9% pasando de un nivel de 42,9% a tan solo 5,6%². Ello significa, sin duda, un “abaratamiento” de los productos importados a territorio costarricense.

De manera complementaria habría que agregar que Costa Rica tiene una zona de libre comercio vigente con los países centroamericanos, además de tratados de libre comercio vigentes con México, Canadá, Chile, Estados Unidos y República Dominicana (DR-CAFTA), Panamá, los países del CARICOM, China, Perú, Singapur y la Unión Europea. También ha firmado tratados de libre comercio con Colombia, y EFTA por sus siglas en inglés, que incluye Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega, los cuales se encuentran en trámite de aprobación legislativa.

² “Costa Rica”, *Organización Mundial del Comercio (OMC)*, <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=CR> consultado el 22 de julio de 2014.

Tal y como se analiza en el acápite 1.3 del Capítulo I, del total de importaciones realizadas por Costa Rica en el año 2013, que alcanzan un valor de US\$18.001,7 millones, el 86% (US\$15.523,9 millones) provienen de países con los cuales Costa Rica tiene una zona de libre comercio, o bien de países con los cuales se han firmado tratados de libre comercio. Justamente la característica clave de los tratados de libre comercio es la negociación de un tratamiento arancelario preferencial para el comercio recíproco de productos, siempre que esos productos cumplan con lo que se denomina la “condición de origen”.

Quiere ello decir que el 86% de nuestras importaciones son originarias de países con los cuales se ha negociado algún tipo de tratamiento arancelario preferencial para la importación de esos bienes, los cuales, en definitiva, están sujetos al cumplimiento de determinadas normas y procedimientos conexos de origen para poder disfrutar del tratamiento preferencial que se ha negociado.

En general, en los tratados de libre comercio se incluyen disposiciones suficientes para que el productor o el exportador expida una certificación de origen del producto que se está comercializando, que en este caso se denomina certificación de primera parte. Esta certificación permite al importador acreditar la condición de origen del producto y, consecuentemente, disfrutar de un tratamiento arancelario preferencial que se refleja en una reducción en los aranceles de importación.

El agente aduanero, como auxiliar de la función pública aduanera, necesariamente debe intervenir en el proceso de importación de mercancías y es solidario en el pago de los impuestos. Justamente es el agente aduanero el que, en nombre de su representado, debe solicitar el tratamiento arancelario preferencial aportando un certificado de origen suministrado por el productor, el exportador o el mismo importador. Por consiguiente, queda obligado a pagar los impuestos exonerados en caso de que se determine algún tipo de incumplimiento con la certificación de origen y hasta las multas, que, de acuerdo con

nuestra legislación aduanera, pueden ascender hasta el 200% de los impuestos dejados de pagar³.

Con alguna frecuencia, en el caso de Costa Rica la autoridad aduanera encuentra que la información que se consigna en el certificado de origen no es correcta y, en consecuencia, resulta que el producto no puede ser considerado originario del país de exportación y, por lo tanto, no debe estar sujeto a las preferencias comerciales que se le otorgaron inicialmente, comprometiendo al agente aduanero al pago de estos impuestos y la respectiva multa.

De igual forma, los importadores son responsables y solidarios en el pago de impuestos junto con el agente aduanero y, de demostrarse el incumplimiento de la condición de origen certificada, quedan obligados no solo al pago de los impuestos exonerados, sino, además, a las multas e intereses correspondientes.

El sistema de certificación por tercera parte garantiza la independencia y la imparcialidad en la evaluación de la conformidad de las características de un producto, o de su método de producción, respecto a un determinado conjunto de condiciones previamente definidas en algún instrumento comercial. Así, la certificación de producto por tercera parte es el procedimiento mediante el cual un organismo independiente al productor, al exportador y al consumidor da una garantía (certificación), por escrito, de que un producto, el proceso o el servicio que se evalúa está conforme o cumple con los requisitos especificados en la normativa que corresponde.

En consecuencia con lo anterior se considera útil la investigación del tema expuesto. La certificación de producto de tercera parte para el caso de normas de origen podría ser, en

³ Al respecto, el artículo 242 de la Ley General de Aduanas, Ley N.º 7557, del 20 de octubre de 1995, relativo a la infracción tributaria aduanera.

consecuencia, el medio que ofrece transparencia y seguridad a los agentes aduaneros e importadores, sobre el cumplimiento de las condiciones asociadas al origen de los productos que solicitan una condición de acceso preferencial al momento de la importación y salvaguarda sus intereses, al prevenir que sean sometidos a pagos de impuestos, multas e intereses posteriores a la importación.

II. HIPÓTESIS

La certificación de tercera parte para normas de origen garantiza la seguridad jurídica de los actores en las relaciones comerciales internacionales, al documentar el cumplimiento de los requerimientos que debe tener el producto para gozar de un trato arancelario preferencial.

III. OBJETIVOS

Objetivo general

Proponer la certificación de producto de tercera parte para el caso de normas de origen, como medio que ofrece seguridad jurídica a los operadores del comercio internacional.

Objetivos específicos

Como objetivos específicos, se plantean los siguientes:

1. Identificar el alcance que podría tener la certificación de origen de tercera parte y su valor jurídico como instrumento de certificación del origen de una mercancía.
2. Proponer la certificación de tercera parte para normas de origen como instrumento de certificación que abarca otras áreas de la certificación del origen de un producto que no son cubiertas con el certificado de origen.
3. Determinar los elementos y requisitos para la implementación de la certificación de tercera parte en normas de origen para el caso de Costa Rica.

IV. MARCO METODOLÓGICO

Esta tesis se ha construido como una investigación que sigue la técnica de la *triangulación de métodos*⁴ expuesta por COOK y REICHARDT (2005, p.141), que implica la utilización simultánea de diferentes instrumentos para analizar una misma interrogante, con el propósito de equilibrar las debilidades y las fortalezas de cada una de las técnicas utilizadas individualmente.

En el caso de esta tesis, los diferentes instrumentos que se utilizaron para lograr los objetivos y probar la hipótesis de trabajo, se describen a continuación: (a) el análisis de contenido (que se conoce comúnmente como el *estado del arte*); (b) las entrevistas calificadas; y (c) un sondeo de opinión a un grupo de empresarios y operadores de comercio internacional.

Siguiendo a KRIPPENDORFF (1990), el análisis de contenido⁵ implica un estudio sistemático de los documentos existentes que han abordado, desde diversos ángulos, la certificación de las normas de origen en el comercio internacional, así como de la certificación de tercera parte. En función del análisis de contenido, será posible construir un sólido marco teórico para promover la certificación de tercera parte como instrumento que garantiza la seguridad jurídica de los agentes económicos en el comercio internacional, destacando así sus principales formas de implementación para el caso de Costa Rica y concluyendo con un análisis de ventajas de un método de tal naturaleza.

⁴ COOK Thomas, REICHARDT Charles, *Métodos Cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, 5.^a ed., 2005, Madrid, España; Ediciones Morata, S.L., p. 141.

⁵ KRIPPENDORFF Klaus, *Metodología de análisis de contenido: Teoría y Práctica*, Barcelona, España; Ediciones Paidós Ibérica S.A., 1990.

En el caso del método de las entrevistas calificadas⁶ o semiestructuradas, se utiliza la metodología de trabajo de FLICK (2007, p. 89) valorando el grado de impacto de la certificación de tercera parte para normas de origen en la percepción de las principales cámaras empresariales y expertos en el tema, mediante entrevistas diseñadas para ese propósito. Para garantizar la calidad del producto, la selección de los entrevistados se basó en “criterio de experto”, de modo que se garantiza la representación de todas las instancias importantes que tienen que ver con el tema de estudio. Se realizaron un total de cinco entrevistas calificadas con representantes de las cámaras empresariales y expertos en el tema.

Finalmente, el sondeo de opinión es una medición no estadística tomada a partir de encuestas destinadas a conocer la opinión de empresarios y operadores del comercio internacional sobre las bondades de este mecanismo. El instrumento mediante el cual se lleva a cabo el sondeo de opinión es la elaboración de un cuestionario. Se tuvo especial cuidado en redactar preguntas neutras, en utilizar un lenguaje familiar para el empresario, en abocarse a los temas generales primero y luego los específicos, y en diseñar un instrumento que facilitara la anotación de las respuestas, la codificación y la digitación. Se efectuaron un total de doce encuestas para el sondeo de opinión, tomando como base la misma información que se pretende validar en las entrevistas calificadas. La boleta para la entrevista calificada y para el sondeo de opinión se muestra en el Anexo N.º 1.

En la investigación se tienen claras las limitaciones de un sondeo de opinión, pero se asume como lo indica BOTERO (2006) que “(...) es un mecanismo útil de medición de la opinión (...) en una sociedad mediática (...)”⁷ que expresa su grado de percepción sobre algún

⁶ FLICK Uwe, “Entrevistas Semiestructuradas”, en *Introducción a la Investigación Cualitativa*, 2.ª ed., Madrid, España; Ediciones Morata S.L., 2007, p. 89.

⁷ BOTERO MONTOYA Luis Horacio, *Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*, 1.ª ed., Medellín, Colombia; Editorial Universidad de Medellín, , Setiembre de 2006, p. 143.

aspecto general o específico que se consulta y que posteriormente puede ser estudiado por otras investigaciones más profundas para tomar acciones específicas sobre los resultados observados preliminarmente.

V. DESCRIPCIÓN DE CONTENIDO

Esta tesis cuenta con once capítulos de contenido, los cuales se agrupan en tres títulos.

El Título I se refiere a los tratados de libre comercio y a las normas de origen y contiene los primeros siete capítulos de la tesis.

El Capítulo 1 hace una enumeración y análisis de los tratados de libre comercio firmados por Costa Rica, los cuales permiten la importación de un 86% de los bienes amparados a algún tipo de tratamiento arancelario preferencial.

El Capítulo 2 presenta un análisis de las normas de origen utilizadas para garantizar el trato arancelario preferencial de un producto, en el marco de los tratados de libre comercio, el cual se acredita mediante la emisión de un certificado de origen de primera parte expedido por el importador, el productor o el exportador y en algunos casos por una autoridad administrativa.

En el Capítulo 3 se detallan una serie de disposiciones complementarias de origen que son indispensables para la mejor interpretación de aquellas reglas y que se refieren a la regla de acumulación, la regla de minimis y la regla de transporte directo o de transbordo de mercancías.

El procedimiento para la demostración del origen de las mercancías se estudia en el Capítulo 4, y en el Capítulo 5 se detalla el procedimiento para la verificación del origen de las mercancías; todo ello, complementado con las principales normas consignadas en los tratados de libre comercio negociados por Costa Rica.

El Capítulo 6 se refiere al análisis de la responsabilidad de los operadores del comercio internacional en la observancia de las normas de origen, que involucra la responsabilidad de cuatro agentes económicos que intervienen en el proceso de importación: a) en primer lugar el exportador quien emite o participa en el proceso de emisión del certificado de origen; b) la Administración Aduanera, que tiene un deber de control; c) en tercer lugar el importador que es responsable directo por la declaración de importación que realiza; y c) finalmente el agente aduanero que, como veremos, es representante y a la vez solidario con el importador en el pago de los impuestos.

En el Capítulo 7 se analizan los principales problemas detectados en la aplicación de normas de origen en Costa Rica, con base en las sentencias del Tribunal Aduanero Nacional. En este caso se demuestra que la gran mayoría de los casos en los que se deniega el trato arancelario preferencial, obedecen a problemas de forma por no utilizar el formato acordado previamente; a que el certificado tiene una fecha incorrecta; por la no firma del certificado; porque la información sobre clasificación de las partidas no es coincidente con la documentación aportada, y por la mala clasificación de las mercancías.

El Título II se refiere a la certificación de tercera parte y contiene los capítulos 8 y 9 de la tesis.

Los procesos de “acreditación” y “certificación” se detallan en el Capítulo 8. La “acreditación” es el proceso mediante el cual se acredita que una persona (física o jurídica) tiene las competencias para “certificar” que un producto cumple con determinada norma de calidad. La “certificación” propiamente dicha, es una constancia de parte de un tercero (una empresa “acreditada” o autorizada por un ente oficial para tales propósitos) de que determinado producto cumple, por ejemplo, con una norma específica de calidad o de origen.

El Capítulo 9 detalla los procesos de acreditación de organismos de certificación en Costa Rica y describe el marco jurídico para su aplicación.

El Título III detalla la validación de la propuesta de certificación de tercera parte en normas de origen y contiene los dos últimos capítulos de la tesis.

El Capítulo 10 muestra los resultados de la validación de la propuesta de Certificación de tercera parte para acreditar normas de origen, para lo cual se siguió el abordaje metodológico ya reseñado.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación.

LA CERTIFICACIÓN DE TERCERA PARTE EN NORMAS DE ORIGEN COMO INSTRUMENTO DE TRANSPARENCIA Y SEGURIDAD JURÍDICA

Título I: Los tratados de libre comercio y las normas de origen

Capítulo 1: Tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica

Costa Rica ha suscrito catorce acuerdos comerciales con países de Centroamérica; los tres países de Norteamérica; Chile, Colombia y Perú en Suramérica; República Dominicana y el bloque CARICOM en el Caribe; y los países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio.

Es justamente en el marco de los Tratados de Libre Comercio en vigencia, que se desarrolla el tema de las normas de origen, ya que son estas las reglas técnicas y jurídicas que determinan las condiciones de producción que debe cumplir un producto para beneficiarse de las condiciones preferenciales que dispone el respectivo tratado para su intercambio comercial.

1.1 Concepto de Tratado de Libre Comercio

Un Tratado de Libre Comercio (TLC) es un acuerdo jurídico entre dos o más países, cuyo objetivo fundamental es establecer una serie de reglas comunes para normar la relación comercial entre ellos. Con base en esas reglas comunes, el TLC pretende, en el más largo plazo crear una zona de libre comercio entre los países que son parte de este, para lo cual se parte de un acuerdo inicial que liberaliza una lista de productos y contiene normas claras para llevar a cabo una liberalización de una mayor cantidad de productos. Se trata, en síntesis, de un instrumento jurídico regulado por el Derecho Internacional Público.

Cuando un miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) se adhiere a un acuerdo de integración regional en virtud del cual otorga a las demás partes en dicho acuerdo condiciones más favorables en materia de comercio que las que concede a los

demás miembros de la OMC, se aparta del principio rector de la no discriminación, definido, en particular, en el artículo I⁸ del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés).

Los Miembros de la OMC, sin embargo, pueden optar por adherirse a acuerdos de este tipo en determinadas condiciones que se estipulan en tres series de normas:

“ ...

- Los párrafos 4 a 10 del artículo XXIV del GATT (aclarado por el Entendimiento relativo a la Interpretación del Artículo XXIV del GATT 1994), que contienen disposiciones relativas al establecimiento y funcionamiento de uniones aduaneras y zonas de libre comercio.
- La denominada Cláusula de Habilitación (es decir, la Decisión de 1979 sobre trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo), que se refiere a los acuerdos comerciales preferenciales entre países en desarrollo Miembros; y
- El artículo V del AGCS rige la conclusión de acuerdos comerciales regionales en la esfera del comercio de servicios, tanto para países desarrollados como en desarrollo.

...”⁹

⁸ El Artículo I del GATT, indica que “Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III*, **cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado**” (negritas añadidas).

Un TLC típico se compone de una serie de capítulos que se relacionan con temas como los siguientes: a) disposiciones iniciales y definiciones generales; b) acceso a mercados de mercancías; c) reglas de origen y procedimientos de origen; d) facilitación aduanera y procedimientos aduaneros; e) cooperación y asistencia mutua en asuntos aduaneros; f) medidas sanitarias y fitosanitarias; g) obstáculos técnicos al comercio; h) disposiciones sobre defensa comercial; i) propiedad intelectual; j) contratación pública; k) política de competencia; l) inversión; m) comercio transfronterizo de servicios; n) entrada temporal de personas de negocios; o) solución de controversias; p) administración del Tratado; q) excepciones y disposiciones finales.

En este punto conviene tener presente un mayor detalle sobre los principales temas incluidos en un Tratado de Libre Comercio. En el caso del tema de “acceso a mercados”, se disponen normas para regular el comercio de mercancías entre las partes, a través de disposiciones para la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias que puedan restringir el comercio; se establece el tratamiento no discriminatorio a los bienes importados en relación con los nacionales; se dispone la eliminación progresiva de los aranceles para las mercancías originarias, de conformidad con los “Programas de Eliminación Arancelaria” negociada entre las partes.

En una segunda sección se incluyen los procedimientos aduaneros aplicables al comercio entre las partes destinados a administrar el régimen de origen. En esta parte se incluyen reglas relacionadas con las pruebas de origen, certificados de origen, declaración de origen, exportador autorizado, notificaciones, certificación de origen electrónica, obligaciones relacionadas con las importaciones, reembolso de los derechos de aduanas, documentos de soporte, preservación de pruebas de origen y documentos de soporte, excepciones a la obligación de la presentación de la prueba de origen, proceso de verificación, medidas para

⁹ “Acuerdos Comerciales Regionales: Las normas de la OMC”, *Organización Mundial del Comercio (OMC)*, http://wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regul_s.htm consultado el 22 de julio de 2014.

garantizar el interés fiscal, sanciones, recursos de revisión y apelación, confidencialidad, facturación por un tercer país, reglamentaciones uniformes, y otras disposiciones.

El capítulo de inversiones tiene como propósito proteger jurídicamente las inversiones de los países involucrados y a las personas en su carácter de inversionistas, con el objeto de propiciar una mayor atracción de inversiones extranjeras a sus respectivos territorios. Como lo indican BLANCO y ZABLUDOVSKY (2003, p. 29), estas disposiciones jurídicas se han venido integrando en las negociaciones comerciales de los países “a través de los llamados acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversión (...) o de disciplinas equivalentes en los capítulos incorporados en sus acuerdos comerciales”¹⁰.

En el caso de Costa Rica, GOVAERE VICARIOLI y OCAMPO SÁNCHEZ (2005, p. 161) concluyen que “(...) no existe un marco jurídico diferenciado para la inversión extranjera, no existe una definición legal de lo que se considera como inversión foránea (...)”¹¹ razón por la cual “(...) el ordenamiento jurídico se orienta por el principio de realidad”¹², y en consonancia con ello, la protección de inversiones se ha venido negociando de manera independiente con diversos países por medio de acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones, o bien, por medio de disposiciones particulares en los tratados de libre comercio que se han negociado.

¹⁰ BLANCO Herminio, ZABLUDOVSKY Jaime, “*Alcance y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*”, Buenos Aires, Argentina; Documento de Trabajo IEI-01, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), abril de 2003, p. 29.

¹¹ GOVAERE VICARIOLI Velia, OCAMPO SÁNCHEZ Fernando. *Ensayos temáticos sobre el TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, San José, Costa Rica; Editorial Universidad Estatal a Distancia, Colección Ágora, Serie Estudios N.º 6, 2005, p. 161.

¹² El principio de realidad establece de manera general que “en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos” (v. PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, “*Los principios del Derecho del Trabajo*”, 2.ª ed., Buenos Aires, Argentina; Ediciones Depalma, 1.990, p. 243).

En general podría afirmarse que las normas sobre inversiones que se han incluido en los diferentes tratados de libre comercio, siguiendo a BLANCO Y ZABLUDOVSKY (2003, p. 30) atienden los siguientes principios fundamentales¹³: una definición amplia de inversión que incluye la directa como la indirecta; disciplina estricta de no discriminación pre- y posestablecimiento, que se relacionan con los principios de trato nacional, trato de nación más favorecida y un cierto nivel de trato mínimo; prohibición de requisitos de comportamiento o desempeño relativos a los niveles de exportación, valor agregado nacional, abastecimiento nacional, generación de divisas y otros; libertad de movimientos de pagos y transferencias; disciplinas estrictas para expropiación y su debida indemnización; disciplinas sobre cumplimiento de los estándares ambientales nacionales; establecimiento de un mecanismo de solución de controversias; y una lista de reservas donde no puede actuar la inversión extranjera.

La parte correspondiente a “medidas sanitarias y fitosanitarias” tiene como fin proteger la vida y la salud de las personas, los animales y preservar los vegetales, a la vez que se facilita e incrementa el comercio.

La sección sobre “obstáculos técnicos al comercio” tiene como propósito facilitar e incrementar el comercio de mercancías, al identificar, evitar y eliminar obstáculos innecesarios al comercio que puedan surgir como consecuencia de la preparación, adopción y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

La parte correspondiente a “defensa comercial” establece mecanismos para la defensa del sector productivo nacional en caso de aumento masivo de las importaciones o por prácticas de comercio desleal.

¹³ BLANCO Herminio, ZABLUDOVSKY Jaime, *op. cit.*, p. 30.

Una sección clave es la que se refiere a “propiedad intelectual” que pretende asegurar una adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual en los territorios de las partes, manteniendo un balance entre los derechos, obligaciones e intereses de los titulares, los usuarios y la sociedad en general. Se incorporan principios básicos y disposiciones generales, así como aspectos sobre marcas, indicaciones geográficas, protección de la biodiversidad, conocimientos tradicionales, derechos de autor, observancia, cooperación y ciencia y tecnología; todo, en forma consistente con la legislación nacional.

Finalmente conviene tener presente que los tratados de libre comercio contienen una sección de “solución de controversias”, la cual establece los procedimientos para solucionar las controversias de naturaleza comercial que se puedan presentar entre las partes a raíz de la interpretación o aplicación de un Tratado.

En el capítulo correspondiente a “reglas de origen y procedimientos de origen”, se incluyen las disposiciones normativas para determinar el origen de las mercancías que tendrán derecho de gozar del trato arancelario preferencial acordado en el Tratado, considerando los criterios generales para la clasificación de mercancías como originarias. Además, se definen las operaciones o procesos mínimos que no confieren origen, se establecen las normas de acumulación de origen y otras disposiciones que son necesarias para la acreditación del origen. Este tema será ampliamente analizado en el capítulo 2 de este estudio.

1.2 Descripción de los TLC suscritos por Costa Rica

- i.) Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

El Tratado General de Integración Económica Centroamericana (TGIEC) es el instrumento de libre comercio más antiguo firmado por Costa Rica. El TGIEC fue suscrito en Managua, Nicaragua el 13 de diciembre de 1960 y entró en vigencia en Costa Rica el 23 de setiembre de 1963. Su objetivo principal fue unificar las economías centroamericanas e impulsar en

forma conjunta el desarrollo regional, para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Para el logro de este objetivo los países adoptaron tres compromisos fundamentales:

- a) Perfeccionar una zona de libre comercio
- b) Adoptar un arancel externo común
- c) Constituir una Unión Aduanera

El Tratado establece el libre comercio para todos los productos originarios de los países centroamericanos, excepto para un grupo reducido de bienes contenido en una lista que constituye el Anexo A de este. Actualmente, esa lista de excepciones al libre comercio solo incluye el café tostado y sin tostar, el azúcar de caña, el alcohol etílico, las bebidas alcohólicas y los derivados del petróleo.

Con posterioridad, el 29 de octubre de 1993, los países centroamericanos suscriben el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, conocido como Protocolo de Guatemala. El artículo 1 del Protocolo dispone que los Estados se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana cuyos avances deberán responder a las necesidades de los países que integran la región, sobre los siguientes fundamentos:

“(…)

- a) La integración económica regional es un medio para maximizar las opciones de desarrollo de los países centroamericanos y vincularlos más provechosa y efectivamente a la economía internacional.
- b) La integración económica se define como un proceso gradual, complementario y flexible de aproximación de voluntades y políticas.
- c) El proceso de integración económica se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas, negociaciones

comerciales extrarregionales, infraestructura y servicios, con el fin de lograr la concreción de las diferentes etapas de la integración.

- d) El proceso de integración económica se regulará por este Protocolo, en el marco del ordenamiento jurídico e institucional del SICA, y podrá ser desarrollado mediante instrumentos complementarios o derivados”.

Como complemento de lo anterior, el artículo 5 del mismo Protocolo dispone que el Subsistema de Integración Económica debe ajustarse a los principios de legalidad, consenso, gradualidad, flexibilidad, transparencia, reciprocidad, solidaridad, globalidad, simultaneidad y complementariedad.

En la actualidad se cuenta con una zona de libre comercio imperfecta, ya que aún subsisten algunas restricciones al libre comercio y se trabaja en la conformación de una unión aduanera. Al respecto, conviene indicar que el artículo 15 del Protocolo de Guatemala dispone el objetivo de la unión aduanera, el cual se pretende alcanzar de manera gradual y progresiva:

“Los Estados Parte se comprometen a constituir una Unión Aduanera entre sus territorios, con el propósito de dar libertad de tránsito a las mercancías independientemente del origen de las mismas, previa nacionalización en alguno de los Estados Miembros, de los productos procedentes de terceros países. **Dicha Unión Aduanera se alcanzará de manera gradual y progresiva, sobre la base de programas que se establecerán al efecto, aprobados por consenso**”.

El 12 de diciembre del año 2007 los ministros de Comercio Exterior de Centroamérica suscriben el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana como compromiso de avanzar en la realización de este objetivo.

El último acontecimiento de mayor importancia en la integración centroamericana fue la incorporación de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana. Panamá era miembro pleno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) desde

1991. En efecto, el 29 de junio de 2012 Panamá suscribió el Protocolo de Incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana. El artículo 3 de este Protocolo dispone que la República de Panamá pone en vigencia el Protocolo de Guatemala. Con respecto a la adopción de instrumentos jurídicos de la Integración Centroamericana, establece el compromiso de poner en vigor un grupo de ellos y otro a más tardar en el año 2017.

Respecto a la liberalización del comercio de mercancías, conviene recordar que Panamá mantenía un Tratado de Libre Comercio con Centroamérica. En efecto, desde 1973 Costa Rica mantiene un acuerdo comercial con Panamá, el cual inicialmente se trató de un Acuerdo de Alcance Parcial, que incluía pocas reglas relativas al comercio y una lista reducida de productos de intercambio bajo libre comercio. Sin embargo, este acuerdo fue sustituido por un TLC de nueva generación entre Panamá y Centroamérica. En el caso de Costa Rica, el TLC entró en vigencia el 24 de noviembre de 2008, mediante Ley N. ° 8675, publicada en el Alcance N. ° 42 a La Gaceta N. ° 206 del 24 de octubre de 2008.

El Protocolo de Panamá de incorporación al Subsistema de Integración Económica Centroamericana dispone que Panamá otorgará libre comercio inmediato para las mercancías originarias de los países centroamericanos de conformidad con las disposiciones del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, con algunas excepciones. En el fondo, el compromiso incluye el libre comercio para el conjunto de mercancías que ya tenían esta condición en el marco del TLC suscrito. Las mercancías que se encuentran sujetas a un calendario de eliminación arancelaria listadas en el anexo 4.2 de este Protocolo, y las excluidas de toda preferencia arancelaria listadas en el anexo 4.3, mantienen esa condición, ya que el párrafo 4.4 del artículo 4 del Protocolo dispone que “Para todos los efectos, los anexos 4.2 y 4.3 se considerarán como el Anexo A de la República de Panamá al TGIEC”.

No obstante lo anterior, el párrafo 4.5 del artículo 4 de Protocolo de Incorporación de Panamá al Sistema de Integración Económica Centroamericana establece que Panamá

celebrará negociaciones con los países centroamericanos en un plazo que iniciará en seis meses y concluirá en dos años, contado a partir de la entrada en vigor del Protocolo (el 3 de mayo de 2013), con el objeto de establecer un cronograma para alcanzar gradualmente el libre comercio para las mercancías que se encuentran contenidas en los anexos 4.2 y 4.3 del Protocolo.

ii.) Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México

Costa Rica mantiene un Tratado de Libre Comercio con México desde 1995, cuando inicialmente se adoptó por Ley 7474 del 19 de diciembre de 1994, publicada en el Alcance N.º 39 a *La Gaceta* N.º 244 del 23 de diciembre de 1994. No obstante, surgió la necesidad de modernizar algunas de las reglas que regulaban el comercio entre ambos países, además de la tarea de armonizar en un solo tratado los tres tratados que México tenía con los países centroamericanos¹⁴. El 1º de julio de 2013 entró en vigencia el nuevo TLC Centroamérica-México, mediante Ley N.º 9122, publicada en el diario oficial *La Gaceta* N.º 69 del 10 de abril de 2013.

Entre los principales resultados de este tratado, están la creación de un espacio económico ampliado entre los países centroamericanos y México, con reglas comunes que facilitarán el comercio en la región; se mantienen las preferencias arancelarias establecidas en el tratado bilateral entre Costa Rica y México vigente desde 1995 y se mejora el tratamiento para algunos productos que se encontraban excluidos. Asimismo, se facilita la acumulación de origen, al permitir utilizar materiales originarios de la región para la producción de una

¹⁴ Además del TLC con Costa Rica, México había suscrito el 18 de diciembre de 1997 un TLC con Nicaragua y 29 de junio de 2000 había suscrito un tratado con los denominados países del Triángulo Norte, que incluye Guatemala, El Salvador y Honduras.

mercancía final; y se establecen mecanismos para agilizar, simplificar y automatizar los procedimientos aduaneros¹⁵.

Según el documento de Examen de las Políticas Comerciales: Informe de Costa Rica (OMC 2013, p. 9, § 3.34):

“Durante sus 18 años de vigencia del acuerdo bilateral, el comercio con México ha crecido a un ritmo promedio anual de un 13%, pasando de un flujo total de US\$199,4 millones en 1995 a US\$1.488,5 millones en el 2012. En este mismo período, las exportaciones crecieron a una tasa anual promedio de un 19% y las importaciones de un 11,5%, permitiendo el acceso libre de aranceles al 98% de los bienes en ambas vías. Durante este período, aumentaron en 335 el número de productos exportados al mercado mexicano y se incrementó en 2,6 veces las empresas exportadoras, al pasar de 67 a 172”.

iii.) Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile.

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Chile entró en vigencia el 15 de febrero del 2002. Fue aprobado por Ley N. ° 8055 del 4 de enero del 2001, publicada en *La Gaceta* N. ° 42 del 28 de febrero del 2001. Ya para el 2011, el 99% de las mercancías tenía libre comercio. Solo un 0,04% se encontraba sujeto a desgravación arancelaria (calendarios impresos, aguacates, arroz, sal y cerveza) y tan solo el 0,96% corresponde a bienes excluidos de toda preferencia arancelaria (entre ellos: trigo, harina, aceites comestibles, azúcar, carnes y embutidos de ave, productos lácteos, hortalizas y productos forestales)¹⁶.

¹⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, *Examen de las políticas comerciales. Informe de Costa Rica*, Ginebra, Suiza, Documento N. ° WT/TPR/G/286, agosto de 2013, p. 9, apdo. 3.33.

¹⁶ “Diez años del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Chile”, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX).

iv) Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana entró en vigencia el 7 de marzo de 2002, mediante Ley N. ° 7882 del 9 de julio de 1999, publicada en *La Gaceta* N. ° 132 del 8 de julio de 1999. Para el 2014 cuenta con 12 años de funcionamiento. La totalidad de los productos goza de libre comercio, con la excepción de: carne de pollo, productos lácteos, cebollas, frijoles, café, arroz, azúcar, alcohol, bebidas alcohólicas, tabaco, cigarrillos, aceite de petróleo y prendas de vestir.

v) Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá entró en vigencia el 7 de noviembre de 2002, mediante Ley N. ° 8300 del 10 de setiembre de 2002, publicada en el *Alcance* N. ° 73 a *La Gaceta* N. ° 198 del 5 de octubre de 2002. Para el 2014 cuenta con 12 años de funcionamiento. El 98% de las mercancías ya tiene libre comercio. Un 2% están excluidas de toda preferencia arancelaria y corresponden a: productos lácteos, carne de aves, papas, cebollas, tomates, zanahorias, frijoles, arroz, chile dulce, brócoli, carne bovina, carne de cerdo. Existe una cuota de importación para los productos textiles.

Costa Rica y Canadá realizaron esfuerzos para negociar la modernización de este TLC. Sin embargo, las negociaciones se encuentran suspendidas sin que se cuente con fecha probable para el reinicio de estas.

vi.) Tratado de Libre comercio Costa Rica - CARICOM

Costa Rica, en forma independiente del resto de Centroamérica, negoció un Tratado de Libre Comercio con los Estados miembros del bloque CARICOM. Este TLC entró en

vigencia el 15 de noviembre de 2005, mediante Ley N. ° 8455 del 19 de setiembre de 2005, publicada en el Alcance N. ° 36 a *La Gaceta* N. ° 193 del 7 de octubre de 2005.

En el tratado Costa Rica participa como una parte y el bloque CARICOM como otra parte. Sin embargo, CARICOM solicitó un tratamiento diferenciado para los países miembros denominados menos desarrollados: Antigua y Barbuda, Dominica, St. Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Montserrat, Haití, Granada, Belice y las Bahamas. El tratamiento diferenciado consiste en la eliminación de aranceles en Costa Rica para las exportaciones originarias de estos países, mientras que estas islas no otorgarían ningún tratamiento preferencial a los productos de origen costarricense.

De esta forma, en el tema de acceso a mercados, las preferencias arancelarias que se otorgarán por parte de CARICOM a Costa Rica serán en los países denominados más desarrollados, a saber: Trinidad y Tobago, Surinam, Jamaica, Barbados y Guyana.

En el tema de acceso a mercados, se parte del libre comercio inmediato para el universo de mercancías con algunas exclusiones, sobre todo en el sector agrícola y agroindustrial. Una lista muy reducida de productos fue sometida a un calendario de desgravación que oscila entre 5 y 15 etapas anuales.

A la fecha, el TLC está vigente entre Costa Rica y Trinidad y Tobago, Barbados, Belice y Guyana, ya que el resto de países que conforma el bloque CARICOM no ha cumplido el procedimiento legislativo que permitiría la entrada en vigencia del acuerdo.

vii. Tratado de Libre Comercio Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos.

Uno de los tratados más importantes para Costa Rica, por la importancia relativa del comercio recíproco es, sin duda, el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, o CAFTA por sus siglas en inglés. Este acuerdo entró en vigencia para Costa Rica el 1. ° de

enero de 2009, mediante Ley N. ° 8622 del 21 de noviembre de 2007 publicada en el Alcance N. ° 40 a *La Gaceta* N. ° 246 del 21 de diciembre de 2007.

El CAFTA también incluye otra vía para el intercambio preferencial de mercancías con República Dominicana y el resto de países centroamericanos. Este Tratado es de aplicación multilateral, lo cual significa que sus normas se aplican tanto para el comercio de cada país centroamericano y República Dominicana con los Estados Unidos, como entre los países centroamericanos y entre estos y República Dominicana. Esta particularidad vino a modernizar una parte importante de la normativa que regula el intercambio comercial entre las partes.

Antes de la suscripción del CAFTA, los Estados Unidos ya otorgaba la posibilidad a los países centroamericanos de acceder a su mercado en condición de libre comercio, en el marco de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Estas condiciones preferenciales fueron consolidadas en el tratado y ampliadas al universo de productos, exceptuado azúcar, entre otros.

Costa Rica protegió su producción mediante el establecimiento de plazos de reducción arancelaria de hasta veinte años. Para productos que no se fabrican en la región, se dispuso libre comercio inmediato, y para materias primas y productos intermedios producidos los plazos de reducción de aranceles varían entre cinco y diez años.

El comercio con los Estados Unidos ha mantenido un crecimiento promedio anual de 17% desde el año 2009 En el año 2012, las exportaciones costarricenses a los Estados Unidos alcanzaron US\$4.451 millones, mientras que las importaciones llegaron a US\$. 8.754 millones¹⁷.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 9, § 3.27.

viii.) Tratado de Libre comercio entre Costa Rica y China.

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y China entró en vigencia el 1.º de agosto de 2011, mediante Ley N.º 8953, publicada en *La Gaceta* N.º 33 del 21 de junio de 2011. Aunque este tratado presenta una cantidad importante de bienes excluidos del tratamiento arancelario preferencial, el informe sobre Examen de las Políticas Comerciales: Informe de Costa Rica (OMC 2013, p. 9, § 3.30) indica que¹⁸:

“El comercio bilateral ha mostrado un crecimiento importante, tanto a nivel de intercambio comercial, como en materia de diversificación de los bienes y servicios transados. Mientras que a inicios de la década el intercambio comercial entre los dos países totalizó US\$155 millones, en el 2012 alcanzó la cifra récord de US\$1.771 millones. En promedio, el intercambio comercial entre el 2002 y el 2012, (tanto exportaciones como importaciones) ha crecido a un ritmo anual promedio del 36,9%”.

ix.) Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Perú.

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Perú entró en vigencia el 1.º de junio de 2013 mediante Ley N.º 9133, publicada en *La Gaceta* N.º 81 del 24 de abril de 2013. Al término de esta negociación, el Ministerio de Comercio Exterior informó que el 82,3% de los bienes fueron acordados en libre comercio inmediato, aunque una buena parte de estos bienes corresponden a productos que ya tenían un arancel de importación inferior a un 5%.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 9, § 3.30.

x.) Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Singapur.

El Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Singapur empezó a regir el 1.º de julio de 2013. En el informe sobre Examen de las Políticas Comerciales: Informe de Costa Rica (OMC 2013, p. 9, § 3.32) indica que:

“Para el período 2002-2012 el flujo bilateral de comercio entre ambos países mostró un comportamiento dinámico; mientras que en el 2002 el intercambio comercial sumó US\$24,8 millones, en el 2012 ascendió a US\$103,9 millones, mostrando una tasa promedio anual de crecimiento del 15,4%. Las exportaciones costarricenses hacia ese mercado alcanzaron los US\$61,7 millones en 2012”¹⁹.

Singapur otorgó libre comercio inmediato a Costa Rica para la totalidad del universo de bienes. En el caso de Costa Rica se acordó calendarios de reducción arancelaria que van de cinco hasta diez años. Los bienes con el mayor nivel de protección corresponden a bienes que son fabricados en el país.

xi.) Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Otro de los acuerdos de mayor importancia para Costa Rica es el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, conocido como AACUE. El AACUE regula las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea (UE) en tres ámbitos: diálogo político, cooperación y la creación de una zona de libre comercio entre la UE y los países de Centroamérica.

El pilar comercial entró en vigencia para Costa Rica el 1.º de octubre de 2013, mediante Ley N.º 9154 del 3 de julio de 2013, publicada en el Alcance N.º 120 a *La Gaceta* N.º 133 del 11 de julio de 2013.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 9, § 3.32.

Desde la óptica comercial, el AACUE mejora sustancialmente las condiciones de acceso para los bienes y servicios del país al mercado de la Unión Europea (UE). En particular, el Acuerdo consolida y mejora las preferencias unilaterales otorgadas por la UE a través del Sistema Generalizado de Preferencias y abre nuevas oportunidades de ingreso al mercado europeo para otra gran cantidad de productos, como azúcar, carne, yuca y textiles, entre otros. Este instrumento tiene la particularidad de ser un acuerdo negociado región a región, que incorpora una serie de normas tendientes a promover, bajo un enfoque pragmático y efectivo, el proceso de integración económica de los países centroamericanos²⁰.

El informe del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica²¹ dispuso que el 91,7% del universo arancelario tiene libre comercio, mientras que un 3,7% se desgravará entre 3 y 7 años. Un 0,8% de las líneas arancelarias tiene cuota y un 3,8% fue excluido de toda preferencia arancelaria. Entre los productos excluidos se encuentran la carne caprina, carne ovina, carne de pollo, huevos, tomates, maíz, centeno, cebada, avena, arroz partido, harina de trigo, harina de maíz, harina de centeno, harina de cebada, productos lácteos, uvas, manzanas, melocotones, embutidos, jamones y paletas de cerdo, azúcar de caña, cacao en polvo.

En el informe sobre Examen de las Políticas Comerciales: Informe de Costa Rica (OMC 2013, p. 9, § 3.37), se indica que:

“En la última década, el comercio con la UE creció sustancialmente, duplicando su valor, al pasar de US\$1.652 millones en el 2002 hasta alcanzar US\$3.302 millones en el 2012, el monto más alto durante el período. Entre el 2011 y el 2012, la tasa de crecimiento fue 9,3%. La UE fue el destino de 18,2% de las exportaciones

²⁰ *Ibíd.*, p.10, § 3.36.

²¹ “Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Documento Explicativo”, *Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)*, [http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/aacue/Documento%20Explicativo%20final%20\(19-07-12\).pdf](http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/aacue/Documento%20Explicativo%20final%20(19-07-12).pdf), P. 34, último párrafo, consultado el 24 de julio de 2014.

realizadas en el 2012. Las importaciones registraron un valor de US\$1.234 millones y abarcaron 7% del total importado por el país”²².

Finalmente, Costa Rica ha suscrito dos tratados que aún no se encuentran en vigencia, en razón de que no se ha completado el proceso de aprobación legislativa en nuestro país. Se trata del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Colombia y el Tratado de Libre Comercio entre los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) y Centroamérica.

xii.) Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Colombia

Costa Rica suscribió el TLC con Colombia el 23 de mayo del 2013 y se espera que este entre en vigencia en el 2014, una vez realizado el trámite de aprobación legislativa en Colombia y Costa Rica.

En el tema de acceso a mercados, Colombia le concedió a Costa Rica acceso inmediato al 69,1% del universo arancelario, mientras que el 0,3% deberá desgravarse en 3 años y el 15,2% lo hará en 5 años; por su parte, se acordó un periodo de desgravación de 10 años para el 9,9% de las mercancías y plazos de 15 años para el restante 0,2%. Se acordaron contingentes para etanol, alimento para peces y compuestos de PVC, y el restante 5,1% continuará pagando el arancel vigente.

Costa Rica ofreció libre comercio inmediato al 70,6% del universo arancelario, mientras que el 4,1% se desgravará en 5 años, el 16,5% en 10 años, el 4,8% en plazos de hasta 15 años, y el restante 4,2% continuará pagando el arancel vigente²³.

xiii.) Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica, Panamá y EFTA

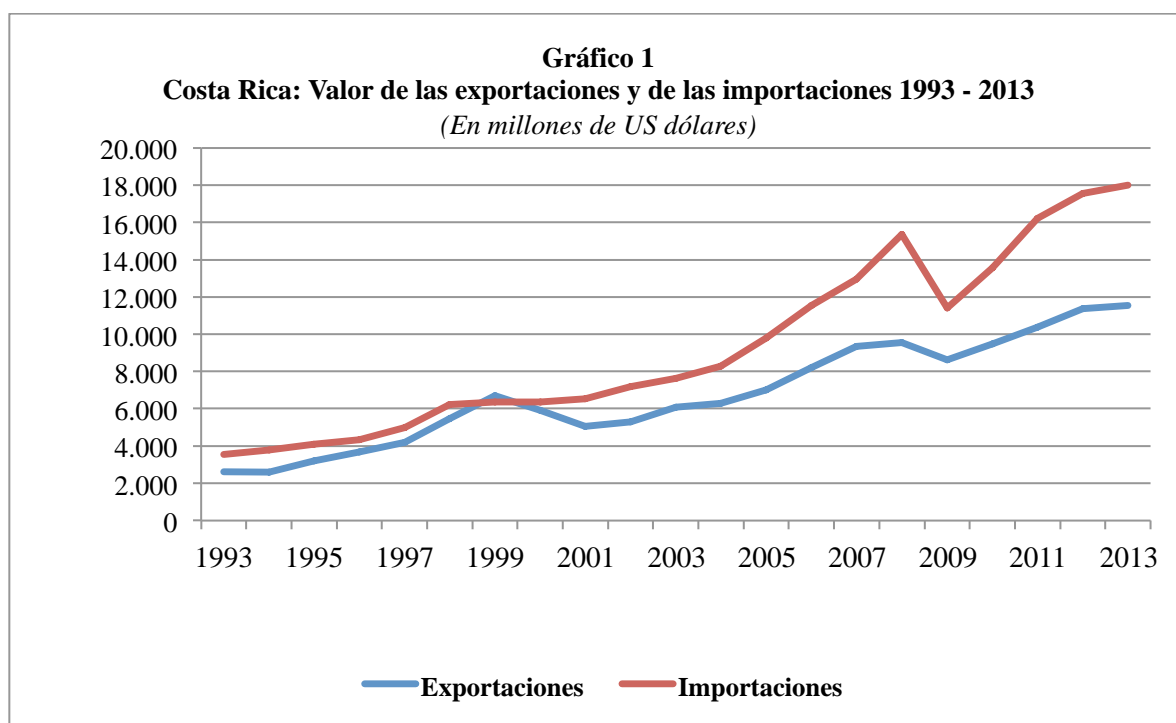
²² *Ibíd.*, p.10, § 3.37.

²³ MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR (COMEX), *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Colombia: Documento Explicativo*, 1.ª ed.; San José, Costa Rica, agosto de 2013, p. 18.

El 24 de junio del 2013, Costa Rica y Panamá suscribieron el Acuerdo Comercial con la Asociación Europea de Libre Comercio, conocida como EFTA por sus siglas en inglés. Esta asociación, que agrupa a Islandia, Liechtenstein, Suiza y Noruega, países no miembros de la Unión Europea, consolida la relación comercial de Costa Rica con Europa.

1.3 Análisis de las importaciones y exportaciones costarricenses

En los últimos 20 años, tanto las importaciones a Costa Rica como sus exportaciones han mostrado un crecimiento sostenido, con excepción del período 2009-2010, producto de la crisis económica mundial.



Fuente: Elaboración propia, con base en cifras de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) y del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Datos preliminares sujetos a revisión para 2013.

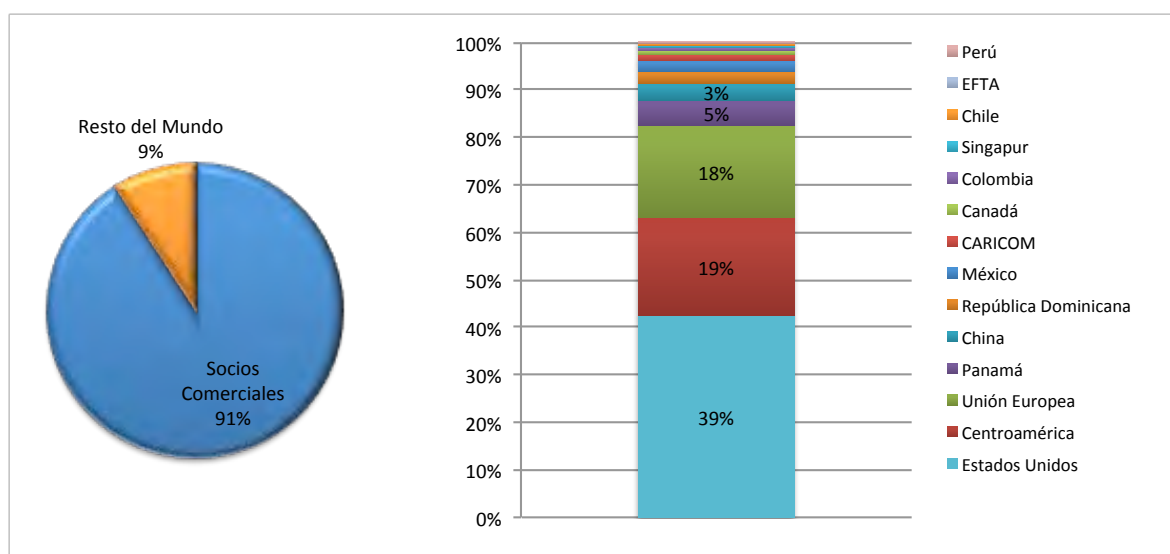
En efecto, en el caso de las exportaciones en el año 1993 estas eran de US\$2.626 millones, mientras que para el año 2013 alcanzan US\$11.543 millones, lo cual muestra un

crecimiento de 4,3 veces en 20 años, con una tasa de crecimiento promedio del 7,7% anual (medida como tasa geométrica de crecimiento anual).

Las importaciones, por su parte, fueron de US\$3.540 millones en 1993 y en el año 2013 ascendieron a US\$18.002 millones, lo que significa un crecimiento de 5,08 veces en 20 años. La tasa de crecimiento promedio en esos 20 años fue del 8.5% anual (medida como tasa geométrica de crecimiento anual).

Un análisis de las exportaciones según país de destino permite concluir que el 91% de estas se realiza a países con los que Costa Rica ha suscrito un acuerdo comercial.

Gráfico 2
Costa Rica: Distribución porcentual de las exportaciones según país de destino 2013

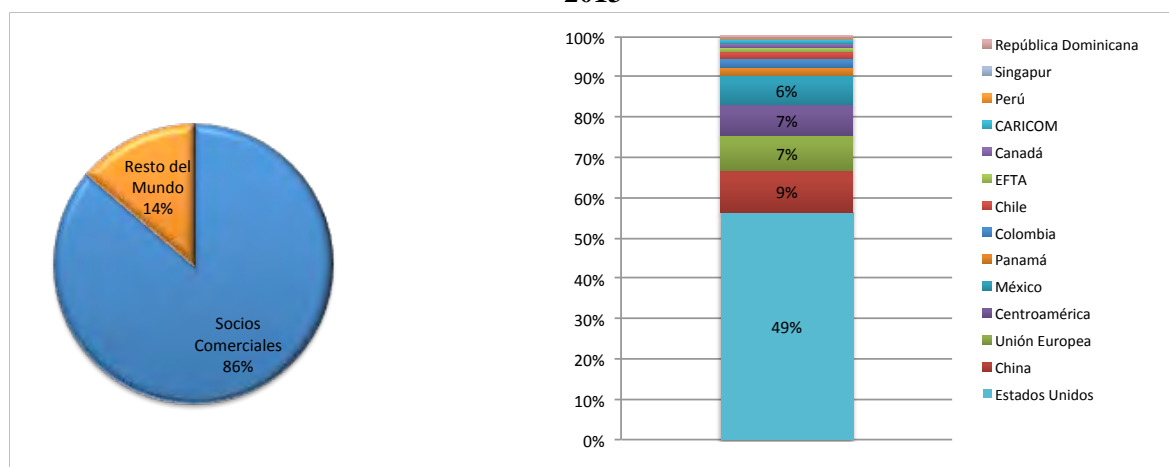


Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

Del total exportado (US\$11.543 millones), el 39% se vende a los Estados Unidos, el 19% a Centroamérica, el 18% a los países de la Unión Europea y el restante 15% se exporta al resto de socios comerciales.

El mismo análisis con respecto a las importaciones realizadas por Costa Rica en el año 2013, revela que el 86% de estas son originarias de países con los que se ha suscrito un TLC. Del valor total importado en el año 2013 un 49% corresponden a bienes de los Estados Unidos, un 9% a productos originarios de China. La Unión Europea, al igual que Centroamérica, tiene una participación en el total importado de 7% y de México proviene el 6%. El restante 8% corresponde al resto de países socios comerciales de Costa Rica.

Gráfico 3
Costa Rica: Distribución porcentual de las importaciones según país de origen de los bienes 2013



Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

La importante participación que tienen, dentro del comercio costarricense, los países con los que se han suscrito Tratados de Libre Comercio, evidencia la relevancia de las normas de origen en el comercio internacional del país. Este análisis revela que aproximadamente un 90% en el caso de las exportaciones y un 86% en el caso de las importaciones, se realiza sujeta a algún tipo de preferencia arancelaria, siendo necesario para optar por esta la demostración del cumplimiento de las respectivas normas de origen.

1.4 La desgravación arancelaria en un TLC

Un aspecto de mucha importancia en un TLC se relaciona con el tema de “acceso a mercados”, el cual comprende una serie de disposiciones normativas sobre la forma y las reglas que regirán la eliminación de los aranceles y, finalmente, el libre intercambio.

Todo TLC incluye un capítulo de acceso de mercados y en este se ofrecen las reglas relativas a la desgravación arancelaria. Por ejemplo, en el CAFTA, el artículo 3.3. dispone:

Artículo 3.3: Desgravación Arancelaria

- 1. Salvo disposición en contrario en este Tratado, ninguna Parte podrá incrementar ningún arancel aduanero existente, o adoptar ningún arancel aduanero nuevo, sobre una mercancía originaria.*
- 2. Salvo disposición en contrario en este Tratado, cada Parte eliminará progresivamente sus aranceles aduaneros sobre las mercancías originarias, de conformidad con el Anexo 3.3.*
- 3. Para mayor certeza, el párrafo 2 no impedirá a una Parte centroamericana otorgar un tratamiento arancelario idéntico o más favorable a una mercancía según lo dispuesto en los instrumentos jurídicos de integración centroamericana, en la medida que la mercancía cumpla con las reglas de origen contenidas en esos instrumentos.*
- 4. A solicitud de cualquier Parte, las Partes realizarán consultas para examinar la posibilidad de acelerar la eliminación de aranceles aduaneros establecida en sus Listas al Anexo 3.3. No obstante el Artículo 19.1.3(b) (La Comisión de Libre Comercio), un acuerdo entre dos o más Partes para acelerar la eliminación del arancel aduanero de una mercancía prevalecerá sobre cualquier arancel aduanero o período de desgravación definido en sus Listas al*

Anexo 3.3 para tal mercancía, cuando sea aprobado por cada una de las Partes de conformidad con sus procedimientos legales aplicables. Luego de concluido un acuerdo entre dos o más Partes bajo este párrafo, éstas notificarán a las otras Partes los términos de ese acuerdo, prontamente.

5. *Para mayor certeza, una Parte podrá:*

- (a) incrementar un arancel aduanero al nivel establecido en su Lista al Anexo 3.3, tras una reducción unilateral; o*
- (b) mantener o aumentar un arancel aduanero cuando sea autorizado por el Órgano de Solución de Controversias de la OMC.*

En este caso, el tratado dispuso la modalidad de desgravación arancelaria conocida como “lista positiva”, ya que en un anexo se incluye una lista del universo de productos según la clasificación internacional del Sistema Armonizado y para cada línea de producto se establece un calendario de desgravación arancelaria.

Los tratados de libre comercio con Panamá, Canadá, Chile, China, Perú, Colombia y EFTA también se negociaron bajo la modalidad de “lista positiva” respecto a la liberalización comercial.

Existen también los tratados para los que la liberalización comercial se acuerda bajo la modalidad de “lista negativa”, la cual consiste en establecer como regla general el principio el libre comercio para el universo de bienes, con excepción de los contenidos en una lista, los cuales se someten a un programa de desgravación o se excluyen del tratamiento de libre comercio. Este es el caso de los TLC Centroamérica – República Dominicana, Singapur – Costa Rica y Costa Rica – CARICOM. A manera de ejemplo, el TLC Centroamérica – República Dominicana dispone en el artículo 3.04.

Artículo 3.04 Liberalización del comercio de bienes

*1. A partir de la entrada en vigencia de este Tratado, las Partes se comprometen a garantizar el acceso a sus respectivos mercados mediante la eliminación total del arancel aduanero al comercio sobre bienes originarios, **excepto los contenidos en el anexo a este artículo** (negritas añadidas).*

Por lo general, mediante los TLC se acuerda la liberalización de la mayor parte del comercio; sin embargo, en la mayoría de tratados esta liberalización es gradual. La gradualidad consiste en definir una serie de plazos de desgravación arancelaria que van desde la liberalización inmediata con la puesta en vigencia del TLC, hasta plazos que pueden ser de cinco, diez y hasta veinte años, en los cuales los aranceles se reducen gradualmente, según se convenga hasta agotar el plazo indicado.

También es frecuente que para los bienes llamados “sensibles” las partes acuerden no liberalizar el 100% de su comercio y en su lugar permitir el libre acceso a solamente una cuota, definida como un volumen máximo de importación por año al que se le eliminará los aranceles. En el caso de Costa Rica, esta modalidad ha sido acordada para productos altamente protegidos como carnes, productos lácteos, embutidos, papas, arroz y frijoles, entre otros.

Tanto para un bien que pueda ser importado bajo la condición de libre comercio, como para el que disfrute de una preferencia arancelaria por estar sometido a un plazo de desgravación arancelaria, es requisito la demostración del cumplimiento de la respectiva norma de origen mediante la certificación de origen. Este tema será analizado en el capítulo siguiente.

Capítulo 2: Las normas de origen

2.1 El concepto de normas de origen

Según KINGSTON (1997, p. 8)²⁴, las normas de origen originalmente fueron establecidas para determinar simplemente la proveniencia de los bienes que ingresaban en el territorio de los países, de modo que pudiera identificarse el origen de las importaciones. No obstante, conforme fue proliferando la negociación de acuerdos y tratados de libre comercio que otorgaban ciertas preferencias arancelarias a las mercancías producidas por los países, fue necesario introducir ciertas reglas y normas para identificar claramente aquellos productos que podían gozar de ese trato preferencial y diferenciarlos de aquellos otros que no cumplían esa condición.

Las normas de origen, tal y como lo indica IZAM (2003, p. 13), pueden entenderse como criterios definidos para determinar la identidad del país en el cual ha sido producida una cierta mercancía²⁵. La Organización Mundial del Comercio (OMC) las define²⁶ como “los criterios aplicados para determinar dónde se ha fabricado un producto”. Algunos autores, como LÓPEZ LIBRERO (2008, p. 165) por ejemplo, las interpretan como la “nacionalidad económica” de un producto²⁷. En cualquier caso, se entienden como todas aquellas disposiciones jurídicas de efecto general que vinculan a una mercancía con un determinado país.

²⁴ KINGSTON Ivan, “The economic of rules of origin”, en *Rules of origin in international trade: A comparative study*, Ann Arbor, Michigan, United States of America; The University of Michigan Press, 1997, p. 8.

²⁵ IZAM Miguel, *Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina*, Santiago, Chile; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie “Comercio Internacional”, mayo de 2003, p. 13.

²⁶ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Entender la OMC*, 4.ª ed., Ginebra, Suiza; diciembre de 2008, p. 50.

²⁷ LÓPEZ LIBREROS José Manuel, “Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC”, *Revista de Información Comercial Española (ICE): 60 años del sistema GATT-OMC*, N.º 843, Madrid, España; julio de 2008, p. 165.

Salvo las excepciones de los productos provenientes del campo agropecuario, pesquero, forestal y minero, cada vez es más difícil que los productos puedan ser enteramente elaborados o producidos en un solo país. La producción manufacturera es cada vez mucho más compleja y en la actualidad puede verse con frecuencia como en la producción de un artículo participan varias empresas, incluso de varios países, con materias primas e insumos que provienen de todo el mundo. Siendo entonces que la participación de productores y materias primas en la producción de un bien es muy variada y con distintos orígenes, se hace imprescindible establecer criterios claros para determinar cuál es el origen de los productos que se fabrican. Esos criterios se recogen en normas que se conocen como “normas de origen”.

Las normas de origen son, por tanto, especialmente importantes en los acuerdos comerciales preferenciales, donde la determinación del origen de un producto permitirá su acceso al trato arancelario preferencial que se haya definido en el acuerdo comercial de que se trate. La importancia de las reglas de origen es además creciente, debido al ineludible proceso de globalización en el que estamos inmersos y de descentralización de los procesos productivos, aunado a un aumento de acuerdos comerciales y regímenes preferenciales en las últimas décadas.

LÓPEZ LIBRERO (2008)²⁸ incluso ha llegado a estimar que las disposiciones jurídicas que respaldan las normas de origen, permiten considerar que estas constituyen una reglamentación comercial pues inciden en el comercio y no solamente pueden ser interpretadas como simples reglas técnicas para clasificar el origen de las mercancías.

Desde una perspectiva meramente técnica, la norma de origen en general debe responder a las características particulares del proceso de producción del producto. Cuanto más complejo sea el proceso productivo y más países se involucren en ello, más difícil será

²⁸ LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. *Op. cit.*, pp. 163-180.

determinar el origen y en consecuencia, más compleja resulta la norma de origen que se aplica para ese producto. Así, por ejemplo, resulta fácil determinar el origen de productos que son obtenidos enteramente en un país, como es el caso de las hortalizas, los cereales como el arroz, productos que naturalmente son originarios del lugar en donde se cosecharon. Empero, para mercancías tecnológicamente más complejas, como las computadoras, tabletas o *smartphones* resulta más complicado determinar el origen pues en su producción participan muchas empresas que incluso no se conocen o relacionan, de diferentes nacionalidades, utilizando insumos, materiales, tecnología y servicios, que también provienen de diferentes orígenes. Finalmente, la pregunta que se plantea es ¿de qué origen es una computadora o un *smartphone* que se fabrica en Estados Unidos, con componentes y partes que pueden provenir de otros cinco países y de diversos proveedores en esos países? La esencia de la norma de origen es casualmente, permitir identificar plenamente de donde es originaria esa computadora o *smartphone*.

2.2 Características de las normas de origen

En términos generales y para una mejor aplicación de las normas de origen, se considera que estas deberían cumplir con cinco principios básicos²⁹:

- a) **Uniformidad.** En la medida de lo posible, las normas deben poder ser aplicadas consistentemente por los distintos países, idealmente sin la necesidad de distinguir el punto de entrada de la mercancía, ni estableciendo diferenciación según el país que las aplique.
- b) **Simplicidad.** Las reglas deben ser claras y transparentes, para impedir que sean aplicadas de manera subjetiva, discriminatoria o fraudulenta.

²⁹ En este sentido, conviene indicar que Miguel Izam señala al menos cuatro principios básicos que se refieren a la uniformidad, simplicidad, predictibilidad y administratividad. V. IZAM Miguel. *Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina*, Santiago, Chile; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie “Comercio Internacional”, mayo de 2003, p. 115.

- c) **Predictibilidad.** Las normas deben ser lo suficientemente claras, conocidas y estables como para permitir que el sector productivo pueda anticipar, de manera estratégica y con seguridad, el tratamiento al cual serán sometidas las diferentes mercancías.
- d) **Fácil administración.** Las reglas deben ser fácil y eficientemente administradas, así como verificables de manera sencilla y expedita.
- e) **No sean obstáculos al comercio.** Las reglas de origen no deben propiciar el entorpecimiento del comercio ni provocar distorsiones que afecten la decisión de los agentes económicos ni ser discriminatorias.

Sobre este particular, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, en el artículo 2 dispone que las normas deberán asegurar que:

“[...]”

- a) cuando dicten decisiones administrativas de aplicación general, se definan claramente las condiciones que hayan de cumplirse. En particular:
 - i) cuando se aplique el criterio de cambio de la clasificación arancelaria, en esa norma de origen -y en las excepciones que puedan hacerse a la misma- [sic] deberán especificarse claramente las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria a que se refiera la norma;
 - ii) cuando se aplique el criterio del porcentaje ad valorem, se indicará también en las normas de origen el método de cálculo de dicho porcentaje;
 - iii) cuando se prescriba el criterio de la operación de fabricación o elaboración, deberá especificarse con precisión la operación que confiera origen al producto;
- b) sea cual fuere la medida o el instrumento de política comercial a que estén vinculadas, sus normas de origen no se utilicen como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales;

- c) las normas de origen no surtan por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional. No impondrán condiciones indebidamente estrictas ni exigirán el cumplimiento de una determinada condición no relacionada con la fabricación o elaboración como requisito previo para la determinación del país de origen. Sin embargo, podrán incluirse los costos no directamente relacionados con la fabricación o elaboración a efectos de la aplicación de un criterio basado en el porcentaje ad valorem que sea conforme a lo dispuesto en el apartado a);
- d) las normas de origen que apliquen a las importaciones y a las exportaciones no sean más rigurosas que las que apliquen para determinar si un producto es o no de producción nacional, ni discriminen entre otros Miembros, sea cual fuere la afiliación de los fabricantes del producto afectado;
- e) sus normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable;
- f) sus normas de origen se basen en un criterio positivo. Las normas de origen que establezcan lo que no confiere origen (criterio negativo) podrán permitirse como elemento de aclaración de un criterio positivo o en casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva de origen;
- g) sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general en relación con las normas de origen se publiquen como si estuvieran sujetas a las disposiciones del párrafo 1 del artículo X del GATT de 1994 y en conformidad con las mismas;
- h) a petición de un exportador, de un importador o de cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, los dictámenes del origen que atribuyan a un producto se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a la petición de tal dictamen, siempre que se hayan presentado todos los elementos necesarios. Las solicitudes de esos dictámenes se aceptarán cuando se presenten antes de que se inicie el comercio del producto en cuestión y podrán aceptarse en cualquier momento posterior. Tales dictámenes

conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones, con inclusión de las normas de origen, comparables a los existentes en el momento en que se emitieron. A condición de que se informe con antelación a las partes interesadas, esos dictámenes dejarán de ser válidos cuando se adopte una decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado j). Tales dictámenes se pondrán a disposición del público, a reserva de las disposiciones del apartado k);

- i) cuando introduzcan modificaciones en sus normas de origen o establezcan nuevas normas de origen, tales cambios no se apliquen con efectos retroactivos según lo determinado en sus leyes o reglamentos y sin perjuicio de éstos;
- 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 emitido la determinación- que puedan modificar o anular dicha determinación;
- k) toda información que sea de carácter confidencial, o que se haya facilitado confidencialmente a efectos de la aplicación de normas de origen, sea considerada estrictamente confidencial por las autoridades competentes, que no la revelarán sin autorización expresa de la persona o del gobierno que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales”.

Finalmente, es importante agregar que en la norma de origen es posible distinguir dos elementos claves que la constituyen y que deben estar siempre presentes para su correcta aplicación:

- a) En primer término, la propia **definición de la norma de origen**. Por definición debemos entender las condiciones o requisitos que, de acuerdo con la normativa, debe cumplir un producto para que pueda ser considerado procedente de un

determinado país o territorio y que, en consecuencia, tenga o no un trato arancelario preferencial; y,

- b) En segundo término, la **operacionalización de la norma de origen**. Es decir, la normativa de carácter administrativo que especifica los procedimientos que deben ser llevados a cabo para su correcta aplicación, especialmente los aduaneros. Este aspecto, que se considera trascendental para la puesta en práctica de la norma, tiene a su vez dos aspectos relevantes:
- i. **La certificación del origen**. La certificación es el procedimiento debidamente documentado, que debe seguirse para hacer constar que una mercadería reúne las condiciones que están definidas en la normativa para que el producto sea considerado originario; y,
 - ii. **La comprobación del origen**. La comprobación tiene que ver más bien con el procedimiento establecido, debidamente documentado, que tiene por objeto fiscalizar, verificar y controlar la validez del certificado de origen del producto, así como la veracidad de los datos expresados en él. Este aspecto es de gran relevancia puesto que también debe incluir las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de la normativa.

Como un antecedente relevante de la aparición de estos elementos claves de las normas de origen, es importante citar el Convenio de Kioto. El Convenio de Kioto tenía como objetivo no “(...) solamente satisfacer las necesidades del medio comercial a fin de facilitar los movimientos de mercancías, sino también mejorar la eficiencia y la eficacia de las medidas destinadas al cumplimiento de la legislación y del control aduaneros”. El Convenio de Kioto³⁰, disponía de un Anexo K con tres capítulos relativos al origen de las mercancías

³⁰ El Convenio de Kioto se refiere al “Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros”, adoptado en Kioto en 1973. Los antecedentes del Convenio de Kioto se remontan a las múltiples quejas de los comerciantes internacionales que, en el período de entreguerras, lograron que la Cámara Internacional de Comercio adoptara el tema como propio y lo llevara hasta la Liga de las Naciones. Como resultado de esta iniciativa en 1923, se promulgó primeramente la “Convención Internacional para la

que se relacionaban con la definición de las normas de origen entendidas como las disposiciones específicas, desarrolladas a partir de los principios establecidos por la legislación nacional o por convenios internacionales aplicados por un país, a fin de determinar el origen de las mercancías (Capítulo I del Anexo K); sobre la prueba documental de origen a partir del Certificado de Origen (Capítulo II del Anexo K); y sobre la verificación o control de la prueba documental de origen (Capítulo III del Anexo K).

2.3 Tipos de normas de origen

El régimen jurídico que respalda las normas de origen descansa sobre dos principios básicos: el de producto enteramente obtenido en un determinado territorio y el de transformación sustancial.

2.3.1 Producto enteramente obtenido

El producto enteramente obtenido en un territorio se aplica, fundamentalmente, a las materias primas (minerales, vegetales, animales) y productos poco manufacturados derivados de estas que son obtenidos en un solo país, de modo que la mercancía se vincula con el lugar en donde ha sido obtenida, cosechada, extraída, capturada, cazada, reciclada, etcétera.

Así, por ejemplo, en el “Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías”, vigente en Costa Rica mediante Decreto Ejecutivo N. ° 33263-COMEX (publicado en *La Gaceta* N. ° 159 del 18 de agosto de 2006), se define en el artículo 4 como mercancías

Simplificación de las Formalidades Aduaneras y de Otra Índole”. Posteriormente y bajo el patrocinio del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) de Bruselas, en 1973 se crea el Convenio de Kioto. Sin embargo, fue revisado durante muchos años por la naciente Organización Mundial de Aduanas (OMA) y un nuevo Convenio Revisado fue concluido en 1999. Es un instrumento internacional cuyo depositario es la OMA. Sus principales normas ya han sido incorporadas en los instrumentos relevantes modernos del comercio internacional actual por la propia OMA o por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Hasta la fecha no ha sido ratificado por países de América Latina.

obtenidas en su totalidad o producidas enteramente en territorio de una o más partes, las siguientes:

“[...]”

- a) animales vivos, nacidos y criados en territorio de una o más Partes;
- b) mercancías obtenidas de la caza, pesca o captura en territorio de una o más Partes;
- c) peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidos del mar fuera de sus aguas territoriales y de las zonas marítimas donde las Partes ejercen jurisdicción, ya sea por naves registradas o matriculadas por una Parte y que lleven bandera de esa Parte o por naves arrendadas por empresas legalmente establecidas en territorio de una Parte;
- d) vegetales cosechados o recolectados en territorio de una o más Partes;
- e) minerales extraídos en territorio de una o más Partes;
- f) mercancías producidas a bordo de naves fábrica a partir de los productos identificados en el literal c), siempre que las naves fábrica estén registradas o matriculadas en una Parte y que lleven la bandera de esa Parte o por naves fábrica arrendadas por empresas legalmente establecidas en territorio de una Parte;
- g) mercancías obtenidas del fondo o del subsuelo marino fuera de las aguas territoriales, por una Parte o una persona de una Parte, siempre que la Parte tenga derechos para explotar ese fondo o subsuelo marino;
- h) desechos y desperdicios derivados de:
 - (i) la producción en territorio de una o más Partes; o,
 - (ii) mercancías usadas, recolectadas en territorio de una o más Partes, siempre que esas mercancías sirvan sólo para la recuperación de materias primas; o,
- i) mercancías producidas en territorio de una o más Partes exclusivamente a partir de las mercancías mencionadas en los literales a) al h) o de sus derivados, en cualquier etapa de producción”.

Según esos criterios, es claro entonces que los animales vivos importados no son originarios de los Estados, así como tampoco los vegetales o las frutas importadas. No obstante, en el caso los peces o pescados, crustáceos, moluscos y otros invertebrados acuáticos, se consideran originarios aunque hayan sido cultivados a partir de alevines o larvas no originarios. Asimismo, las mercancías agrícolas, hortícolas o forestales se consideran originarias aunque se hayan cultivado a partir de semillas, bulbos, tubérculos, rizomas, esquejes, injertos, retoños, yemas u otras partes vivas de plantas, no originarias (importados).

2.3.2 El principio de transformación sustancial

El segundo principio, el de transformación sustancial, se refiere fundamentalmente al cambio que experimenta un bien o mercancía durante el proceso productivo, como bien lo indica CARDERO (2003, p. 94), “(...) *en términos de nombre, características y usos distintos al de aquellos materiales y componentes utilizados en su producción*”³¹. Así, CABELLO PÉREZ y CABELLO GONZÁLEZ (2012, p. 130) concuerdan en que la interpretación del concepto de transformación sustancial se fundamenta en el hecho primordial de que en “(...) *la fase de producción de un bien, el producto nuevo y el producto de base (inicial) comparativamente presentan propiedades y composición específicas propias*”, de modo que “(...) *el producto nuevo posee unas propiedades y una composición que no poseía el producto antes de su transformación*”³².

Como tal, el principio de transformación sustancial se utiliza para determinar el origen de las mercancías cuando estas tienen ya un cierto proceso de producción. Por ejemplo, ya no se trata de animales vivos o de hortalizas cosechadas en un cierto territorio, sino de la

³¹ CARDERO María Elena. *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC?* México D. F., México; Siglo Veintiuno Editores S. A. de C. V., 2003, p. 94.

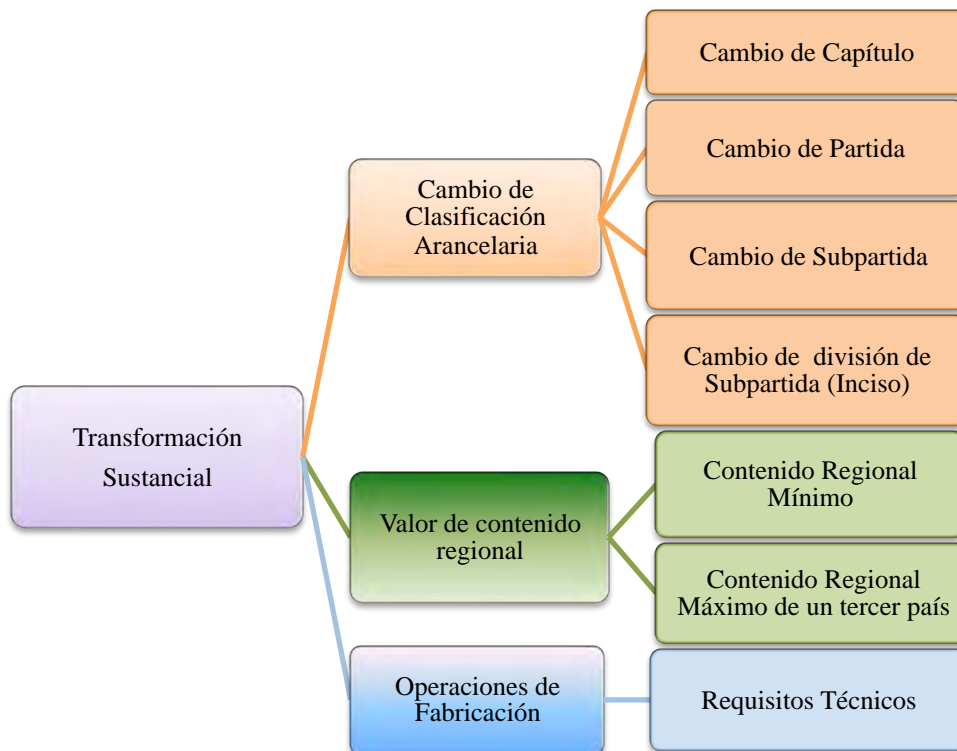
³² CABELLO PÉREZ Miguel, CABELLO GONZÁLEZ José Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, 3.ª ed. revisada y actualizada, Madrid, España; Escuela Superior de Ingenieros Comerciales (ESIC). Serie Libros Profesionales de Empresa, febrero de 2012, p. 130.

producción de carne a partir de animales vivos; o de la presentación de hortalizas rebanadas cosechadas en el territorio; o de casos más complejos, como la presentación de una mercancía que puede ser una preparación alimenticia a partir a carne de animales vivos y de hortalizas cosechadas; o la producción de mercancías más sofisticadas, como puede ser un aparato receptor de televisión a partir de materiales y piezas que pueden provenir de dos o más países.

En general, el principio de transformación sustancial se puede acreditar mediante tres criterios básicos: a) el cambio de posición o clasificación arancelaria (conocido también como “salto arancelario”); b) la identificación de un porcentaje advalórem asociado al proceso de producción (también identificado como criterio económico, requisitos de contenido regional o método del valor añadido); y, c) la utilización del concepto de operación de fabricación o elaboración (conocido también como “procesos técnicos”).

En la Figura 1, es posible visualizar el desarrollo esquemático del principio de transformación sustancial descrito.

Figura N.º 1
El criterio de transformación sustancia



Fuente: Elaboración propia, con base en CABELLO PÉREZ Miguel, CABELLO GONZÁLEZ José Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, 3.ª ed. revisada y actualizada, Madrid, España; Escuela Superior de Ingenieros Comerciales (ESIC). Serie Libros Profesionales de Empresa, febrero de 2012.

Criterio de cambio de clasificación arancelaria

El criterio de cambio de clasificación arancelaria o “salto arancelario” es el criterio más utilizado para acreditar el principio de transformación sustancial. Consiste en el cumplimiento de un cierto nivel de cambio en la clasificación arancelaria entre el bien final que se elabora y los insumos y materiales que se utilizan, en el entendido de que tales insumos, materiales y bienes no clasifican en la misma fracción arancelaria.

Como se muestra en la Figura N. ° 1, el cambio en la clasificación arancelaria o salto arancelario puede mostrar un proceso de transformación insignificante, o por el contrario, muy importante; pudiendo presentarse desde un simple cambio en la división de una subpartida, hasta un cambio de capítulo.

El caso más simple de transformación sustancial se presenta, por ejemplo, mediante un cambio de clasificación arancelaria que se expresa a nivel de inciso arancelario, como es el caso de la norma de origen de “muñecas y muñecos”, inciso 9503.00.21 que rige el comercio intracentroamericano; esta norma establece:

“Un cambio al inciso 9503.00.21 desde cualquier otro inciso”.

En este caso, la regla indica que las “muñecas y muñecos” del inciso 9503.00.21 son originarios aunque se produzcan a partir de insumos y materiales que clasifican en otros incisos de esa misma partida, con lo cual se expresa que las “muñecas y muñecos” pueden ser originarios, aunque sean simplemente armados a partir de componentes y prendas (del inciso 9503.00.22) y de partes y demás accesorios (del inciso 9503.00.29). Esta regla, en el fondo, expresa un simple proceso de ensamble de piezas que permite cambiar la presentación del producto final, a pesar de no mostrar un cambio sustancial en la clasificación arancelaria.

Un ejemplo que presenta un mayor “salto arancelario” y que, en consecuencia, se refiere a un mayor proceso de producción, se refiere al caso del “bacalao seco, incluso salado, sin ahumar” (Subpartida 0305.51) acordado en el TLC Costa Rica-Canadá. En este particular, la norma de origen exige un cambio de subpartida, lo cual debe interpretarse en el sentido de que el “bacalao seco, incluso salado, sin ahumar” se considera originario cuando se produzca a partir de filetes de bacalao fresco, refrigerado o congelado importados. Como se observa, se trata evidentemente de un proceso de producción que incluye el secado y eventual corte en pedazos más pequeños del filete para su venta al consumidor como “bacalao seco”.

Un producto que presenta una norma de origen que involucra un mayor nivel de transformación es el caso de los “cigarrillos” de la Partida 24.02, negociada por Costa Rica en el CAFTA, cuya regla implica un cambio a esta partida desde cualquier otra partida, excepto picadura de tabaco de la Subpartida 2403.10. Esta norma debe interpretarse en el sentido que los “cigarrillos” se consideran originarios si son elaborados a partir de la hoja de tabaco (en rama), pero no se permite acreditar el origen si se producen a partir de picadura de tabaco (tabaco en rama ya picado). En este caso, el nivel de transformación sustancial evoluciona desde el tabaco en rama hacia la generación de un nuevo producto que es el “cigarrillo”.

Finalmente, en el caso de los “quesos” (de la Partida 04.06) que se observa en el TLC Costa Rica-China, la regla de origen exige un cambio a esta partida desde cualquier Capítulo, lo cual debe ser interpretado en el sentido de que los “quesos” que son originarios son aquellos producidos a partir de leche obtenida en el país de fabricación. En este caso, se presenta un nivel de transformación muy elevado pues exige transformación de leche hasta la producción de “quesos” o *a contrario sensu*, una producción que utilice como materia prima leche importada de un tercer país no se considerará originaria y, por consiguiente, las exportaciones de esos productos no podrán gozar del tratamiento arancelario preferencial.

Criterio de valor de contenido regional

El criterio de valor de contenido regional se emplea para definir una cuota o nivel máximo para el contenido de insumos y materias primas provenientes de terceros países incorporados en la producción de un bien, para que ese bien pueda ser considerado como originario del país productor; o alternativamente, como el porcentaje mínimo de valor agregado regional (cuya fórmula de cálculo está definida previamente) requerido en su proceso de producción para considerar que el bien es originario del país que la produce.

Cada tratado comercial dispone la metodología aplicable para la determinación del valor de contenido regional. Por ejemplo, el CAFTA en el artículo 4.2 establece:

Artículo 4.2: Valor de Contenido Regional

1. Cuando el Anexo 4.1 especifique una prueba de valor de contenido regional para determinar si una mercancía es originaria, cada Parte dispondrá que el importador, exportador o productor, podrá utilizar el cálculo de valor de contenido regional basado en uno u otro de los siguientes métodos:

(a) Método basado en el Valor de Materiales No Originarios (“Método de Reducción del Valor”)

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

(b) Método basado en el Valor de los Materiales Originarios (“Método de Aumento del Valor”)

$$\text{VCR} = \frac{\text{VMO}}{\text{VA}} \times 100$$

en donde,

VCR: *es el valor de contenido regional expresado como un porcentaje;*

VA: *es el valor ajustado;*

VMN: *es el valor de los materiales no originarios que son adquiridos y utilizados por el productor en la producción de la mercancía; el VMN no incluye el valor de un material de fabricación propia; y*

VMO: *es el valor de los materiales originarios adquiridos o de fabricación propia, y utilizados por el productor en la producción de la mercancía.*

2. *Cada Parte dispondrá que todos los costos considerados para el cálculo de valor de contenido regional serán registrados y mantenidos de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados, aplicables en territorio de la Parte donde la mercancía se produce.*
3. *Cuando el Anexo 4.1 especifique una prueba de valor de contenido regional para determinar si una mercancía de la industria automotriz es originaria, cada Parte dispondrá que el importador, exportador o productor podrá utilizar el cálculo de valor de contenido regional de esa mercancía de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 o basado en el siguiente método:*

Método para las mercancías de la industria automotriz (“Método del Costo Neto”)

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

en donde,

VCR: *es el valor de contenido regional expresado como un porcentaje;*

CN: *es el costo neto de la mercancía; y*

VMN: *es el valor de los materiales no originarios adquiridos y utilizados por el productor en la producción de la mercancía; el VMN no incluye el valor de un material de fabricación propia.*

4. *Cada Parte dispondrá que para efectos del método de cálculo del valor de contenido regional de conformidad con el párrafo 3, el importador, exportador o productor podrá utilizar un cálculo promediado sobre el año fiscal del productor, utilizando cualquiera de las siguientes categorías, ya sea tomando como base todos los vehículos automóviles de la categoría, o sólo*

los vehículos automóviles de la categoría que se exporten a territorio de una o más de las Partes:

- (a) la misma línea de modelo en vehículos automóviles de la misma clase de vehículos producidos en la misma planta en territorio de una Parte;*
 - (b) la misma clase de vehículos automóviles producidos en la misma planta en territorio de una Parte; o*
 - (c) la misma línea de modelo en vehículos automóviles producidos en territorio de una Parte.*
5. *Cada Parte dispondrá que para efectos del cálculo del valor de contenido regional de conformidad con el párrafo 3 para materiales automotrices que se produzcan en la misma planta, un importador, exportador o productor podrá utilizar el cálculo:*
- (a) promediado:*
 - (i) en el año fiscal del productor del vehículo automóvil a quien se vende la mercancía;*
 - (ii) en cualquier período trimestral o mensual; o*
 - (iii) en su propio año fiscal, siempre que la mercancía hubiera sido producida durante un año fiscal, trimestre o un mes usado como base para el cálculo;*
 - (b) en el cual, el promedio del subpárrafo (a) es calculado por separado para tales mercancías vendidas a uno o más productores de vehículos automóviles; o*

- (c) en el cual, el promedio en el subpárrafo (a) o (b) es calculado por separado para esas mercancías que son exportadas a territorio de una o más de las Partes.

Un ejemplo de norma de origen en la que se establezca el cumplimiento de un porcentaje de contenido regional la encontramos en el TLC Centroamérica–México para los productos farmacéuticos de la subpartida 3001.20, la cual dispone:

“Un cambio a la subpartida 3001.20 de cualquier otra partida; o un cambio a la subpartida 3001.20 de cualquier otra subpartida, cumpliendo con un contenido regional no menor a:

- a) 50% cuando se utilice el método de valor de transacción; o*
- b) 41,66 cuando se utilice el método de costo neto”.*

Criterio técnico

La utilización de criterios técnicos para la clasificación de las mercancías, como criterio complementario al general de “salto arancelario”, se refiere a la realización de ciertas operaciones o procesos técnicos en la producción de un bien; o bien, a la utilización de determinados insumos o materias primas como requisito para considerar que el producto elaborado con esos materiales (insumos y materias primas) es originario del país que lo elabora.

Un ejemplo es el caso de la producción de chocolates (Partida 18.06) en el TLC firmado con Perú, que incluye una norma que define el nivel máximo para el contenido de insumos y materias primas provenientes de terceros países, al indicar que el contenido de azúcar no originaria (importada) no constituya más del 50% del peso total del azúcar contenida en el chocolate. Esta norma indica:

Un cambio a la partida 18.05 desde cualquier otra partida, excepto de la partida 18.03, siempre que los materiales no originarios de la partida 18.01, 18.02 ó 18.04 no constituyan más del cincuenta por ciento (50%) en peso del cacao utilizado.

Otro ejemplo es el caso de la realización de ciertas operaciones o procesos para conferir origen como se observa en la norma de origen centroamericana para los “Televisores a color” (Subartida 8528.72), en la cual expresamente se indica que el ensamble de televisores a partir de piezas o juegos (“kits”) de partes, confiere origen:

Un cambio a la subpartida 8528.72 desde cualquier otra subpartida, incluido únicamente el ensamble total a partir de juegos o kits completamente desarmados (CKD).

2.3.3 Caracterización de los criterios sobre Normas de Origen en los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica.

Si bien algunos autores como GARAY y CONEJO (2001) por ejemplo, clasifican los tratados de libre comercio como de primera generación y de nueva generación, haciendo referencia en este último caso a los que se consideran más comprensivos al incluir nuevos temas, lo cierto es que en lo que compete a normas de origen se concluye que la tendencia predominante ha sido hacia la negociación de normas de nueva generación³³.

En general podemos concluir que, para el caso de las negociaciones que Costa Rica ha efectuado sobre normas de origen en los tratados de libre comercio, el principio básico que se ha utilizado para acreditar el principio de transformación sustancial, es el de cambio de clasificación arancelaria (o salto arancelario). Este criterio consiste en el cumplimiento de

³³ Para un mayor detalle sobre un intento de clasificación de las normas de origen, v. GARAY Luis Jorge; CONEJO Rafael, “*Metodología para el análisis de regímenes de origen: Aplicación en el caso de las Américas*”, Buenos Aires, Argentina; Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Documento de Trabajo N.º 8, setiembre de 2001.

un cierto nivel de cambio en la clasificación arancelaria entre el bien final que se elabora y los insumos y materiales que se utilizan, en el entendido de que tales insumos, materiales y bienes no clasifican en la misma fracción arancelaria que el producto final elaborado.

El siguiente cuadro ofrece la referencia normativa en cada TLC suscrito por Costa Rica en la que se dispone el criterio para la determinación del origen.

Cuadro N. ° 1
Criterios para determinar origen de las mercancías en los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica

TLC	Referencia específica al instrumento jurídico
Centroamérica	Artículo 3, Reglamento de Origen
Canadá	Artículo IV.1
CARICOM	Artículo IV.3 (c)
Chile	Artículo 4.03 (c)
China	Artículo 20 (definiciones), Artículo 23
CAFTA-DR	Artículo 4.1
México	Artículo 4.3
Panamá	Artículo 4.03
República Dominicana	Artículo 4.05
Perú	Artículo 3.1
Singapur	Artículo 3.2
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 5 y Apéndice 2
Colombia (1)	Artículo 3.1
EFTA (1)	Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 4 y Apéndice 1

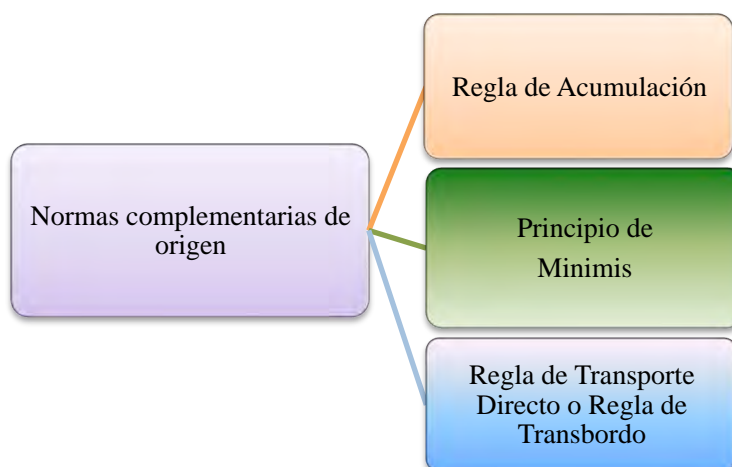
Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los tratados de libre comercio firmados por Costa Rica.

Puede notarse, sin embargo, que, coincidiendo con las normas de negociación de los tratados de libre comercio de nueva generación, en todos los tratados negociados se han incluido además los criterios complementarios que se refieren al Contenido Regional de la producción o Contenido Nacional de la producción; el criterio de los procesos técnicos; o bien, la utilización de un Criterio Mixto, que consiste en la mezcla del criterio de “Salto Arancelario” con alguno o varios de los criterios complementarios.

Capítulo 3: Disposiciones complementarias al origen

Los Tratados de Libre Comercio incluyen también disposiciones complementarias que dan mayor entendimiento a las reglas de origen. Como se aprecia en la Figura N.º 2, tales disposiciones se refieren a la Regla de Acumulación, el Principio de Minimis y la Regla de Transporte Directo o Regla de Transbordo.

Figura N.º 2
Disposiciones complementarias de origen



Fuente: Elaboración propia, con base en WITKER Jorge, *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, Primera ed., México D. F., México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

Siguiendo a WITKER (2005, p. 17), es importante traer a colación que en los tratados de libre comercio de primera generación se incluía además una norma sobre ensamblaje de mercancías³⁴, para definir aquel proceso de combinar diferentes piezas y componentes para crear, “armar o ensamblar” un nuevo producto que como tal se identifica como una

³⁴ WITKER Jorge, *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, 1.ª ed., México D.F., México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 17.

mercancía que clasifica generalmente en una fracción arancelaria diferente a la que corresponde a las piezas y componentes. Sin embargo, en la actualidad tales consideraciones se estiman innecesarias en la negociación de los tratados de nueva generación, puesto que esos procesos ahora se regulan mediante la negociación de reglas de origen mixtas muy específicas, que toman en cuenta no solamente el salto arancelario, sino otros elementos técnicos que se relacionan con procesos mínimos o contenido nacional o regional de la producción.

3.1 Regla de acumulación

La regla de acumulación aplicada a las mercancías permite, en general, a las partes firmantes del acuerdo o tratado utilizar materiales o materias primas originarias de las otras partes como si fuesen propias e incorporarlas a su producción. Con ello, evidentemente se pretende fomentar el establecimiento de encadenamientos productos entre los países vinculados por el acuerdo y favorecer su integración económica.

Esta acumulación se puede presentar de dos formas clásicas: a) la acumulación bilateral que se genera entre dos socios de un acuerdo comercial, permitiendo a un operador de una de las partes utilizar materias originarias de la otra parte como si fueran suyas; y b) la acumulación regional obedece al mismo principio, pero, al producirse entre varios socios, se favorece que un operador de una de las Partes utilice materiales originarios de las otras Partes para elaborar su producto. En este caso, al igual que en el de la acumulación bilateral, el producto tendrá el origen del país donde se haya realizado la última operación de elaboración o transformación.

En el TLC Costa Rica–Colombia se dispone la acumulación bilateral en el artículo 3.6, de la siguiente forma:

Artículo 3.6: ACUMULACIÓN

- 1. Las mercancías o materiales originarios del territorio de una Parte, incorporados en una mercancía en el territorio de la otra Parte, serán considerados originarios del territorio de esa otra Parte.*
- 2. Una mercancía será considerada originaria, cuando sea producida en el territorio de una o ambas Partes, por uno o más productores, siempre que la mercancía cumpla con los requisitos establecidos en el Artículo 3.1 y todos los demás requisitos aplicables del presente Capítulo.*

Un ejemplo de acumulación regional se encuentra en el artículo 9 del Reglamento Centroamericano, el cual dispone:

Artículo 9. Acumulación.

- 1. Los materiales originarios o mercancías originarias de una Parte, incorporados a una mercancía de otra Parte serán considerados originarios de esta última.*
- 2. Para efectos de establecer si una mercancía es originaria, el productor de la mercancía podrá acumular su producción con la producción de uno o más productores, de una o más Partes, de materiales que estén incorporados en la mercancía, de manera que la producción de esos materiales sea considerada como realizada por ese productor, siempre que la mercancía cumpla con lo establecido en el Artículo 6.*

Un caso de acumulación ampliada a países no parte del tratado comercial se presenta en el TLC Costa Rica–Colombia, el cual dispone, en los párrafos 3 y 4, del artículo 3.6:

- 3. Cuando cada Parte haya establecido un acuerdo comercial preferencial con un mismo país o un mismo grupo de países no Parte, las mercancías o materiales*

de dicho país o grupo de países no Parte, incorporados en el territorio de una Parte, podrán ser considerados como originarios del territorio de esa Parte, siempre que se cumpla con las reglas de origen aplicables para esa mercancía o material bajo el presente Acuerdo.

4. Para la aplicación del párrafo 3, cada Parte deberá haber acordado disposiciones equivalentes a las señaladas en dicho párrafo con el país o grupo de países no Parte, así como las condiciones que las Partes consideren necesarias para efectos de su aplicación.

El concepto de “Acumulación Ampliada” posibilita que un operador pueda incorporar materiales originarios de un país no parte de un tratado en la producción y exportación de un determinado bien a un país parte, siempre que esa mercancía cumpla con la regla de origen aplicable para esa mercancía o material, de conformidad con las normas negociadas entre las partes.

La acumulación ampliada puede ser restringida a una o varias categorías de productos, de forma que no se permite para todas las mercancías y también puede ser restringida a ciertos países. En el caso del CAFTA-DR se tiene una norma de “Acumulación Ampliada Restringida” que se aplica solo para las mercancías que pueden clasificar en el Capítulo 62 (Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto) y que pueden utilizar materiales procedentes de México o de Canadá. En efecto, sobre este particular indica el Apéndice 4.1-B (Acumulación del Capítulo 62) del Capítulo 4 del tratado que:

“Para propósitos de determinar si una mercancía del capítulo 62 del Sistema Armonizado es originaria, los materiales utilizados en la producción de dicha mercancía que sean producidos en Canadá o México y que serían originarios bajo este Tratado si fuesen producidos en el territorio de una Parte, serán considerados como producidos en el territorio de una Parte”.

En los casos de los tratados de libre comercio con México, Perú y Colombia, la norma de acumulación ampliada a países no parte, tiene un carácter general y no se restringe de modo particular a una lista de países, sino a cualquiera que califique de acuerdo a la norma de acumulación ampliada.

En el caso del tratado con la Unión Europea, la norma de acumulación ampliada tiene un carácter restringido pues faculta la exportación a esa zona de una mercancía que haya sido producida incluso con materiales provenientes de un país no parte donde se citan expresamente los siguientes: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Adicionalmente, el tratado con la Unión Europea dispone que por solicitud de una República de la parte centroamericana o de la Unión Europea, los materiales originarios de México, Suramérica o los países del Caribe, serán considerados como materiales originarios de Centroamérica o de la Unión Europea respectivamente, cuando se procesen o se incorporen a un producto obtenido allí.

En el Cuadro N. ° 2 se presenta un detalle de las características del tipo de norma de acumulación negociada por Costa Rica en los Tratados de Libre comercio suscritos. Como puede observarse, de los 14 tratados negociados, en 6 se presentan normas de acumulación bilaterales y los 9 restantes (que representa el 60% de los casos) se han negociado normas de acumulación regionales.

No obstante, es importante notar que en seis de los tratados negociados (que corresponden a los casos de México, Perú, CAFTA, Colombia, Europa y EFTA), se presenta el novedoso caso de la “Acumulación Ampliada”.

Cuadro N.º 2
Criterio de Acumulación en los TLC suscritos por Costa Rica

TLC	Referencia normativa	Criterio de Acumulación negociado	
		Tipo	Acumulación Ampliada
TGIEC	Artículo 9, Reglamento de Origen	Regional	
Canadá	Artículo IV.3	Bilateral	
CARICOM	Artículo IV.06	Regional	
Chile	Artículo 4.02 (3), Artículo 4.06	Regional	
China	Artículo 27	Bilateral	
CAFTA-DR	Artículo 4.5	Regional	Acumulación ampliada restringida al Capítulo 62 a países no Parte (México y Canadá expresamente)
México	Artículo 4.8	Regional	Acumulación ampliada a países no Parte (Artículo 4.9)
Panamá	Artículo 4.06	Regional	
República Dominicana	Artículo 4.10	Bilateral	
Perú	Artículo 3.6	Bilateral	Acumulación ampliada a países no Parte (Artículo 3.6)
Singapur	Artículo 3.9	Bilateral	
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 3	Regional	Acumulación ampliada restringida a países no Parte (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela - Anexo II al Capítulo 1, Artículo 3)
Colombia (1)	Artículo 3.6	Bilateral	Acumulación ampliada a países no Parte (Artículo 3.6)
EFTA (1)	Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 6	Regional	Acumulación ampliada a países no Parte (Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 6)

Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los Tratados de Libre Comercio firmados por Costa Rica. Consultados en <http://www.comex.go.cr/tratados/index.aspx> el 20 de febrero de 2014.

3.2 Regla de Minimis

La Regla de Minimis se aplica para el caso de aquellas mercancías que no cumplen con el criterio de salto arancelario para acreditar el origen de las mercancías. En este sentido, se establece que una mercancía que no cumpla con ese criterio, se puede considerar originaria siempre que el valor de los materiales no originarios que no cumplen con el criterio de salto arancelario que se incorporan en la mercancía que se elabora, no excedan de un cierto umbral del valor de la mercancía. En los TLC suscritos por Costa Rica, el porcentaje de minimis se ha acordado entre 7% y 10%.

A manera de ejemplo se ofrece a continuación el artículo 4.6 del CAFTA-DR relativo a la Regla de Minimis:

Artículo 4.6: De Minimis

1. Excepto lo dispuesto en el Anexo 4.6, cada Parte dispondrá que una mercancía que no sufre un cambio en la clasificación arancelaria de conformidad con el Anexo 4.1, es sin embargo, originaria si el valor de todos los materiales no originarios utilizados en la producción de la mercancía y que no sufren el cambio de clasificación arancelaria aplicable, no excede el diez por ciento del valor ajustado de la mercancía, siempre que el valor de tales materiales no originarios se incluya en el valor de los materiales valor de contenido regional aplicable y que la mercancía cumpla todos los demás requisitos aplicables en este Capítulo.

Como puede observarse en el Cuadro N.º 3, en 11 de los tratados suscritos por Costa Rica, la Regla de Minimis se establece en un umbral del 10%. Solo en tres de los tratados negociados el umbral es menor: a) en el caso del CARICOM, ese nivel fue negociado en 7%; b) en el caso de Chile, el nivel se define en el 8%; y c) en el caso de República Dominicana, ese nivel actualmente es del 7% aunque inicialmente se negoció en un 10%, que estuvo vigente hasta el año 2000.

En algunos casos, en función de la particularidad del producto que se elabora y su principal materia prima, se hace explícito que la Regla de Minimis no se interpreta como porcentaje del valor del producto final elaborado, como es el caso general, sino que funciona de otra manera. En efecto, en el caso de los Tratados de Libre Comercio negociados por Costa Rica (con la excepción de los negociados con China y Singapur), se establece que el umbral consignado para la Regla de Minimis para el caso de los capítulos del 50 al 63, se aplicará como porcentaje al peso de la fibra contenido en el producto elaborado.

Complementariamente, puede notarse como la Regla de Minimis se refuerza con otros criterios técnicos. Por ejemplo, en los casos de los tratados de Canadá, CARICOM y Colombia se dispone que para los productos que se clasifican en los capítulos del 1 al 24 del SAC, en adición a la regla del 10% (excepto CARICOM que es 7%), el material no originario debe clasificarse en una subpartida distinta a la del producto final elaborado.

Cuadro N.º 3
Regla de Minimis en los TLC suscritos por Costa Rica

TLC	Referencia a la norma	Parámetros de la Regla de Minimis	
		%	Excepciones consideradas
TGIEC	Artículo 11, Reglamento Origen	10%	Capítulos 50-63, el % se refiere a porción del peso en fibra
CAFTA-DR	Artículo 4.6	10%	
República Dominicana	Artículo 4.12	7%	
Perú	Artículo 3.7	10%	
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 5 (2a)	10%	
EFTA (1)	Anexo I al Artículo 2.2, Apéndice 1	10%	
Canadá	Artículo IV.4	10%	Capítulos 1-24 el material no originario debe clasificar en subpartida diferente al producto Capítulos 50-63, el % se refiere a porción del peso en fibra
Colombia (1)	Artículo 3.7	10%	
CARICOM	Artículo IV.05	7%	Capítulos 1-24 el material no originario debe clasificar en subpartida diferente al producto Capítulos 50-63, el % se refiere a porción del peso en fibra pero con 10%
Chile	Artículo 4.08	8%	Capítulos 1-27 el material no originario debe clasificar en subpartida diferente al producto Capítulos 50-63, el % se refiere a porción del peso en fibra
México	Artículo 4.6	10%	
Panamá	Artículo 4.08	10%	
China	Artículo 29	10%	
Singapur	Artículo 3.8	10%	

Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los Tratados de Libre Comercio firmados por Costa Rica.

3.3 Regla de Transporte Directo o Transbordo de mercancías

En general, los tratados de libre comercio presumen que para evitar complicaciones mayores con el origen de las mercancías, el transporte de la mercancía se realiza de manera directa y expedita desde el país de la exportación hasta el país de la importación. Ello es así porque si una mercancía no es trasladada de manera directa, sino que puede permanecer por un lapso de tiempo en un territorio de un país no Parte de un tratado, esta podría someterse a algún tipo de proceso que desvirtúe su origen.

Sin embargo, en muchas ocasiones las rutas previstas por las empresas internacionales que proveen los servicios de transporte de mercancías, no permiten disponer de una ruta directa de una Parte a otra y, por lo tanto, se requiere de la realización de un transbordo; es decir, de un traslado de la mercancía de una embarcación o de un vehículo a otro. En consecuencia, el transbordo puede presentarse de dos maneras diferentes:

- a) Transbordo directo de una mercancía de una embarcación o de un vehículo a otro diferente; o
- b) Transbordo indirecto desde una embarcación o vehículo a otro, que implica su descarga a tierra con el mismo fin de continuar a su destino, transcurriendo cierto plazo entre su llegada y su salida.

Siendo que el caso del transbordo indirecto, la mercancía puede permanecer en tierra en un país no parte de un tratado de libre comercio, estos convienen en establecer reglas de comportamiento que facultan asegurar el origen de la mercancía mientras la mercancía es sometida al transbordo y permanece en tierra de un país no Parte. En general, se dispone que la mercancía no puede sufrir ningún tipo de transformación aduanera y que debe permanecer bajo vigilancia aduanera. Empero, algunos TLC incluyen disposiciones adicionales como que el transbordo sea justificado e incluso se fija un tiempo máximo de almacenaje como el caso del TLC con República Dominicana.

El Cuadro N. ° 4 muestra el conjunto de las reglas de transbordo que han sido negociadas por Costa Rica en los diferentes tratados de libre comercio y se hace referencia al artículo correspondiente.

Cuadro N. ° 4		
Criterio de Transbordo en los TLC suscritos por Costa Rica		
TLC	Referencia	Criterio de Transbordo negociado
Centroamérica	Artículo 17, Reglamento de Origen	<ul style="list-style-type: none"> • Transbordo justificado • No puede ingresar al mercado • No sufra transformación • Permanezca bajo control aduanero
CARICOM	Artículo IV.13	
Chile	Artículo 4.14	
Panamá	Artículo 4.14	
Singapur	Artículo 3.15	
Canadá	Artículo IV.11	<ul style="list-style-type: none"> • No puede ingresar al mercado • No sufra transformación • Permanezca bajo control aduanero
China	Artículo 35	<ul style="list-style-type: none"> • Transbordo justificado • No puede ingresar al mercado • No sufra transformación • Permanezca bajo control aduanero • Almacenaje no exceda los 3 meses
República Dominicana	Artículo 4.19	<ul style="list-style-type: none"> • Transbordo justificado • No puede ingresar al mercado • No sufra transformación
Perú	Artículo 3.14	<ul style="list-style-type: none"> • No sufra transformación • Permanezca bajo control aduanero
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 12	
Colombia (1)	Artículo 3.14	
EFTA (1)	Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 14	

Cuadro N. ° 4		
Criterio de Transbordo en los TLC suscritos por Costa Rica		
TLC	Referencia	Criterio de Transbordo negociado
CAFTA-DR	Artículo 4.12	
México	Artículo 4.18	

Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica.

Puede observarse que, en los tratados de libre comercio de más reciente negociación (Perú, Europa, Colombia, CAFTA-DR, EFTA y México), las dos principales reglas de Transbordo que se incluyen se refieren a que la mercancía no sufra ningún tipo de operación o de transformación mientras se realiza el transbordo y que mientras eso ocurre la mercancía permanezca bajo la vigilancia y el control de la autoridad aduanera correspondiente.

No obstante, para los casos de los tratados relativamente más antiguos (Centroamérica, CARICOM, Chile, Panamá y Singapur), las reglas de transbordo son más complejas puesto que se exige probar que el transbordo sea justificado; que la mercancía no sufra ningún tipo de operación o de transformación mientras se realiza el transbordo; y que en tanto eso ocurre, la mercancía permanezca bajo la vigilancia y el control de la autoridad aduanera correspondiente.

Capítulo 4: El procedimiento de demostración del origen

El régimen de origen dispone las reglas que las mercancías deben cumplir para que gocen de un tratamiento preferencial, el cual se establece mediante negociación comercial entre los países signatarios del respectivo tratado de libre comercio. En el comercio internacional, es generalmente aceptado que el certificado de origen es el instrumento idóneo para probar que una determinada mercancía es originaria de un país específico, que cumple con la regulación de origen que se estableció y que en consecuencia puede gozar del tratamiento arancelario preferencial dispuesto.

WITKER (2003, p. 129) indica³⁵ sobre este punto que los “(...) certificados de origen, constituyen instrumentos que permiten la aplicación de esquemas preferenciales dentro de espacios de mercados integrados (...)”. RHODE PONCE (2005, p.459) en cambio, y de manera más precisa³⁶, afirma que los certificados de origen “son documentos que hacen constar que las mercancías son originarias del país que señalan y deben ser suscritos, a elección de la legislación del país que los elige, por sus productores o por los exportadores de las mercancías”.

En el caso de Costa Rica, la Ley General de Aduanas, Ley N. ° 7557, dispone en el artículo 86 que las mercancías que se internen en el territorio aduanero costarricense serán declaradas mediante el formato de la Declaración Aduanera y que esta debe venir acompañada, entre otros documentos, del certificado de origen de las mercancías. De manera más concreta el Reglamento a la Ley General de Aduanas, Decreto Ejecutivo N. ° 25270-H del 14 de junio de 1996 (publicado en el Alcance N. ° 37 del diario oficial *La Gaceta* N. ° 123 del 28 de junio de 1996), dispone en el artículo 319 que para acreditar el

³⁵ WITKER Jorge, *op. cit.*, p. 129.

³⁶ RHODE PONCE Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano: Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, 4.ª reimpr. de la 1.ª ed., México D.F., México; Editorial ISEF, mayo de 2005, p. 459.

trato preferencial sobre alguna mercancía debe presentarse el certificado de origen. En efecto, indica el último párrafo del artículo 319:

*“Cuando se solicite un trato preferencial sobre mercancías incluidas en un programa de desgravación arancelaria o en un convenio internacional que imponga la obligación de la presentación o transmisión electrónica **de un documento que acredite el origen de las mercancías**, la declaración deberá ampararse en ese documento en las condiciones que establezcan las normas que lo regulan”* (el destacado no es del original).

Conviene tener presente que la jurisprudencia costarricense ha reiterado que el certificado de origen se constituye en el documento por excelencia probatorio del origen de las mercancías. La Sentencia N.º 024-2013 del Tribunal Aduanero Nacional, de las nueve horas treinta minutos del siete de febrero de dos mil trece (Punto V.- Sobre el Fondo, párrafo sexto) resuelve lo siguiente:

*“...**la certificación de origen se convierte**, en caso que la misma sea la base de la solicitud de trato arancelario preferencial, **en el documento que acredita el origen y procedencia de las mercancías**, permitiendo así aprovechar los distintos beneficios y preferencias arancelarias otorgadas a través del Tratado de cita, respondiendo su concesión a la validez de dicha certificación, constituyéndose en el documento por excelencia legalmente pactado como probatorio del origen de las mercancías y favorecedor de la preferencia arancelaria...”* (negritas añadidas).

4.1 El Certificado de Origen

En general, los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica disponen que el certificado de origen es el documento idóneo que acredita el origen de las mercancías. En este sentido, por ejemplo se dispone en el artículo 5.02 del TLC Centroamérica–Chile:

Artículo 5.02 Certificación y declaración de origen

- 1. A la fecha de entrada en vigor de este Tratado, las Partes elaborarán un formato único para el certificado de origen...*
- 2. El certificado de origen a que se refiere el párrafo 1, servirá para certificar que una mercancía que se exporte de territorio de una Parte a territorio de otra Parte califica como originaria (...)*

Sin embargo, existen regulaciones diferenciadas sobre la forma de demostrar el origen de las mercancías, especialmente en el ACCUE. Adicionalmente, en cada tratado se establecen aspectos normativos particulares relativos a la vigencia del certificado de origen, agente económico que puede emitirlo y si es posible la corrección de este una vez haya sido presentado en el despacho aduanero.

En el caso del Acuerdo con la Unión Europea, el artículo 14 dispone que además del certificado de origen, denominado en este acuerdo Certificado de Circulación de Mercancías EUR 1, se puede realizar una “declaración en factura”. En efecto, el artículo 14 dispone:

ARTÍCULO 14 Requisitos generales

- 1. Los productos originarios de la Unión Europea deberán, para su importación en Centroamérica, y los productos originarios de Centroamérica deberán, para su importación en la Unión Europea, acogerse al presente Acuerdo previa presentación de:*
 - a) un certificado de circulación de mercancías EUR.1, cuyo modelo figura en el apéndice 3; o*
 - b) en los casos contemplados en el artículo 19, apartado 1, una declaración, denominada en lo sucesivo “declaración en factura”, del exportador en una*

factura, una nota de entrega o cualquier otro documento comercial que describa los productos en cuestión con detalle suficiente para que puedan ser identificados; el texto de dicha declaración en factura figura en el apéndice 4.

2. *No obstante lo dispuesto en el apartado 1, en los casos especificados en el artículo 24 los productos originarios en el sentido definido en el presente anexo deberán beneficiarse del Acuerdo sin que sea necesario presentar ninguno de los documentos antes citados³⁷.*

El apartado 1 del artículo 19 se refiere a las condiciones para extender una declaración en factura y este dice:

1. *Una declaración en factura contemplada en el artículo 14, apartado 1, letra b), podrá extenderla:*

- a) *un exportador autorizado en el sentido de lo dispuesto en el artículo 20; o*
- b) *cualquier exportador para cualquier envío constituido por uno o varios bultos que contengan productos originarios cuyo valor total no supere el importe en Euros establecidos en el apéndice 6 (Importes mencionados en el artículo 19, apartado 1, letra b), y el artículo 24, apartado 3, del anexo II, Relativo a la definición del concepto de "productos originarios" y métodos de cooperación administrativa)³⁸.*

De acuerdo con el artículo 20, las autoridades públicas competentes de la Parte exportadora podrán autorizar a todo exportador que efectúa exportaciones frecuentes de productos al amparo del AACUE a extender declaraciones en factura independientemente

³⁷ Esta norma se refiere a las excepciones para la presentación de la prueba de origen que serán analizadas en el apartado siguiente.

³⁸ El valor indicado en el párrafo b) del artículo 19 es de 10.000 euros.

del valor de los productos correspondientes. Un exportador que solicite esta autorización debe ofrecer, a satisfacción de las autoridades públicas competentes, todas las garantías necesarias para verificar el carácter originario de los productos.

Para el comercio intracentroamericano se dispuso un formulario aduanero que contiene además la declaración de origen y por consiguiente este formulario acredita el origen del respectivo producto. Este formulario se conoce como Formulario Aduanero Único Centroamericano (FAUCA). En este sentido, el artículo V del TGIEC dispone:

“Las mercancías que gocen de los beneficios estipulados en este Tratado, deberán estar amparadas por un formulario aduanero firmado por el exportador que contenga la declaración de origen y que se sujetará a la visa de los funcionarios de aduana de los países de expedición y de destino, conforme se establece en el Anexo B del presente Tratado”.

En el mismo sentido, el artículo 18 del Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías:

Artículo 18. Certificación y Declaración de Origen.

1. Para comprobar documentalmente que una mercancía califica como originaria de una de las Partes, el exportador emitirá la Certificación de Origen en el Formulario Aduanero que ampara la respectiva importación definitiva. Dicha certificación debe contener nombre, cargo y firma del exportador.

Empero, mediante Resolución N. ° 18-96 (COMRIEDRE III), el Consejo de Ministros responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional aprobó un nuevo formato del Formulario Aduanero Único Centroamericano, el cual se encuentra vigente a partir del 1. ° de junio de 1996.

En el caso del comercio con Panamá, cabe advertir de que existen dos modelos de Certificación de Origen: uno para las mercancías que gozan de libre comercio y otro para las mercancías listadas en el Anexo 4.2 del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana. En efecto, de acuerdo con la Resolución N.º 318-2013³⁹ del Consejo de Ministros de la Integración Económica Centroamericana, las mercancías que gozan de libre comercio entre los países centroamericanos y Panamá deberán ser amparadas a un FAUCA y el intercambio de mercancías contenidas en el Anexo 4.2 del Protocolo de Incorporación de la República de Panamá al Subsistema de Integración Económica Centroamericana debe estar amparado a una Declaración de Mercancías, la cual debe ser acompañada de un Certificado de Origen y, de ser el caso, de una Declaración de Origen, de conformidad con un formato único que dicha resolución dispuso.

4.1.1 Excepciones a la prueba de origen

En algunos tratados suscritos se establecen condiciones de excepción, bajo las cuales no se requerirá una certificación de origen. Generalmente se refiere a los envíos pequeños cuyo valor no sobrepasa un monto monetario determinado.

Por ejemplo, en el CAFTA, el artículo 4.17 plantea las excepciones de la siguiente forma:

Artículo 4.17: Excepciones

Ninguna Parte exigirá una certificación o información que demuestre que una mercancía es originaria cuando:

(a) el valor aduanero de la importación no exceda un monto de 1,500 dólares estadounidenses o el monto equivalente en la moneda de la Parte

³⁹ Esta resolución además incorporó algunas modificaciones al formato del FAUCA dictado mediante Resolución 18-96 (COMRIEDRE III).

importadora o un monto mayor que puede ser establecido por la Parte importadora, a menos que la Parte importadora considere que la importación forma parte de una serie de importaciones realizadas o planificadas, con el propósito de evadir el cumplimiento de los requerimientos para la certificación; o

(b) es una mercancía para la cual la Parte importadora no requiere que el importador presente una certificación o información que demuestre el origen.

En el AACUE, las excepciones se establecen para envíos entre particulares en paquetes pequeños e importaciones ocasionales no comerciales.

4.1.2 La vigencia del certificado de origen

En la mayor parte de los TLC suscritos por Costa Rica, la vigencia del certificado de origen es de un año. Así por ejemplo en el AACUE se dispuso:

ARTÍCULO 21 Validez de la prueba de origen

- 1. Una prueba de origen tendrá una validez de doce meses a partir de la fecha de expedición en la Parte exportadora, y deberá presentarse en el plazo mencionado a las autoridades aduaneras de la Parte importadora.*
- 2. Las pruebas de origen que se presenten a las autoridades aduaneras de la Parte importadora una vez agotado el plazo de presentación fijado en el apartado 1 podrán ser admitidas, a efectos de la aplicación del trato arancelario preferencial, cuando no se presenten estos documentos en la fecha de expiración debido a circunstancias excepcionales.*
- 3. En otros casos de presentación tardía, las autoridades aduaneras de la Parte importadora podrán admitir las pruebas de origen cuando los productos les hayan sido presentados antes de la expiración de dicho plazo.*

Como excepción a la norma de vigencia de un año para el certificado se encuentra el caso del TLC con Chile, el cual en el artículo 5,02 establece:

2. El certificado tendrá una vigencia máxima de dos (2) años, a partir de la fecha de su firma.

En el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y en los TLC con Canadá, CARICOM y en el CAFTA la vigencia del certificado de origen es de cuatro años.

El siguiente cuadro ofrece un detalle de la referencia a las normas que establecen la vigencia del certificado de origen en los TLC suscritos por Costa Rica.

Cuadro N. ° 5
Referencia a las disposiciones legales relativas a la vigencia del documento que acredita el origen en los TLC suscritos por Costa Rica

TLC	Disposición Jurídica	Vigencia (años)
Centroamérica	Artículo 18 y 23 Reglamento Origen	4
Canadá	Artículo V.1	4
Chile	Artículo V.02	2
CAFTA	Artículo 4.16 Artículo 22 DE 34753-H-COMEX	4
México	Artículo 5.2	1
Panamá	Artículo 5.02	1
Singapur	Artículo 4.12	1
CARICOM	Artículo V.02	4
República Dominicana	Artículo 4.21	1
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 14	1
EFTA	Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 15	1
Perú	Artículo 3.16	1
China	Artículo 37	1
Colombia	Artículo 3.15	1

Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los Tratados de Libre Comercio firmados por Costa Rica.

4.1.3 Emisor del certificado de origen

La certificación de origen en los tratados de libre comercio generalmente corresponde a una certificación de *primera parte*, ya que esta es emitida por el productor, el exportador y en algunos acuerdos puede incluso ser emitida por el importador.

Algunos tratados disponen el caso de un certificado de origen controlado, el cual requiere el aval de la autoridad administrativa competente del país de origen del producto y solo en unos pocos casos se ordena que el origen lo certifique una autoridad administrativa.

En efecto, siete de los tratados comerciales suscritos por Costa Rica (Centroamérica, Canadá, Chile, CAFTA, México, Panamá y Singapur) establecen que el certificado de origen sea emitido por el exportador o por el productor.

En los casos de los TLC con CARICOM y con China, se requiere que sea una autoridad administrativa de la parte exportadora la que certifique el origen de las mercancías, que en el caso de Costa Rica es PROCOMER y estos certificados se conocen como certificados de origen controlados.

Al respecto, indica el párrafo 4 del artículo V.02 del TLC con CARICOM:

4. La autoridad certificadora de la Parte exportadora deberá certificar en el Certificado de Origen que la declaración realizada por el exportador es exacta.

En el caso del TLC con China, señala el artículo 37 del tratado:

Artículo 37: Certificado de Origen

1. Para que las mercancías originarias califiquen para el trato arancelario preferencial, el Certificado de Origen, según lo establecido en el Anexo 4 (Certificado de Origen), será expedido por la entidad o entidades autorizada(s) de la Parte exportadora, a solicitud por escrito por el exportador, junto con los

documentos de soporte, y será presentado en la importación a la administración aduanera de la Parte importadora. El Certificado de Origen:

- (a) contendrá un único número de certificado;*
- (b) cubrirá una o más mercancías al amparo de un envío; indicará la base sobre la cual las mercancías son consideradas que califican como originarias para los efectos de la Sección A de este Capítulo;*
- (d) contendrá elementos de seguridad, tales como las firmas o sellos, que hayan sido anunciados a la Parte importadora de la Parte exportadora; y*
- (e) será completado en inglés y a máquina.*

En forma similar se establece en el AACUE y en el TLC con EFTA. En ambos casos, se dispone que cuando la prueba de origen se acredite mediante el certificado de circulación de mercancías EUR.1 se requiere el aval en este documento de parte de la autoridad administrativa competente.

El TLC con Perú define que la responsabilidad de la emisión del Certificado de Origen es la autoridad aduanera, antes o al momento de la fecha de embarque de la mercancía hacia el exterior. El párrafo 4 del artículo 3.16 de este TLC resuelve que:

4. El exportador de la mercancía que solicita un Certificado de Origen deberá presentar todos los documentos necesarios que prueben el carácter originario de la mercancía en cuestión, según sea requerido por la entidad autorizada. Asimismo, el exportador debe comprometerse a cumplir los demás requisitos aplicables a este Capítulo.

Únicamente el CAFTA admite que el Certificado de Origen sea emitido, además del exportador o productor, por el importador cumpliendo como condición que tenga conocimiento de que la mercancía es originaria. En ese sentido indica el artículo 4.16:

Artículo 4.16: Solicitud de Origen

1. Cada Parte dispondrá que un importador podrá solicitar el trato arancelario preferencial con fundamento en alguna de las siguientes:

(a) una certificación escrita o electrónica emitida por el importador, exportador o productor; o

(b) su conocimiento respecto de si la mercancía es originaria, incluyendo la confianza razonable en la información con la que cuenta el importador de que la mercancía es originaria.

4.1.4 La certificación de origen controlada

La certificación de origen controlada corresponde a una certificación que, si bien es emitida por el productor o exportador de la mercancía, requiere un aval de la autoridad administrativa competente o una certificación que debe ser dada por esa autoridad. Este tipo de certificación, obligatoria en los tratados con China y CARICOM, también se presenta en el AACUE y en el TLC con EFTA cuando la prueba de origen se ofrece mediante el certificado de circulación de mercancías EUR.1.

En Costa Rica, el Decreto Ejecutivo N. ° 36651–COMEX regula el procedimiento para la verificación de origen en los sistemas de certificación controlada, así como la verificación de origen de mercancías exportadas desde nuestro país por solicitud del país importador.

El artículo 4 de este decreto delega en PROCOMER la emisión de los certificados de origen controlados. Para este efecto se creó la Unidad de Origen de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), que es el ente competente para certificar el origen en el marco de los acuerdos que requieran la certificación controlada. Los objetivos y funciones de esta unidad se establecen en el artículo 9 y son los siguientes:

“Artículo 9—Objetivos y funciones de la Unidad de Origen. Los objetivos y funciones de la Unidad de Origen de la VUCE son los siguientes:

- a) Aprobar los certificados de origen detallados en el presente reglamento.*
- b) Realizar procedimientos de verificación de origen a solicitud de la autoridad competente de la Parte Importadora, en el marco de los Acuerdos que contemplen dicha responsabilidad.*
- c) Elaborar las propuestas de procedimientos específicos para la emisión de los certificados de origen correspondientes a cada Acuerdo.*
- d) Implementar los mecanismos que sean necesarios para que los diferentes trámites relacionados con la emisión de los certificados de origen se realicen a través de medios electrónicos.*
- e) Orientar a los productores y/o exportadores y funcionarios responsables de la expedición de los certificados de origen, en el correcto procedimiento para la emisión de los certificados de origen.*
- f) Cumplir con los procedimientos de certificación de origen requeridos, sobre la base de principios de transparencia y eficiencia en el actuar de la Administración Pública.*
- g) Mantener en la página Web de PROCOMER la información correspondiente a los procedimientos de certificación de origen que se emitan, incluyendo el presente Reglamento, el cuestionario de origen, el formulario de certificado de origen y cualquier documentación que se considere relevante. Asimismo, dicha información debe estar disponible para ser retirada por los interesados en las oficinas de la VUCE.*
- h) Analizar la información y documentación relacionada con el tema de certificación de origen, cuyo fin es verificar si un producto de exportación, cumple con la regla de origen específica, según el Acuerdo correspondiente en que Costa Rica es parte.*

- i) Investigar, cuando resulte procedente, la información consignada por el exportador, lo cual incluye la posibilidad de realizar visitas de inspección a las plantas de la empresa o solicitar documentos e información adicional, todo lo anterior con el fin de verificar si el proceso de producción confiere origen en el marco de un Acuerdo.*
- j) Verificar la exactitud de la declaración de origen en el certificado de origen, en los casos que es requerido por el Acuerdo.*
- k) Requerir documentación e información adicional al exportador para respaldar la expedición de los certificados de origen, en los términos contemplados en el presente reglamento.*
- l) Brindar la cooperación administrativa a los países suscritores de un Acuerdo que sea requerida para el control de documentos probatorios del origen.*
- m) Determinar las medidas de control necesarias para garantizar la validez de los certificados de origen que emita, según lo establecido en las disposiciones correspondientes de un Acuerdo.*
- n) Conservar la documentación que respalda la información brindada por el exportador en el cuestionario correspondiente”.*

El procedimiento que se sigue se describe en el Capítulo IV (Procedimiento previo a la solicitud de la certificación de origen) del decreto señalado y se resume de la siguiente forma:

1. Cuestionario

Previo a la solicitud del certificado de origen, el exportador debe completar un cuestionario diseñado al efecto para cada producto por exportar y lo presenta en la Unidad de Origen para el análisis correspondiente.

2. Revisión de la Unidad de Origen

Los asesores de la Unidad de Origen verifican si el producto de exportación cumple con la regla de origen contemplada en el TLC correspondiente. De esta revisión pueden surgir tres posibilidades:

- a) que se requiera una visita al lugar de producción
- b) que se requiera información adicional
- c) que no se requiera información adicional ni realizar una visita al lugar de producción. En este caso se expide o deniega el certificado de origen.

En el caso de las circunstancias a) y b) luego de obtenida la información adicional o realizada la visita, se decide si se expide o no el certificado de origen.

3. Expedición de aval por parte de la Unidad de Origen

La Unidad de Origen comunicará al exportador interesado que procede el otorgamiento del origen de las mercancías solicitadas en un plazo máximo de 10 días hábiles.

4. Solicitud del certificado de origen

La solicitud se presenta en un formulario diseñado al efecto y se aportan los siguientes documentos:

- a) Formato del certificado de origen debidamente completado, firmado y sellado por el exportador según los formatos establecidos en el acuerdo correspondiente.
- b) Copia al carbón o fotocopia legible de la factura de exportación, correctamente diligenciada.
- c) Comprobante de pago por derecho de trámite.

5. Emisión del certificado de origen

En un plazo de un día hábil la Unidad de Origen certifica la declaración de origen realizada por el exportador.

4.1.5 Corrección de errores en el certificado de origen

Es importante agregar que en la mayoría de los tratados de libre comercio se incluye una disposición que faculta a los interesados presentar de manera inmediata una certificación corregida, cuando se detecten errores u omisiones en el certificado que pueda involucrar la decisión de la autoridad aduanera de no ofrecer el trato preferencial. Solo en los casos del EFTA, CARICOM y Chile no se incluye una disposición similar, aunque se permite informar o notificar a la autoridad aduanera que se han detectado errores u omisiones en el Certificado y solicitar la anuencia respectiva para corregir lo que proceda.

En algunos tratados es posible acreditar la prueba de origen con posterioridad a la importación de la mercancía y solicitar el reembolso de los impuestos que haya pagado y no correspondieran pagar de haber solicitado el tratamiento arancelario preferencial. A manera de ejemplo el párrafo 5 del artículo 4.15 del CAFTA, indica:

5. Cada Parte dispondrá que, cuando una mercancía era originaria cuando fue importada a su territorio, pero el importador de la mercancía no hizo una solicitud de trato arancelario preferencial a la fecha de su importación, el importador podrá, a más tardar un año después de la fecha de importación, hacer la solicitud de trato arancelario preferencial y solicitar el reembolso de cualquier derecho pagado en exceso como consecuencia de que a la mercancía no se le haya otorgado trato arancelario preferencial, debiendo presentar a su autoridad aduanera:

(a) una declaración por escrito, manifestando que la mercancía era originaria al momento de la importación;

- (b) a solicitud de su autoridad aduanera, una copia escrita o electrónica de la certificación, si una certificación es la base de la solicitud, u otra información que demuestre que la mercancía era originaria; y*
- (c) otra documentación relacionada con la importación de las mercancías, según lo requiera su autoridad aduanera.*

En el AACUE incluso se menciona expresamente la posibilidad de que la autoridad administrativa expida un duplicado del certificado en caso de robo, pérdida o destrucción:

ARTÍCULO 17. Expedición de duplicados de los certificados de circulación de mercancías EUR.1

1. En caso de robo, pérdida o destrucción de un certificado de circulación de mercancías EUR.1, el exportador podrá solicitar un duplicado a las autoridades públicas competentes que lo hayan expedido sobre la base de los documentos de exportación que obren en su poder.

Capítulo 5: Procedimiento para la verificación de origen

5.1 Procedimiento para mercancías importadas

La verificación del origen de una mercancía consiste en un determinado procedimiento, por lo general realizado de oficio por parte de la autoridad aduanera, cuando se encuentre suficiente fundamento para estimar que el certificado de origen emitido por el país exportador no se ajusta a la normativa que está dispuesta en el instrumento jurídico. También es posible que el procedimiento sea solicitado por persona física o jurídica que demuestre un interés en el asunto.

En consecuencia, el procedimiento de verificación tiene por objeto despejar las posibles dudas que la autoridad aduanera tenga sobre el origen de esa mercancía, y para ello debe comunicar tal verificación al país exportador y a las partes interesadas, solicitando la información necesaria para dar solución al problema.

5.1.1 Competencia

El artículo 26 del Reglamento a la Ley General de Aduanas dispone que es competencia de la Dirección de Fiscalización, supervisar, fiscalizar, verificar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones aduaneras y de comercio exterior, antes, durante y con posterioridad al despacho aduanero de las mercancías. Para el ejercicio de estas funciones la Dirección de Fiscalización cuenta con cinco departamentos y uno de ellos es el Departamento de Verificación de Origen.

Por lo tanto, la competencia para realizar el procedimiento de verificación de origen en mercancías importadas la tiene el Departamento de Verificación de Origen de la Dirección General de Aduanas.

5.1.2 Procedimiento

Todos los TLC suscritos por Costa Rica disponen de una serie de normas relativas a la verificación del origen. En todos los casos, los instrumentos negociados en los diferentes tratados de libre comercio para ejecutar el procedimiento de verificación de origen, son básicamente tres:

- a) Solicitudes escritas de información al importador, exportador o productor
- b) Cuestionarios escritos dirigidos al importador, exportador o productor
- c) Visitas a las instalaciones de un exportador o productor en el territorio de la otra Parte, con el propósito de hacer una verificación en sitio y analizar registros contables.

En general, los plazos previstos para dar respuestas a estos instrumentos de verificación es de 30 días y el plazo previsto para que se concluya un procedimiento de verificación de origen es de un año.

La normativa establece que, en ningún caso, el país importador detendrá el trámite de importación de las mercancías amparadas en los certificados de origen cuestionados, aunque solicite información adicional a las autoridades gubernamentales del país exportador.

En la mayoría de los tratados negociados (Centroamérica, Canadá, CARICOM, Chile, China, CAFTA-DR, México, Panamá y Colombia) no se establece ninguna medida cautelar cuando se presenta el procedimiento de verificación de origen por parte de la autoridad aduanera. No obstante, en los demás casos el país importador tiene el derecho de adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar el interés fiscal por las mercancías que se mantienen bajo el proceso de verificación de origen. En los casos de República Dominicana, Perú y Singapur se dispone que las mercancías podrán ser desalmacenadas mientras se termina el proceso, pero el importador debe ofrecer una caución o garantía por los impuestos dejados de pagar que puedan estar en cuestionamiento. En los casos de la

Unión Europea (AACUE) y el EFTA la normativa posibilita que la autoridad establezca algún tipo de medida cautelar.

En general, como ya analizamos, el procedimiento se inicia con el impulso procesal de oficio por parte de la autoridad aduanera, aunque se estipula que otros interesados pueden interponer denuncia formal. Iniciado el procedimiento, la autoridad aduanera debe notificar a los afectados sobre el inicio de este procedimiento de manera razonada, incluidas las consideraciones y pruebas que estime conveniente para que se ofrezca una respuesta oportuna a sus inquietudes. Estas notificaciones son complementadas, generalmente, con alguna solicitud de información, la cual debe ser respondida por el interesado en un plazo de 30 días.

Si con la solicitud de información no se despejan las dudas de la autoridad aduanera, esta puede complementar lo actuado mediante el envío de cuestionarios a los interesados o incluso programando una visita a las empresas exportadoras. En el primer caso, se otorga un plazo de 30 días a los interesados para que den respuesta al cuestionario y en segundo se requiere, de previo, notificar al otro país por los canales acordados, sobre la intención de la visita con los argumentos que correspondan. En caso de no darse respuesta a las solicitudes de información o al cuestionario en el plazo previsto, se entenderá que la mercancía cuestionada no es originaria y, por lo tanto, no disfrutará del trato preferencial que se dispone en el instrumento comercial. Para el caso de la visita de la autoridad aduanera, se establece que el afectado puede solicitar una prórroga para tal propósito, pero se estima que esta no debe superar los 15 días o 30 días. En todo caso, la visita debe estar concluida en un plazo máximo de 30 días, aunque en los casos de Singapur, Chile y Panamá se establecen 60 días.

Finalmente, el plazo total para la conclusión de un procedimiento de verificación de origen es generalmente de un año, debiendo la autoridad resolver en definitiva si el bien que se cuestionó es originario, o si, por el contrario no lo es y, en consecuencia no es aplicable el

trato preferencial. Siendo así, la autoridad ejecuta la medida cautelar que se estableció de previo para resguardar el interés fiscal comprometido.

Cuadro N. ° 6
Normas que rigen el Procedimiento de Verificación de Origen en los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica

TLC	Referencia a la norma
Centroamérica	Artículo 26 y 27 del Reglamento Origen
Canadá	Artículo V.6
CARICOM	Artículo V.08
Chile	Artículo 5.08
China	Artículo 44
CAFTA	Artículo 4.20 y Artículo 34 al 55 Decreto 34753-H-COMEX
México	Artículo 5.7
Panamá	Artículo 5.08
República Dominicana	Artículo 4.31
Perú	Artículo 3.26
Singapur	Artículo 4.15
Europa (AACUE)	Anexo II al Capítulo 1, Artículo 30
EFTA	Anexo I al Artículo 2.2, Artículo 28
Colombia	Artículo 3.24

Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de los Tratados de Libre Comercio suscritos por Costa Rica.

5.2 Procedimiento para la verificación del origen de las mercancías exportadas

5.2.1 Competencia

En Costa Rica el Decreto Ejecutivo N. ° 36651-COMEX regula el procedimiento para la verificación de origen de mercancías exportadas desde nuestro país por solicitud del país importador.

El artículo 4 de este decreto delega en PROCOMER la tramitación y resolución de los procedimientos de verificación de origen de mercancías, por solicitud de la autoridad competente del país importador.

Para este efecto se creó la Unidad de Origen de la VUCE, en PROCOMER, que es el ente competente para certificar el origen en el marco de los acuerdos que requieran la certificación controlada o el procedimiento de verificación de origen. Los objetivos y funciones de esta unidad fueron expuestos en la sección 4.1.4 anterior.

El artículo 32 del decreto citado dispone los supuestos en los que la Unidad de Origen realizará el procedimiento de verificación y, entre ellos, señala:

- a) Cuando la autoridad competente de la parte importadora del Acuerdo, tenga dudas sobre el origen de una mercancía procedente de Costa Rica y solicite por escrito la realización del procedimiento de verificación del origen de una mercancía.
- b) Ante la petición expresa y fundada de cualquier persona natural o jurídica que demuestre tener interés al respecto.

5.2.2 Procedimiento

El procedimiento de verificación de origen se dispone en el Capítulo VII del Decreto Ejecutivo ya indicado y de manera resumida es el siguiente:

1. Notificación al exportador

Una vez analizada la solicitud de verificación de origen por parte de la Unidad, esta procederá a notificarlo al exportador o productor de la mercancía en el plazo máximo de 10 días hábiles posteriores a la presentación de la solicitud.

2. Información por parte del exportador

El exportador o productor recibirá un cuestionario o solicitud de información y deberá responderlo y devolverlo en un plazo no mayor de 30 días naturales, contados a partir del día hábil siguiente a la recepción del escrito o cuestionario.

En caso de que el exportador o productor no devuelva el cuestionario debidamente contestado o la información solicitada dentro del plazo otorgado o durante su prórroga, la Unidad de Origen resolverá sin más trámite que no se cuenta con los elementos necesarios para verificar el origen de la mercancía y que, por tanto, se considerará no originaria. Tal resolución deberá notificársele a la parte importadora de la mercancía del Acuerdo correspondiente.

3. Visita al lugar de producción

La Unidad de Origen debe notificar por escrito su intención de efectuar la visita al exportador o productor, con al menos 15 días naturales de anticipación. Si dentro de los quince días naturales posteriores a la fecha en que se reciba la notificación de la visita de verificación propuesta, el exportador o el productor no otorga su consentimiento por escrito para la realización de esta, la Unidad de Origen resolverá sin más trámite que no se cuenta con los elementos necesarios para verificar el origen de la mercancía y que, por tanto, la mercancía se considerará no originaria. Tal resolución deberá notificársele a la parte importadora de la mercancía del Acuerdo correspondiente.

El productor o exportador podrá, dentro de los cinco días naturales siguientes a la fecha de recepción de la notificación, y por una única vez, solicitar la postergación de la visita de verificación propuesta. El exportador o productor indicará el plazo de postergación, el cual no podrá exceder de treinta días naturales a partir de la fecha de la notificación de la visita.

4. Acto final del procedimiento de verificación

La Unidad de Origen dictará por escrito el acto final en el que se determine si la mercancía califica o no como originaria.

Capítulo 6: La responsabilidad de los operadores del comercio internacional en la observancia de las normas de origen

Tal y como se indicó en la sección anterior, cuando se trata de la acreditación de un tratamiento arancelario preferencial establecido en algún instrumento comercial, tal acreditación debe realizarse mediante el certificado de origen, según lo dispone el artículo 86 de la Ley General de Aduanas y el 319 de su Reglamento.

En consecuencia con lo anterior, al emitir el certificado de origen se acredita el requisito que faculta la importación del producto amparado a una preferencia arancelaria. Ello implica, evidentemente, que el producto en vez de pagar la tarifa arancelaria que corresponde al tratamiento de Nación más Favorecida (NMF), pagaría un arancel preferencial, que puede ser incluso de cero.

Este tratamiento arancelario preferencial compromete la responsabilidad de cuatro agentes económicos que intervienen en el proceso de importación: a) en primer lugar el exportador quien emite o participa en el proceso de emisión del Certificado de Origen; b) la Administración Aduanera, que tiene un deber de control; c) en tercer lugar el importador que es responsable directo por la declaración de importación que realiza; y c) finalmente el Agente Aduanero que, como veremos, es representante y a la vez solidario con el importador en el pago de los impuestos.

6.1 La responsabilidad del exportador

El exportador tiene el deber de certificar el origen de sus exportaciones ya sea por medio de la autocertificación, o en el caso de las certificaciones de origen controladas, tiene el deber de realizar la solicitud correspondiente a la autoridad designada y sujetarse al procedimiento de verificación que esta haya establecido.

El exportador tiene el deber general de emitir un certificado correcto en el sentido de que, efectivamente, las mercancías exportadas cumplen con las disposiciones del respectivo acuerdo en materia de origen.

Aun cuando el exportador no sea el productor debe obtener la información necesaria del fabricante a efectos de elaborar un certificado de origen correcto.

Todos los TLC suscritos por Costa Rica incorporan algunas disposiciones relativas a obligaciones de los exportadores. Estos deberes pueden resumirse de la siguiente forma:

- a) Presentar, por solicitud de las autoridades competentes, los documentos relacionados con el cumplimiento de los requisitos relativos al origen y colaborar con las inspecciones y verificación de registros contables que la autoridad decida efectuar.
- b) Si un exportador, después de haber emitido un certificado de origen, tiene razones para creer que este contiene información incorrecta, debe notificar o informar a todas las personas a quienes hubiere entregado el Certificado, incluida, en algunos casos, a la autoridad aduanera del país exportador, quien deberá notificar a la autoridad aduanera de Costa Rica.

En todos los TLC suscritos por Costa Rica se ordena una sanción al exportador que haya emitido un certificado de origen que contenga información falsa. Esta disposición está presente en los acuerdos con Chile, Canadá, Panamá, Colombia y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que indica expresamente que deberá establecerse una sanción semejante a la que se aplicaría a un importador del país de exportación que haga declaraciones o manifestaciones falsas en contravención de sus leyes y reglamentaciones aduaneras u otras aplicables. Así, por ejemplo, el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, en el párrafo 4 del artículo 21 del Reglamento sobre el origen de las mercancías, dispone:

Cada Parte dispondrá que la Certificación o la Declaración de Origen falsa hecha por su exportador o productor, en el sentido de que una mercancía que vaya a exportarse a territorio de otra Parte califica como originaria, tenga sanciones semejantes, con las modificaciones que requieran las circunstancias, que aquéllas que se aplicarían a su importador que haga declaraciones o manifestaciones falsas en contravención de sus leyes y reglamentaciones aduaneras u otras aplicables.

En los acuerdos con CARICOM, China, México, República Dominicana, Perú, Singapur, AACUE, Colombia y EFTA, la norma que dicta la sanción es más general, pues se limita a establecer la posibilidad de imponer sanciones penales, civiles o administrativas. Por ejemplo, en el artículo 32 del TLC con EFTA se indica:

Artículo 32. Sanciones

Cada Parte puede imponer sanciones penales, civiles o administrativas por violaciones a su legislación relacionada con este Anexo.

6.2 La responsabilidad de la autoridad aduanera

La responsabilidad de la autoridad aduanera del país de importación se circunscribe a la autorización que esta efectúa para aceptar el certificado de origen de la mercancía, permitiendo así el trato arancelario preferencial que el tratado de libre comercio de que se trate otorga a ese producto.

Independientemente de los procesos de verificación de origen, analizados en la sección anterior, conviene tener presente que la autoridad aduanera realiza un proceso general de aceptación o rechazo de la Declaración Aduanera, la cual se fundamenta básicamente en una verificación documental de la importación y, de ser necesario, un procedimiento de reconocimiento físico de la mercancía.

El artículo 313 del Reglamento a la Ley General de Aduanas dispone el detalle de los datos que debe contener la Declaración Aduanera. El artículo 315 ordena que con la Declaración Aduanera debe presentarse el Conocimiento de Embarque y la Factura Comercial, cuyos requisitos de información se estipulan en los artículos 316 para el Conocimiento de Embarque y 317 para la Factura Comercial. El documento de origen se ordena, como ya se indicó, en el artículo 319.

El artículo 320 del Reglamento a la Ley de Aduanas ordena que la Declaración Aduanera, salvo las excepciones previstas en ese texto, debe transmitirse electrónicamente a la aduana, con base en la documentación que la soporta. En ese momento, la autoridad aduanera puede realizar el procedimiento de verificación de la Declaración Aduanera, el cual se ejecuta mediante la verificación documental y el cotejo con los documentos que respaldan la importación. Al respecto, indica el artículo 245 del Reglamento:

“Artículo 245.- Verificación de la Declaración Aduanera. En cualquier modalidad o régimen aduanero, la autoridad aduanera podrá utilizar criterios selectivos y aleatorios, para comprobar la veracidad de la información declarada de unidades de transporte, vehículos, bultos o mercancías, mediante su revisión documental, el reconocimiento físico, o ambos, salvo disposición especial en contrario de este Reglamento.

La declaración aduanera autodeterminada, será sometida a un proceso selectivo y aleatorio, para precisar si corresponde efectuar la verificación inmediata de lo declarado, en caso de proceder la verificación inmediata, podrá ordenarse la verificación documental o el reconocimiento físico de las mercancías.

La verificación documental, consistirá en el análisis de la información declarada y su cotejo con los documentos que sustentan la declaración y demás información que se solicite al declarante o agente aduanero y la que conste en los archivos o base de datos del Servicio.

Producto de la verificación documental se podrá:

- a) Solicitar información adicional a la declarada. Esta información adicional podrá consistir en folletos técnicos de las mercancías, explicaciones adicionales sobre la descripción de las mercancías, sus usos, composición, condiciones de la transacción comercial, precio del seguro o flete.*
- b) Disponer el reconocimiento físico de las mercancías y/o la extracción de muestras, de considerarse necesario para comprobar la información declarada. Al disponer la realización del reconocimiento físico de las mercancías se podrá indicar si el reconocimiento debe ser detallado o por muestreo.*

Cuando la Aduana no disponga de la declaración aduanera o de sus documentos adjuntos y corresponda efectuar una revisión documental o un reconocimiento físico, el declarante deberá presentarlos en un plazo máximo de veinticuatro horas a partir de la aceptación de la declaración

Como se observa, producto de la verificación documental de la Declaración Aduanera, puede requerirse un procedimiento de reconocimiento físico de la mercancía, el cual se regula en el artículo 246 del Reglamento a la Ley de Aduanas. Finalmente, el resultado de tal proceso de verificación se establece en el artículo 247 del mismo reglamento, el cual norma además que, en caso de discrepancia con la información, se puede autorizar el desalmacenaje de la mercancía con otorgamiento de garantía previa o caución.

“Artículo 247.- Resultado de la verificación y levante de las mercancías. Estando conforme el proceso de verificación con la declaración, se autorizará la destinación del régimen o modalidad solicitados, permitiéndole al declarante disponer de las mercancías objeto del despacho aduanero.

Si se detectaren diferencias entre lo declarado y la información que debió declararse, la aduana efectuará las correcciones y ajustes correspondientes y notificará esta circunstancia al declarante o su representante.

En este caso la aduana deberá iniciar, por medio de la oficina competente, el procedimiento sancionatorio o presentar las denuncias que correspondan.

Lo anterior sin perjuicio de que la autoridad aduanera pueda autorizar el levante de las mercancías a solicitud del declarante, previa rendición de la garantía, de acuerdo con las reglas estipuladas en el artículo 100 de la Ley⁴⁰. También procederá el levante con garantía en los demás supuestos del citado artículo 100 de la Ley.”

Por consiguiente, la responsabilidad de la autoridad aduanera es de control y verificación de las declaraciones de importación que se presenten. En el caso particular de encontrar irregularidades que implique variar la determinación tributaria, podrá autorizar el desalmacenaje de las mercancías, previa rendición de garantía, y deberá iniciar el correspondiente procedimiento administrativo.

6.3 La responsabilidad del importador

Con la presentación de un Certificado de Origen válido un importador solicita un tratamiento arancelario preferencial y, por consiguiente, obtiene la exoneración total o parcial de los aranceles de importación.

⁴⁰ El artículo 100 de la Ley General de Aduanas dispone los casos en los cuales procede el levante o desalmacenaje de las mercancías mediante garantía. De manera particular para el caso de aplicación de un régimen arancelario preferencial, dispone, en su primer párrafo, que “*La autoridad aduanera podrá autorizar el levante de las mercancías, previa rendición de garantía por el adeudo fiscal, cuando se solicite la aplicación de un régimen arancelario preferencial o exención fiscal y se demuestre por medio idóneo que los documentos que acrediten esa circunstancia se encuentran en trámite ante quién corresponda emitirlos. La garantía será por el monto del eventual beneficio; deberá cancelarse la diferencia no sujeta a la preferencia o exención (...)*”.

Todos los TLC suscritos por Costa Rica establecen una serie de responsabilidades a cargo del importador. En términos generales, estas responsabilidades se pueden resumir en las siguientes:

- a) Presentar, por solicitud de la autoridad aduanera, documentos o pruebas que confirmen el cumplimiento de las condiciones asociadas al origen de las mercancías.
- b) Si tiene conocimiento o razón para creer que una prueba de origen aportada contiene información imprecisa o falsa, tiene el deber de notificar inmediatamente a las autoridades aduaneras de Costa Rica.

En general, los TLC establecen disposiciones relativas a las consecuencias derivadas de la presentación de un certificado de origen inválido. En todos los casos, la consecuencia será el rechazo del tratamiento arancelario preferencial; al respecto, existen diferentes tipos de disposiciones respecto a la posibilidad de aplicar sanciones al importador. Por ejemplo, el CAFTA limita la sanción al importador si no existió negligencia o fraude. En este sentido, se dispone en los párrafos 2 y 3 del artículo 4.15:

2. Una parte podrá negar el trato arancelario preferencial a una mercancía si el importador no cumple con cualquiera de los requisitos de este capítulo.

3. Ninguna Parte, someterá a un importador a cualquier sanción por realizar una solicitud de trato arancelario preferencial inválida, si el importador:

- (a) no incurrió en negligencia, negligencia sustancial o fraude, al realizar la solicitud y pague cualquier arancel aduanero adeudado; o*
- (b) al darse cuenta de la invalidez de dicha solicitud, la corrija voluntaria y prontamente y pague cualquier arancel aduanero adeudado.*

En los TLC con Chile, México, Panamá, Canadá y el Tratado General de Integración Económica Centroamericana se dispone que el importador no será sancionado si presenta solicitud de corrección y paga los impuestos dejados de pagar, pero solo si la autoridad aduanera no ha iniciado un procedimiento de verificación de origen. A manera de ejemplo, el párrafo 1 d) del artículo 5.03 del TLC con Chile establece:

d) presente, sin demora, una declaración de corrección y pague los aranceles aduaneros correspondientes, cuando tenga motivos para creer que el certificado de origen en que se sustenta su declaración de importación, contiene información incorrecta. Cuando el importador cumpla las obligaciones precedentes no será sancionado.

Los TLC con Perú, CARICOM, AACUE, China, República Dominicana, Singapur, Colombia y EFTA corresponden a acuerdos que incluyen una norma general que deja la aplicación de sanciones a lo dispuesto en la legislación interna del país importador. En este sentido, el artículo 3.28 del TLC con Perú dispone:

Artículo 3.28: Sanciones

Cada Parte mantendrá o adoptará sanciones penales, civiles o administrativas por infracciones relacionadas con las disposiciones de este Capítulo, conforme a su legislación nacional.

Por lo tanto, el importador siempre es responsable del pago de los impuestos ante la invalidez del certificado de origen. Además, puede ser sometido a sanciones si se verifican las causales dispuestas en los textos de los tratados o en la legislación nacional.

6.4 La responsabilidad del Agente Aduanero

En el proceso de importación definitiva de mercancías, el importador debe hacerse representar por un agente aduanero, según lo establece el artículo 37 de la Ley General de Aduanas:

Artículo 37.—Intervención. La intervención de los agentes aduaneros será necesaria en todos los regímenes aduaneros y será optativa en los siguientes regímenes o modalidades aduaneras: zonas francas, exportación, depósito fiscal, provisiones de a bordo y perfeccionamiento pasivo, así como en las siguientes modalidades: equipaje, envíos de socorro, muestras sin valor comercial, envíos urgentes o "courier", envíos postales, tiendas libres, importaciones no comerciales, envíos de carácter familiar, despacho domiciliario industrial y comercial, e importaciones efectuadas por el Estado y sus instituciones y, en general, en los despachos de mercancías sujetas a regímenes o procedimientos sin intervención del agente aduanero que esta Ley autoriza.

La figura del agente aduanero la define el artículo 22 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA). En efecto, dispone el mencionado artículo:

“Artículo 22. Agente aduanero.- El agente aduanero es el Auxiliar autorizado para actuar habitualmente, en nombre de terceros en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, en su carácter de persona natural, con las condiciones y requisitos establecidos en este Código y su Reglamento.

La autorización para operar como agente aduanero es personal e intransferible. Únicamente podrá hacerse representar por sus asistentes autorizados por el Servicio Aduanero.

La intervención del agente aduanero o sus asistentes en los trámites, regímenes y operaciones aduaneras, será regulada por el Reglamento”.

El agente aduanero es un “auxiliar de la función pública aduanera”⁴¹. El artículo 20 del CAUCA determina las diferentes clases⁴² de auxiliares de la función pública aduanera.

El agente aduanero es solidariamente responsable con el declarante ante el Fisco por las consecuencias tributarias derivadas de sus actos. Así lo ordena el artículo 23⁴³ del CAUCA:

“Artículo 23. Solidaridad del agente aduanero.- El Agente aduanero será solidariamente responsable con el declarante ante el Fisco, por el pago de las obligaciones tributarias aduaneras derivadas de los trámites, regímenes u operaciones en que intervenga y por el pago de las diferencias, intereses, multas, recargos y ajustes correspondientes”.

Una de las obligaciones específicas del agente aduanero, establecida en el inciso e) del artículo 86 del Reglamento al Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA), es la representar a su mandante, en forma diligente y con estricto apego al régimen jurídico aduanero. Teniendo entonces por definición su representación legal, se presume que la

⁴¹ El artículo 18 del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) establece el concepto de AUXILIARES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA ADUANERA de la siguiente forma: **“Artículo 18. Concepto de auxiliares.-** *Se consideran auxiliares de la función pública aduanera, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que participan ante el Servicio Aduanero en nombre propio o de terceros, en la gestión aduanera”.*

⁴² El artículo 20 del CAUCA incluye además como auxiliares de la función pública aduanera a los depositarios aduaneros, a los transportistas aduaneros y los demás que se definan en el Reglamento. Por su parte el Reglamento del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (RECAUCA) en su artículo 118 incluye a otros auxiliares como los siguientes: los depósitos aduaneros temporales; los apoderados especiales aduaneros; las empresas de entrega rápida o courier; las empresas consolidadoras o desconsolidadoras de carga; los operadores de tiendas libres; las empresas acogidas a los regímenes o modalidades de despacho domiciliario; las empresas acogidas al régimen de zona franca de exportación y las empresas acogidas al régimen de perfeccionamiento activo.

⁴³ El artículo 20 del CAUCA también dispone la responsabilidad solidaria de los auxiliares de la función pública aduanera (lo cual incluye al Agente Aduanero), de la siguiente forma general: **“Artículo 20. Responsabilidad solidaria de los auxiliares.-** *Los auxiliares serán responsables solidarios ante el Fisco, por las consecuencias tributarias derivadas de los actos, omisiones, infracciones y delitos en que incurran personalmente o sus empleados acreditados ante el Servicio Aduanero, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, administrativas y penales, a que dichos empleados queden legalmente sujetos”.*

declaración de mercancías que él realice y cualquier otro acto del régimen aduanero, es con el consentimiento del titular de las mercancías.

En ese sentido, es importante agregar que el artículo 90 del RECAUCA dispone en forma más extensa la representación legal que tiene de su mandante, para efectos de lo que compete a las actuaciones del despacho aduanero. Aclara el artículo 90:

“Artículo 90. Representación legal. El agente aduanero es el representante legal de su mandante para efectos de las actuaciones y notificaciones del despacho aduanero y los actos que de éste se deriven. La declaración de mercancías presentada o transmitida en forma electrónica por un agente aduanero se presumirá efectuada con consentimiento del titular o de quien tiene la libre disposición de las mercancías. La misma presunción se aplicará para el caso del apoderado especial aduanero y del transportista aduanero cuando corresponda”.

Esa misma circunstancia que presume que el agente aduanero tiene la representación legal del mandante para los efectos aduaneros que interesan, es la que faculta también que el agente aduanero sea solidariamente responsable con el declarante ante el Fisco en los términos en que se dispone en el CAUCA⁴⁴, como ya fue indicado.

En términos de la responsabilidad jurídica, el Agente Aduanero tiene la obligación ineludible de conservar los documentos relativos a su gestión y ponerlos a la disposición del servicio aduanero cuando así sea requerido. En efecto, dispone el artículo 21 del CAUCA, inciso b), lo siguiente:

⁴⁴ Complementariamente, dispone el artículo 91 del RECAUCA: “**Artículo 91. Responsabilidad.** El agente aduanero será solidariamente responsable con el declarante ante el Fisco en los términos del Artículo 23 del Código”.

“Artículo 21. Obligaciones Generales.- Los Auxiliares tendrán, entre otras, las obligaciones siguientes:

- a) Llevar registros de todos los actos, operaciones y regímenes aduaneros en que intervengan, en la forma y medios establecidos por el Servicio Aduanero;*
- b) conservar y mantener a disposición del Servicio Aduanero, los documentos y la información relativa a su gestión, por un plazo de cinco años”.*

De manera complementaria, el RECAUCA norma la documentación que el agente aduanero debe presentar como sustento y respaldo de la declaración de mercancías, la cual debe conservar bajo su custodia por el plazo de cinco años como se señaló, de la siguiente forma:

“Artículo 321. Documentos que sustentan la declaración de mercancías. La declaración de mercancías deberá sustentarse, según el régimen aduanero de que se trate, entre otros, en los documentos siguientes:

- a) Factura comercial cuando se trate de una compra venta internacional, o documento equivalente en los demás casos;*
- b) Documentos de transporte, tales como: conocimiento de embarque, carta de porte, guía aérea u otro documento equivalente;*
- c) Declaración del valor en aduana de las mercancías, en su caso;*
- d) Certificado o certificación de origen de las mercancías, cuando proceda;*
- e) Licencias, permisos, certificados u otros documentos referidos al cumplimiento de las restricciones y regulaciones no arancelarias a que estén sujetas las mercancías, y demás autorizaciones;*

- f) *Garantías exigibles en razón de la naturaleza de las mercancías y del régimen aduanero a que se destinen; y*
- g) *Documento que ampare la exención o franquicia en su caso”.*

Para el caso de Costa Rica, además de las disposiciones ya citadas del CAUCA y del RECAUCA, la Ley General de Aduanas y su Reglamento complementan ampliamente esas normas. Así, por ejemplo, el artículo 33 de la ley define que se entiende por agente aduanero lo siguiente:

*“Artículo 33.—Concepto. El agente aduanero es el **profesional auxiliar de la función pública aduanera autorizado** por el Ministerio de Hacienda para actuar, en su carácter de persona natural, con las condiciones y los requisitos establecidos en el Código Aduanero Uniforme Centroamericano y en esta Ley, en la presentación habitual de servicios a terceros, en los trámites, los regímenes y las operaciones aduaneras.*

*El agente aduanero **rendirá la declaración aduanera bajo fe de juramento** y, en consecuencia, los datos consignados en las declaraciones aduaneras que formule de acuerdo con esta Ley, incluidos los relacionados con el cálculo aritmético de los gravámenes que guarden conformidad con los antecedentes que legalmente le sirven de base, podrán tenerse como ciertos por parte de la aduana, sin perjuicio de las verificaciones y los controles que deberá practicar la autoridad aduanera dentro de sus potestades de control y fiscalización.*

El agente aduanero será el representante legal de su mandante para las actuaciones y notificaciones del despacho aduanero y los actos que se deriven de él. En ese carácter, será el responsable civil ante su mandante por las lesiones patrimoniales que surjan como consecuencia del cumplimiento de su mandato” (el destacado no es del original).

Como es posible observar, se mantienen claramente los conceptos ya esbozados en el CAUCA como auxiliar de la función aduanera, presumiendo que actúa bajo fe de juramento y en representación de su mandante. Se dispone además en el artículo 36 la solidaridad del agente aduanero con el declarante de la siguiente forma:

“Artículo 36.—Solidaridad. Ante el Fisco, el agente aduanero será solidariamente responsable con el declarante, por el pago de las obligaciones tributarias aduaneras derivadas de los trámites, los regímenes o las operaciones en que intervenga, así como por el pago de las diferencias, los intereses, las multas, los recargos y los ajustes correspondientes”.

Por consiguiente, el agente aduanero es al igual que el importador responsable por la declaración aduanera que realiza y además responsable solidario ante el fisco por los impuestos que exonere al amparo de un TLC. Esta responsabilidad también se extiende al pago de multas e intereses derivados de las infracciones que la autoridad aduanera determine.

6.5 Sanciones en materia aduanera

El artículo 242 de la Ley General de Aduanas define lo que debemos entender por infracción tributaria aduanera:

Artículo 242.- Infracción tributaria aduanera

Constituirá infracción tributaria aduanera y será sancionada con una multa de dos veces los tributos dejados de percibir, toda acción u omisión que signifique una vulneración del régimen jurídico aduanero que cause un perjuicio fiscal superior a quinientos pesos centroamericanos y no constituya delito ni infracción administrativa sancionable con suspensión del auxiliar de la función pública aduanera.

Esta norma implica un serio compromiso patrimonial para los agentes aduaneros y los importadores, ya que no solo son obligados, dada su solidaridad pasiva, al pago de los impuestos exonerados en caso de una importación en la que se declare un certificado de origen inválido, sino además que la situación puede ser catalogada como una infracción tributaria aduanera, en cuyo caso se obliga a una multa de dos veces el monto de tributos exonerados.

Esta situación es la que motiva precisamente a encontrar un mecanismo de seguridad y transparencia que evite a los agentes aduaneros e importadores un perjuicio patrimonial de esta magnitud. La solución podría estar en la certificación de origen de tercera parte.

Capítulo 7: Principales problemas detectados con la acreditación del origen de las mercancías en el caso costarricense

La jurisprudencia costarricense ha indicado que el otorgamiento del trato preferencial está condicionado a la presentación de un certificado válido, el cual debe cumplir con determinados requisitos, como: estar debidamente firmado por el exportador, el productor o importador del bien; indicar claramente la fecha de expedición, así como las fechas en que se realizarán las importaciones; y utilizar el formato acordado previamente si ese fuese el caso.

Sobre este particular, la Sentencia N. ° 60 de las diez y cuarenta y cinco horas del 16 de abril de 2012 (Expediente: 11-004659-1027-CA), del Tribunal Contencioso Administrativo (Sección VI), indica lo siguiente, refiriéndose al CAFTA-DR (pero de aplicación general para los demás tratados que tengan disposiciones similares):

“1) [...] la aplicación del trato arancelario preferencial, está condicionada –entre otros- al cumplimiento de un requisito sine qua non, cual es, la presentación de un certificado de origen válido.[...]se entenderá como válido aquel certificado de origen que cumpla los siguientes requisitos: i) Debe venir llenado y firmado por el exportador o por el productor del bien[...]; ii) Deberá indicarse la fecha en que fue llenado y firmado, pues la vigencia del certificado de origen es por un año[...]; iii) Cuando el certificado ampare varias importaciones de bienes idénticos, el exportador o en su defecto el productor del bien, deberán indicar el plazo dentro del cual se realizarán las importaciones, el cual, no podrá exceder de un año[...]; iv) El certificado deberá ser llenado y firmado, en el formato acordado por ambas partes suscriptoras del TLC y conforme al instructivo de llenado correspondiente, contenido en el instrumento legal de cada una de las Partes en que se den a conocer los formatos de certificado y declaración de origen, así como en las disposiciones aplicables

del Tratado y la presente Reglamentación[...]; v) El certificado no debe presentar ninguna tachadura, enmienda o raspadura; vi) El certificado de origen transmitido electrónicamente por el agente de aduanas a la aplicación electrónica del TIC@, deberá coincidir de manera exacta con el original, toda vez que es obligación del exportador tener en su poder el certificado de origen, al momento de hacer la declaración aduanera a la que pretende se le aplique el trato arancelario preferencial amparado al TLC [...] .

Ahora bien, si el certificado de origen que se adjunta no contiene esos requisitos de validez que se establecen en la jurisprudencia, claramente se indica que la autoridad aduanera queda facultada para denegar el trato arancelario preferencial negociado. En efecto, indica la Sentencia N. ° 60 ya mencionada:

“[...] En consecuencia, si el certificado de origen que sustenta [...] la solicitud de aplicación del trato arancelario preferencial, contenida en la declaración única aduanera correspondiente, no contiene los requisitos esenciales de validez antes indicados y por ende, su omisión, inexactitud o inconsistencia impide a la Administración Aduanera apreciar información relevante o pone en duda la veracidad de la misma, provocará que la autoridad aduanera competente esté facultada para declarar como no válido, el certificado de origen presentado y deniegue el trato preferencial gestionado al amparo de aquel [...]” (negritas añadidas).

Finalmente, sobre la argumentación de que tal denegación del tratamiento arancelario preferencial puede resultar desproporcionada, especialmente cuando se trata de errores menores de forma, la misma jurisprudencia ha indicado que ello no es así por cuanto otorgar la posibilidad para subsanar requisitos que pueden ser sustanciales puede resultar en un “abuso del derecho”. Efectivamente, resuelve la sentencia mencionada:

“Dicha consecuencia, no resulta irrazonable o desproporcionada, pues a contrario sensu, otorgar la posibilidad de subsanar requisitos sustanciales del certificado de origen, implicaría un abuso del derecho, toda vez que dichos requisitos esenciales sólo podrían ser rectificadas mediante la alteración del documento original...”

Para mayor abundancia sobre esta parte, es importante agregar que se realizó un análisis⁴⁵ de las sentencias del Tribunal Aduanero Nacional⁴⁶, en el cual se demuestra que la gran mayoría de los casos en los que se deniega el trato arancelario preferencial obedecen a problemas de forma, por no utilizar el formato acordado previamente; otros se refieren a que el certificado tiene una fecha incorrecta; un caso se genera porque el certificado no está firmado; en otro caso la información sobre clasificación de las partidas no es coincidente con la documentación aportada; y otro se relaciona con una mala clasificación de las mercancías.

Sin embargo (véase cuadro N. ° 7), puede observarse que, en cinco casos concretos, la denegación del trato arancelario preferencial ocurre por cuanto en el proceso de verificación de origen se encontró que la mercancía efectivamente no cumplía con la norma de origen específica negociada, la cual se indicó que sí cumplía. Es importante comentar que estas situaciones son especialmente complicadas para todos los operadores que intervienen en el proceso de la importación, especialmente porque la autoridad aduanera en principio otorga el trato preferencial amparado a la declaración de primera parte que se realiza en el Certificado de Origen, lo cual implica el cálculo y pago de unos impuestos de

⁴⁵ Se analizaron 29 sentencias entre el año 2008 y marzo de 2014.

⁴⁶ “Resultados para normas de origen”, *Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ)*, http://196.40.56.20/SCIJ_MHDA/docjur/mhda_resultado_busqueda.aspx?strTipoBusqueda=4%20&strSubTipoBusqueda=11%20&nBaseDato=2%20&strTexto=normas%20de%20origen&nBuscarPor=0&nMaximo=50&nAnnoInicio=&nAnnoFin=&bLimpiar=True&strOrdenadoPor=FECHA&strOrden=DESC consultado el 22 de julio de 2014

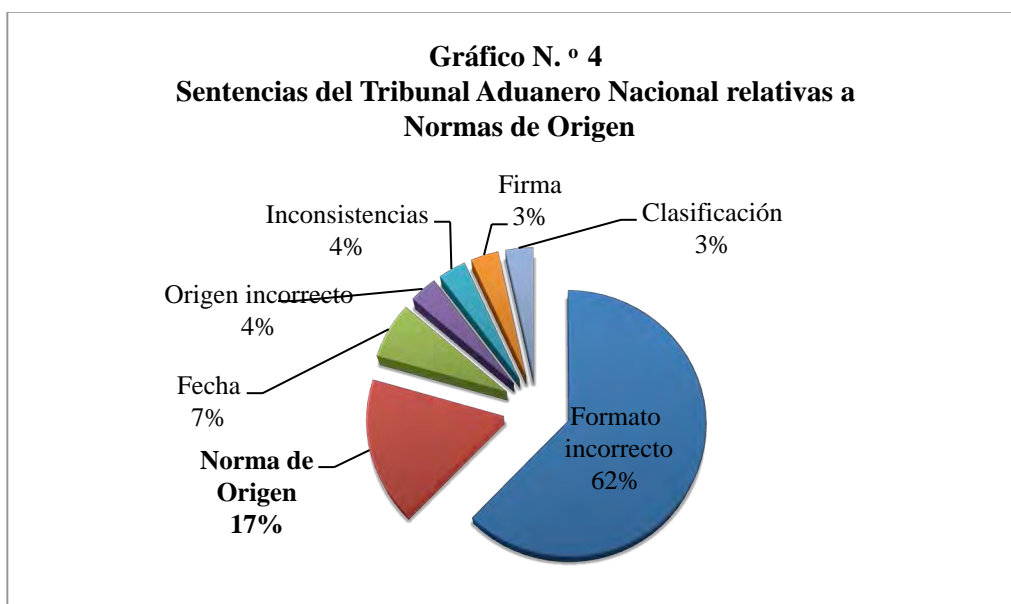
importación que resultan menores que los que se hubiesen cobrado de no ser la mercancía originaria.

Cuadro N.º 7
Resoluciones del Tribunal Aduanero Nacional sobre Normas de Origen, según tipo de problema encontrado y según inconsistencia detectada

Tipo de problema	Inconsistencia detectada	Resolución del Tribunal Aduanero Nacional
Formal	Formato incorrecto	275-2012 TAN
		269-2012 TAN
		267-2012 TAN
		265-2012 TAN
		042-2012 TAN
		041-2012 TAN
		207-2011 TAN
		206-2011 TAN
		205-2011 TAN
		142-2011 TAN
		130-2011 TAN
		007-2011 TAN
		147-2010 TAN
		114-2010 TAN
		046-2010 TAN
038-2010 TAN		
037-2010 TAN		
015-2010 TAN		
Fecha de vigencia	Certificado fuera de fecha	057-2013 TAN
	Fecha vigencia incorrecta	268-2012 TAN
Origen incorrecto	País de origen incorrecto	239-2012 TAN
Inconsistencias (clasificación arancelaria)	Partidas declaradas no coincidentes	177-2011 TAN
Firma	Sin firma	023-2012 TAN
Norma de Origen	Aplicación incorrecta de Norma de Origen (Caso TV colores)	198-2010 TAN
	Caso licores (ron con coca)	196-2010 TAN
	Caso refrigeradoras	195-2010 TAN
	Caso TV colores	194-2010 TAN
	Caso varilla de construcción	190-2009 TAN
Clasificación producto	Clasificación incorrecta	028-2008 TAN
Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de las sentencias del Tribunal Aduanero Nacional. Consultados en la página web: http://196.40.56.20/SCIJ_MHDA/docjur/mhda_resultado_busqueda.aspx?strTipoBusqueda=4%20&strSubTipoBusqueda=11%20&nBaseDato=2%20&strTexto=normas%20de%20origen&nBuscarPor=0&nMaximo=50&nAnnoInicio=&nAnnoFin=&bLimpiar=True&strOrdenadoPor=FECHA&strOrden=DESC		

En los casos relativos a normas de origen, el proceso de verificación posterior descubrió que la mercancía no cumplía con la norma de origen acordada y, por lo tanto, no era posible aplicar el trato preferencial que efectivamente se fijó, razón por la cual procede el pago de los impuestos de importación no pagados y las multas y sanciones previstas en la legislación aduanera nacional.

Puede notarse que un 17,2% de los casos vistos por el Tribunal Aduanero Nacional se refieren a casos que se relacionan con problemas derivados de una mala aplicación de la norma de origen. Podríamos indicar que casi uno de cada cinco casos resueltos se refiere a una mala aplicación e interpretación de la norma de origen.



Fuente: Elaboración propia, con base en análisis de las sentencias del Tribunal Aduanero Nacional al 7 de abril de 2014.

El Certificado de Origen, tal y como se ha venido desarrollando, es el que acredita finalmente la condición de origen de una mercancía y como tal, es claro que se constituye en una “certificación de primera parte”. Esta certificación es expedida generalmente por el productor, el exportador o el importador, y solo se fundamenta en el conocimiento que esa

figura puede tener de las normas de origen negociadas en el comercio internacional y en su propio interés de acogerse a los beneficios preferenciales establecidos en el tratado correspondiente.

Los problemas que se han señalado del análisis de la jurisprudencia citada sobre la mala aplicación de la norma de origen, se derivan justamente de un conocimiento limitado que pueden tener los operadores del comercio internacional autorizados para extender la “certificación de primera parte”; de la mala interpretación de la norma de origen negociada en beneficio propio del que expide la certificación; del propio interés por acreditar un trato arancelario preferencial para una mercancía; o de una combinación de todas esas circunstancias. Esa misma frecuencia de casos detectados a posteriori con una mala aplicación e interpretación de la regla de origen, debilita la seguridad jurídica de las transacciones comerciales internacionales que son sometidas a la autoridad aduanera.

Título II: La certificación de tercera parte

Capítulo 8: La acreditación y la certificación

8.1 El concepto de “acreditación” y de “certificación”

Generalmente, los conceptos de “acreditación” y de “certificación” se usan indistintamente para calificar un mismo hecho y, sin embargo, revelan realidades diferentes.

El Diccionario de la Real Academia Española (2001) define “acreditación” como la acción mediante la cual se expide un *documento que acredita la condición de una persona y su facultad para desempeñar determinada actividad o cargo*. Quiere ello decir que, mediante la acreditación se manifiesta en un documento expedido por alguna parte (persona natural o jurídica), que otra persona (física o jurídica) reúne las condiciones, tiene las facultades y competencias para ejercer determinada actividad u ostentar un determinado cargo.

En cambio, la certificación es un proceso para *hacer constar por escrito una realidad de hecho por quien tenga fe pública o atribución para ello* y, desde ese punto de vista, marca una diferencia importante, puesto que en este caso se trata de un proceso que es ejecutado por una tercera persona (física o jurídica), acreditada por quien tenga esa facultad, para extender una constancia sobre una realidad de hecho que se encuentra tipificada claramente en algún tipo de documentación.

Referido a los procesos de gestión de la calidad, la “acreditación” es el proceso mediante el cual se acredita que una persona (física o jurídica) tiene las competencias para “certificar” que un producto cumple con determinada norma de calidad; mientras que la “certificación” propiamente dicha es una constancia de parte de un tercero (una empresa “acreditada” o autorizada por un ente oficial para tales propósitos) de que determinado producto cumple, por ejemplo, con una norma específica de calidad.

8.2 Las Normas Internacionales

A escala internacional, la organización encargada de regular voluntariamente las normas de calidad de producción es la Organización Internacional de Normalización (ISO⁴⁷) que nace el 23 de febrero de 1947. La ISO, basada en Ginebra (Suiza), es una sede de los institutos de normas nacionales de calidad de 162 países y es el organismo encargado de promover el desarrollo estandarizado de normas internacionales de fabricación (tanto de productos como de servicios), comercio y comunicación para todas las ramas industriales, a excepción de la eléctrica y la electrónica.

Las normas desarrolladas por ISO, conocidas como “normas ISO”, son voluntarias, comprendiendo que ISO es un organismo no gubernamental y no depende de ningún otro organismo internacional; por lo tanto, no tiene autoridad para imponer sus normas a ningún país.

Justamente los términos “acreditación” y “certificación” son definidos por la ISO en plena armonía con lo expuesto en el punto 8.1 anterior. En efecto, en el sitio web⁴⁸ de la ISO se indica claramente que la “acreditación” es el reconocimiento formal por parte de un organismo independiente, generalmente conocido como un organismo de acreditación nacional, que un organismo de certificación es capaz de llevar a cabo una determinada certificación, lo cual ha sido verificado de forma independiente para asegurarse de que funciona de acuerdo con las normas internacionales. Ese mismo concepto se expresa de igual manera en la Norma ISO/IEC 17000:2004 “Conformity Assessment: Vocabulary and General Principles”, en su sección 5.6.

⁴⁷ Curiosamente su acrónimo no deriva de las primeras letras que conforman el nombre del organización (en inglés), sino que proviene del griego, ἴσος (*isos*), que significa 'igual'. Con ello se da a entender que se promueven normas de calidad de producción iguales para todos los países miembros.

⁴⁸ Para un mayor detalle v. *International Organization for Standardization (ISO)*, <http://www.iso.org/iso/home/standards/certification.htm> consultado el 24 de Julio de 2014.

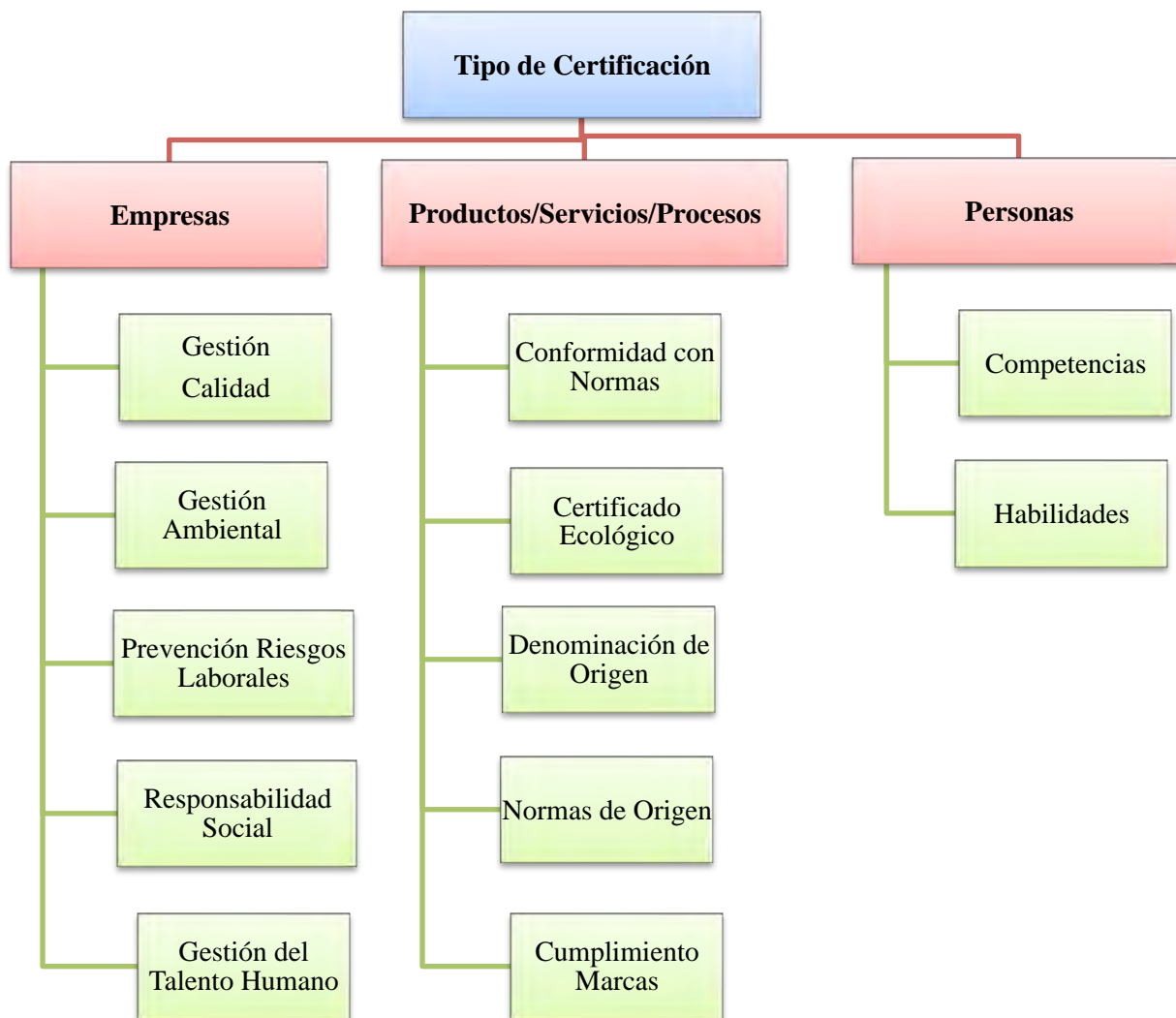
De igual manera, en el sitio web de la ISO y en la Norma ISO/IEC 17000:2004 “Conformity Assessment: Vocabulary and General Principles”, en su sección 5.5, se define el término “certificación” como la prestación, por parte de un organismo independiente, de la garantía escrita (un certificado) de que el producto, servicio o sistema en cuestión cumple los requisitos específicos.

En términos generales, en la Norma ISO/IEC 17067: 2013 “Conformity Assessment: Fundamentals of Product Certification and Guidelines for Product Certification Schemes”, se disponen los elementos básicos para la certificación de productos, procesos o servicios por parte de un organismo independiente (como certificación de tercera parte).

Conviene traer a colación que el proceso de certificación de producto contempla tres tipos de certificación según sea la naturaleza certificada (Véase el Diagrama N.º 1). En efecto, puede tratarse de un proceso de certificación de la unidad económica como tal, la empresa, en cuyo caso la organización acreditada para tal proceso podría certificar, entre otros aspectos: la gestión de calidad de la empresa; la gestión ambiental de la empresa; la prevención de los riesgos laborales de la empresa; las acciones de responsabilidad social que se ejecutan, o la gestión del talento humano.

Desde el punto de vista de los productos, la norma interpreta en la parte introductoria que la certificación de producto, puede incluir también procesos y servicios. Por lo tanto, una segunda línea de acción de la norma mencionada es la certificación de producto, contemplándose por ejemplo: el cumplimiento específico de determinadas normas de calidad; el cumplimiento de normas ecológicas (“sello ecológico”); la denominación de origen; la certificación de las normas de origen y la certificación de características de cumplimiento de marcas registradas.

Figura N.º 3
Clasificación de las certificaciones en función de la naturaleza certificada



Fuente: Elaboración propia, con base en el análisis de la Norma ISO/IEC 17067: 2013.

Finalmente, se contempla también la posibilidad de certificación de personas, donde, en general, se espera poder certificar determinadas competencias y habilidades del personal de la empresa.

8.3 La certificación de productos

La norma internacional ISO/IEC 17065 “Conformity Assessment–Requirements for Bodies Certifying Products, Processes and Services” fue preparada por el Comité de ISO para la Evaluación de la Conformidad de los Organismos de Certificación de Productos. En la introducción de la misma norma⁴⁹ se establece que especifica requisitos:

“cuya observancia pretende garantizar que los organismos de certificación operan esquemas de certificación de manera competente, coherente e imparcial, facilitando así el reconocimiento de tales organismos y la aceptación de productos, procesos y servicios certificados en el ámbito nacional e internacional y de este modo fomentar el comercio internacional”.

Por lo tanto, la norma ISO/IEC 17065 ofrece los criterios generales que deben cumplir los organismos de certificación, para realizar un sistema de certificación de productos, el cual podría ser el apropiado para un sistema de certificación de normas de origen.

En este sentido, la norma indica⁵⁰ que:

“El objetivo general de la certificación de productos, procesos o servicios es proporcionar confianza a todas las partes interesadas en que un producto, proceso o servicio cumple los requisitos especificados. El valor de la certificación es el grado de confianza que se establece mediante una demostración imparcial y competente por una tercera parte del cumplimiento de los requisitos especificados. Las partes que tienen un interés en la certificación incluyen, entre otras:

- a) Los clientes de los organismos de certificación;

⁴⁹ INSTITUTO DE NORMAS TÉCNICAS DE COSTA RICA (INTECO), *Evaluación de la conformidad–Requisitos para organismos que certifican productos, procesos o servicios*, Primera ed., San José, Costa Rica; Documento INTE/ISO/IEC 17065:2013, Marzo de 2013, p. vii.

⁵⁰ *Ibíd.*, Página vii.

- b) Los clientes de las organizaciones cuyos productos, procesos o servicios están certificados;
- c) Las autoridades gubernamentales;
- d) Las organizaciones no gubernamentales; y
- e) Los consumidores y el público en general”.

En el caso de las normas de origen, es claro que los clientes de los organismos de certificación serán los productores o exportadores, los clientes de estos o compradores de mercancías, las autoridades gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales, como, por ejemplo, las cámaras empresariales que defienden intereses comerciales, las cuales tendrían interés en el desarrollo de prácticas de certificación de productos en normas de origen, además del interés que podrían tener los agentes de aduanas que, como operadores del comercio internacional, tendrían la posibilidad de defender un interés patrimonial.

Un organismo de certificación en normas de origen puede ser una empresa privada que demuestre el conocimiento técnico en el tema de normas de origen en el marco de acuerdos comerciales internacionales.

Entre los requisitos generales que deberá cumplir a efecto de obtener la acreditación y dispuestos en la norma ISO/IEC 17065, se encuentran:

- a) Ser responsable legalmente, para lo cual se le exige ser una entidad legal, o una parte definida de una entidad legal, de manera que pueda ser considerado legalmente responsable de todas sus actividades de certificación.
- b) Debe contar con un acuerdo legalmente ejecutable para proporcionar actividades de certificación a sus clientes, que incluya las responsabilidades de ambas partes.
- c) Demostrar imparcialidad en la forma de conducir sus actividades.
- d) Debe demostrar que cuenta con estabilidad financiera y los recursos que requiere para sus operaciones.

- e) Las políticas y los procedimientos implementados no deben ser discriminatorios.
- f) Debe demostrar que puede ser responsable, a través de compromisos de cumplimiento legal, de la gestión de toda información obtenida o creada durante el desempeño de las actividades de certificación.
- g) Debe contar con una estructura organizativa y de alta dirección imparcial y con las competencias técnicas requeridas.

La Norma ISO/IEC 17067: 2013 contiene los lineamientos internacionales para la “certificación” de productos, para lo cual se entiende claramente que cuando se indica “producto” debe entenderse alternativamente y cuando corresponda “proceso” o servicio”.

En consideración de lo anterior, en la sección sexta de la norma se disponen seis diferentes tipos sistemas de certificación que se refieren fundamentalmente a los procesos de certificación de productos (cinco sistemas) y a los procesos de certificación de procesos y de servicios (un sistema).

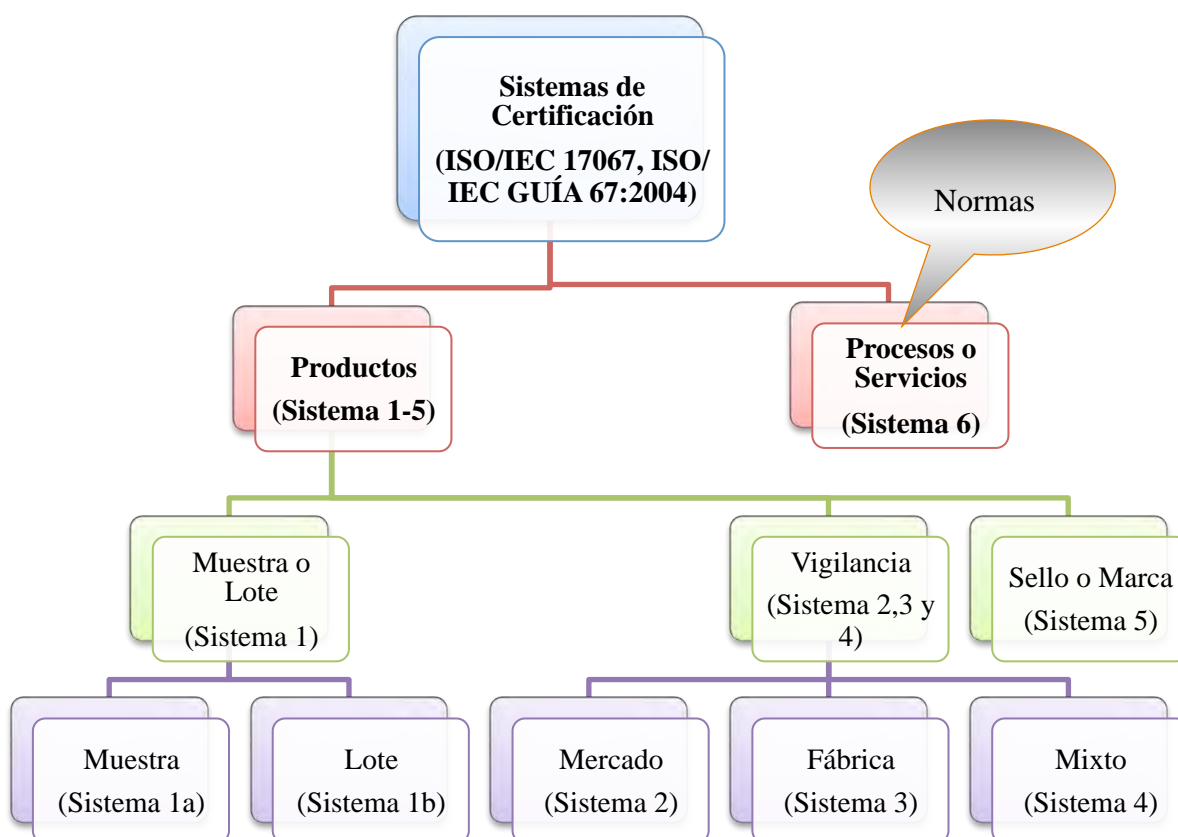
Desde el punto de vista de la “certificación” de productos, la norma considera básicamente tres sistemas generales: a) el primero, basado en el análisis de productos; y b) el segundo, respaldado en la vigilancia del mercado, con análisis de producto; y c) el último, basado en la evaluación del sistema de gestión de la calidad para certificar un sello o una marca.

En el caso del análisis del producto, la norma toma en cuenta un sistema de “certificación” que se divide en dos tipos: a) la “certificación” sobre una muestra del producto, la cual puede o no ser estadísticamente significativa del total de la población que se analiza; y b) la “certificación” de un lote del producto, cuyo muestreo abarca la totalidad de los productos contenidos en el lote (para más detalle, véase el Diagrama N.º 2).

Como se puede observar en el diagrama, el modelo de trabajo de “certificación” incluye también procesos con vigilancia. En efecto, el sistema 2 es un modelo de “certificación” que incluye la vigilancia del mercado sobre la base del análisis de muestras del producto que se obtienen directamente del mercado. Complementariamente, el sistema 3 es un

modelo de “certificación” que incluye la vigilancia en fábrica sobre la base del análisis de muestras del producto que se obtienen directamente en el punto de producción. Finalmente, el sistema 4 es un modelo de “certificación” que incluye la vigilancia del mercado, de fábrica o ambos, sobre la base del análisis de muestras del producto que se obtienen directamente del mercado o en la fábrica o en ambos.

Figura N.º 4
Detalle de los sistemas de certificación contenidos en la Norma ISO/IEC 17067
(ISO/IEC GUÍA 67:2004)



Fuente: Elaboración propia, con base en el análisis de la Norma ISO/IEC 17067 (ISO/IEC GUÍA 67:2004)

En materia de “certificación” de productos se incluye además el tipo de sistema 5, que es un modelo de trabajo que incluye la evaluación del sistema de gestión de la calidad para certificar, por ejemplo, el cumplimiento de condiciones estipuladas para el otorgamiento de un sello de calidad o de una determinada marca.

Finalmente, la Norma ISO/IEC 17067: 2013 incluye un tipo de sistema 6 que es utilizado para la “certificación” de procesos y de servicios.

La “certificación” de normas de origen debe ser evaluada según el sistema 6 dispuesto en la norma, puesto que de lo que se trata es de certificar que un producto determinado cumple con una determinada norma de origen, el cual usualmente, y como ya hemos visto, incorpora un criterio de transformación sustancial y requiere la evaluación de un proceso productivo y logístico de exportación.

Capítulo 9: Acreditación de Organismos de Certificación en Costa Rica

9.1 El Sistema Nacional para la Calidad

Mediante Ley N. ° 8279 del 2 de mayo de 2002, publicada en el diario oficial *La Gaceta* N. ° 96 del 21 de mayo de 2002, se establece el Sistema Nacional para la Calidad (SNC) que se constituye en el marco para dar cumplimiento a las actividades vinculadas a la evaluación de la conformidad, demostración de la calidad y el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de calidad (artículo 1).

El órgano responsable superior del SNC es el Consejo Nacional para la Calidad (artículo 6 de la ley), responsable de fijar las políticas generales. Otros entes claves del SNC son los siguientes:

- a) El Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET, artículos 8 al 18) que actúa como organismo técnico y coordinador con otros organismos científicos y técnicos, públicos y privados, nacionales e internacionales, en el campo de la metrología;
- b) El Ente Nacional de Acreditación (ECA, artículos 19 al 38), como único competente para realizar los procedimientos de acreditación en lo que respecta a laboratorios de ensayos y calibración, entes de inspección y control, entes de certificación y otros afines;
- c) El Órgano de Reglamentación Técnica (ORT, artículos 39 al 43), cuya misión se relaciona con su contribución a la elaboración de los reglamentos técnicos, mediante el asesoramiento técnico en el procedimiento de emitirlos; y
- d) El Ente Nacional de Normalización (ENN, artículos 44 al 47), donde se reconoce al Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO) como tal, con la función de encauzar y dirigir la elaboración de las normas voluntarias para el desarrollo nacional, incluida la adopción de normas internacionales y su armonización adecuada.

9.2 El Ente Costarricense de Acreditación (ECA)

El ECA se crea en el Capítulo IV (artículos 19 al 38) de la Ley N. ° 8279. Es importante agregar en este punto que la Ley, en el tercer párrafo del artículo 19, dispone lo que se entiende por “acreditación” de la siguiente forma:

“[...]

Para los efectos de esta Ley, se entenderá como acreditación el procedimiento mediante el cual el ECA reconoce de manera formal que una entidad es competente para ejecutar tareas específicas según los requisitos de las normas internacionales”.

El Reglamento de Estructura Interna y funcionamiento del Ente Costarricense de Acreditación, Decreto Ejecutivo N. ° 37740-MICIT, detalla de manera más precisa, en el artículo 5, las competencias únicas del ECA para realizar los procedimientos de acreditación de laboratorios de ensayos; laboratorios de calibración; organismos de certificación de productos, sistemas de gestión y de personas; organismos de inspección y control; y todo otro organismo afín que ofrezca servicios de evaluación de la conformidad.

Las funciones básicas del ECA se disponen en el artículo 21 de la ley, de la siguiente forma:

“[...]

- a) *Acreditar previo cumplimiento de los requisitos, conforme a las buenas prácticas internacionales.*
- b) *Estimular la acreditación en todos los ámbitos tecnológicos y científicos del país.*

- c) *Garantizar la competencia técnica y credibilidad de los entes acreditados. Para ello, podrá realizar las investigaciones y ordenar las medidas cautelares que considere necesarias, incluso la suspensión temporal de la acreditación.*
- d) *Resolver, previo cumplimiento del debido proceso, las denuncias que, en materia de su competencia, se presenten contra los entes acreditados.*
- e) *Promover la suscripción de convenios de reconocimiento mutuo y otros instrumentos de entendimiento que propicien el reconocimiento de la acreditación otorgada por él ante órganos de acreditación similares.*
- f) *Participar en las instancias internacionales de acreditación”.*

9.3 El procedimiento de acreditación

El artículo 9 del Reglamento del ECA dispone que el procedimiento de “acreditación” será determinado específicamente por el propio ECA. Se indica, además, en el artículo 11, que la duración de la “acreditación” es indefinida, pero que estará sujeta a evaluaciones anuales de seguimiento, y visitas de reevaluación cada cuatro años. Por lo tanto, es claro que la “acreditación” se mantendrá hasta tanto el Organismo de la Evaluación de la Conformidad (OEC, sea el que solicita la “acreditación”) cumpla con los requisitos establecidos en la normativa diseñada al respecto, que, como fue analizado, corresponde a la norma ISO/IEC 17065.

El ECA, mediante el documento ECA-MC-P09 del 18 de febrero de 2013, establece el “Procedimiento general de Evaluación y Acreditación”, mediante el cual se puntualiza que un OEC puede solicitar la “acreditación” como (acápito 6) laboratorio de ensayo y laboratorio de calibración; laboratorio clínico; organismo de certificación de sistemas de gestión; organismo de certificación de producto (en el cual se contempla la “certificación” de normas de origen que se interpreta como un “proceso”); organismo de certificación de

personas; organismo de inspección; y organismo de validación/verificación de gases efecto invernadero (GEI).

El proceso general de evaluación y acreditación incluye cuatro etapas a saber (acápites 9 del documento ECA-MC-P09):

- a) **Solicitud de acreditación.**- Estando completa la solicitud, el ECA procede a la evaluación del tipo de acreditación que se solicita (por ejemplo, si es el caso de certificación de normas de origen) y se revisa la conformación del equipo evaluador.
- b) **Admisibilidad de la solicitud.**- El ECA y el Comité Asesor de Acreditación revisan la documentación y, de ser necesario, solicitan ampliación de información a la OEC.
- c) **Evaluación.**- Incluye la evaluación documental, evaluación en sitio y, si se aplica, verificación de acciones correctivas.
- d) **Toma de decisión.**- Se refiere fundamentalmente a la aceptación o no de la acreditación del OEC, la cual debe ser tomada por la Comisión de Acreditación en un plazo máximo de 15 días hábiles después de ser convocada para tal efecto, según se dispone en el documento ECA-MC-P14 del 18 de diciembre de 2012 “Toma de Decisión” en su acápite.

Finalmente, se debe señalar que el ECA ha suscrito una serie de convenios y se ha integrado como miembro con organizaciones internacionales que les otorgan reconocimiento internacional a los procesos de acreditación que realiza. Entre sus principales logros, se citan⁵¹:

- Miembro pleno de la Cooperación Interamericana de Acreditación (IAAC), desde 2002.

⁵¹ Ente Costarricense de Acreditación (ECA). www.eca.org.cr/eca_logyret.php. Consultado el 1.º de agosto de 2014.

- Miembro fundador y activo del Foro Centroamericano de Acreditación (FOCA), desde 2006.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de laboratorios de ensayos con la IAAC, desde agosto de 2006.
- Miembro pleno de la Cooperación Internacional de Acreditación de Laboratorios (ILAC), desde 2007.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de laboratorios de ensayos con la ILAC, desde enero de 2007.
- Miembro observador de la Cooperación para la Acreditación Europea (EA), desde 2007.
- Miembro asociado del Foro Internacional de Acreditación (IAF), desde 2009.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de laboratorios de calibración con la IAAC, desde marzo de 2010.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de laboratorios de calibración con la ILAC, desde marzo de 2010.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de organismos de certificación de sistemas de gestión de la calidad con la IAAC, desde febrero de 2011.
- Miembro firmante del MLA para organismos de acreditación de organismos de certificación de sistemas de gestión de la calidad con el IAF, desde abril de 2011.
- Miembro firmante del MLA para la acreditación organismos de certificación de producto con la IAAC, desde agosto 2011.
- Miembro firmante del MLA para organismos de inspección con la IAAC, desde agosto de 2011.

- Miembro firmante del MLA para organismos de certificación de producto con el IAF, desde septiembre de 2011.
- Membrecía del esquema de GLOBALG.A.P. para la acreditación de organismos de certificación, desde enero de 2012.

De esta forma se concluye que en Costa Rica se cuenta con el Ente de Acreditación requerido para acreditar a los Organismos de Certificación que se requieren certificar normas de origen. Además, se cuenta con el instrumental jurídico necesario para la propuesta de este proyecto de investigación.

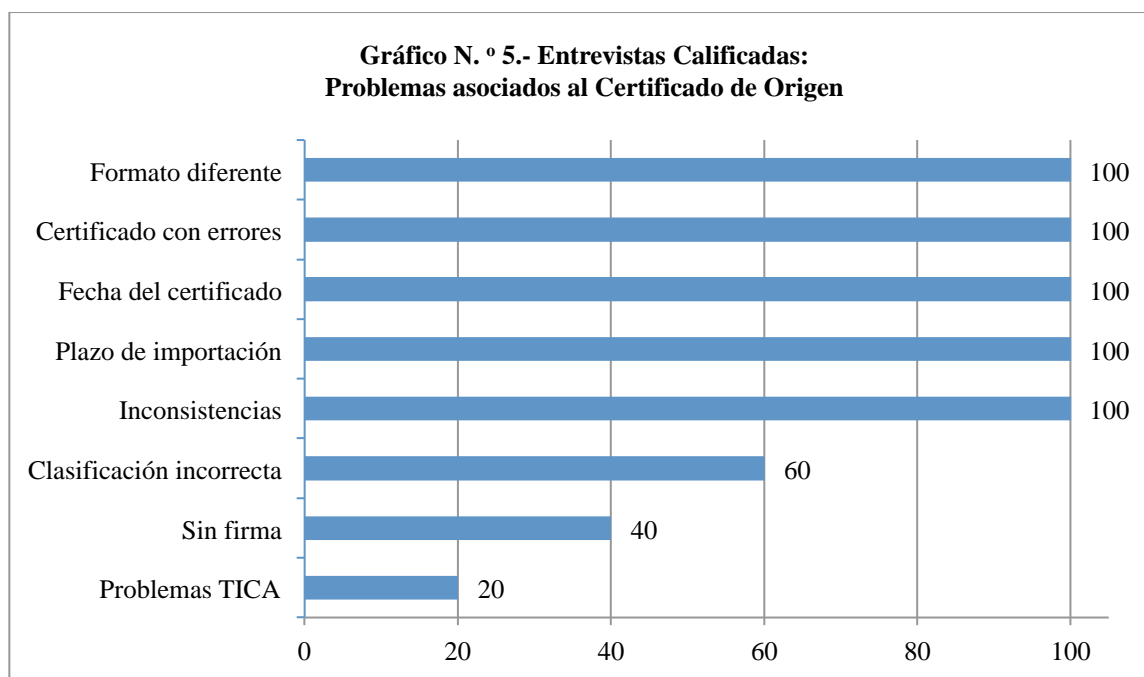
Conviene indicar que la certificación de origen de tercera parte por sí misma no exime de responsabilidad al exportador, importador o agente aduanero. Aun cuando cuenten con una certificación de tercera parte, tendrán el deber de emitir y presentar el certificado de origen de primera parte o controlado según el TLC aplicable, pues la legislación internacional así lo dispone. Sin embargo, la certificación de tercera parte se constituye en un elemento que brinda confianza a sus actuaciones como operadores de comercio internacional y podría considerarse un elemento de prueba en investigaciones administrativas de verificación de origen.

Título III: Validación de la Propuesta de Certificación de Tercera Parte en Normas de Origen

Capítulo 10: Validación de la propuesta de certificación de tercera parte

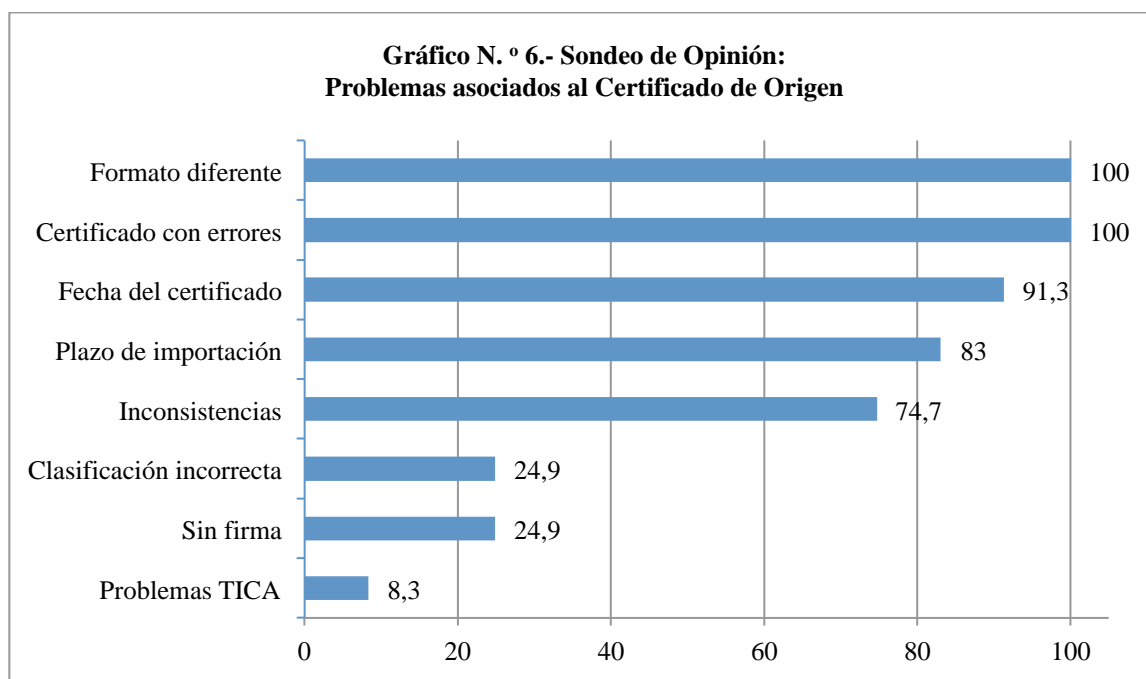
10.1 Validación de los problemas ya reconocidos con la certificación de origen

Como habíamos observado en la sección correspondiente al análisis de la jurisprudencia costarricense sobre los principales problemas que se detectaban con los certificados de origen, las entrevistas calificadas realizadas vienen a validar los resultados encontrados y en un alto porcentaje se cree que el incumplimiento de la norma de origen es alto, pero que la ausencia de recursos para verificar el origen no ha revelado esa problemática (véase Gráfico N. ° 5). En efecto, se reconoce que los principales problemas que se afrontan con estos instrumentos se refieren a: usar formato diferente al negociado; certificado llenado con errores, incluida la mala aplicación de la regla de origen; fecha del certificado vencida; plazo de importación no coincide con documentación; e inconsistencias entre este documento y los demás de soporte (un detalle mayor puede observarse en el Anexo N. ° 2).



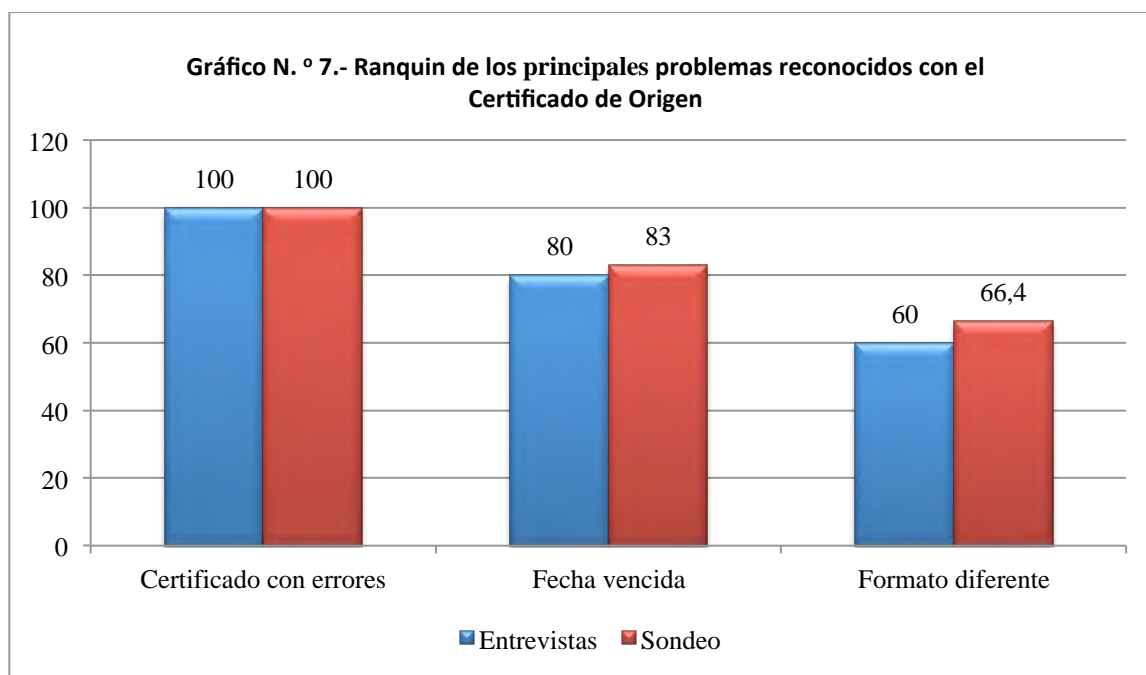
Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados de las entrevistas calificadas

Igualmente, de los resultados procesados del sondeo de opinión realizado, se detecta fundamentalmente la misma problemática ya revelada, aunque con diferentes porcentajes relativos: usar formato diferente al negociado (100%); certificado llenado con errores (100%); fecha del certificado vencida (91,3%); plazo de importación no coincide con documentación (83%); e inconsistencias entre este documento y los demás de soporte (74,7%).



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados del sondeo de opinión.

Ahora bien, por medio de ambos métodos de investigación se validan igualmente los principales tres problemas que se reconocen con el uso de los certificados de origen para acreditar el trato arancelario preferencial negociado en cada uno de los tratados de comercio correspondiente.



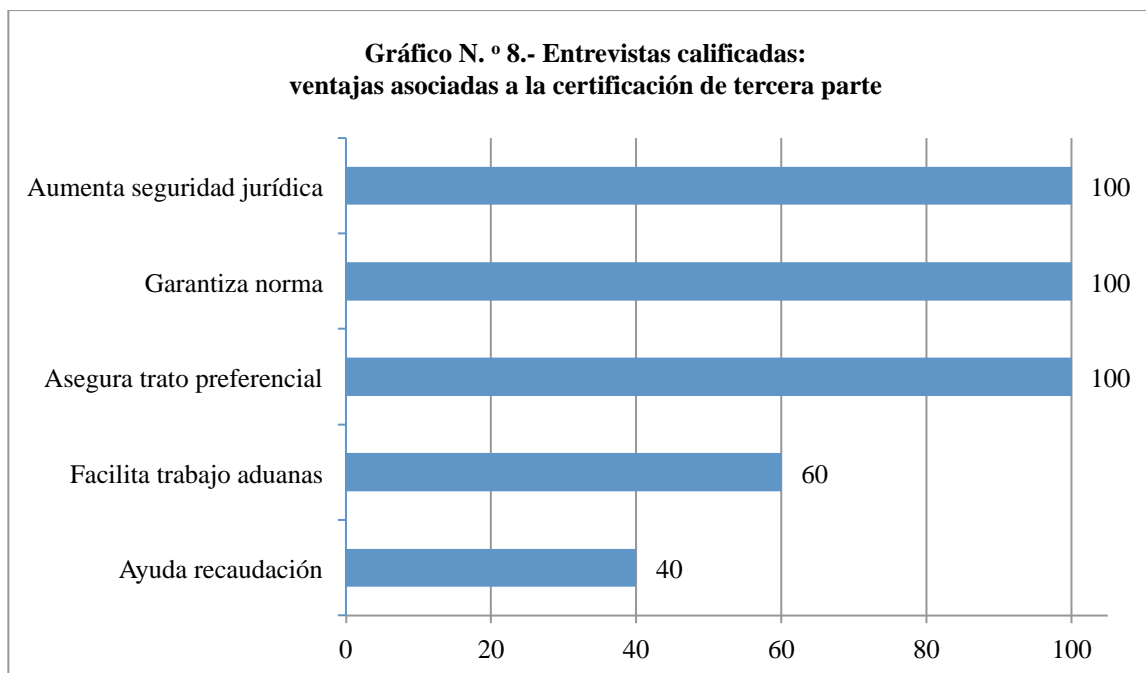
Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados de las entrevistas calificadas y del sondeo de opinión

Como se puede observar, los principales tres problemas reconocidos, tanto en el proceso de las entrevistas calificadas como en el sondeo de opinión, se refieren a la presentación de certificado de origen con errores de llenado, incluida la mala aplicación de la regla de origen; presentación de certificado de origen con fecha vencida (80% en entrevistas calificadas y 83% en sondeo de opinión); y presentación de certificado de origen en formato diferente al negociado (60% en entrevistas calificadas y 66,4% en sondeo de opinión).

10.2 Ventajas de utilización de la Certificación de Tercera parte para acreditar el origen de las mercancías

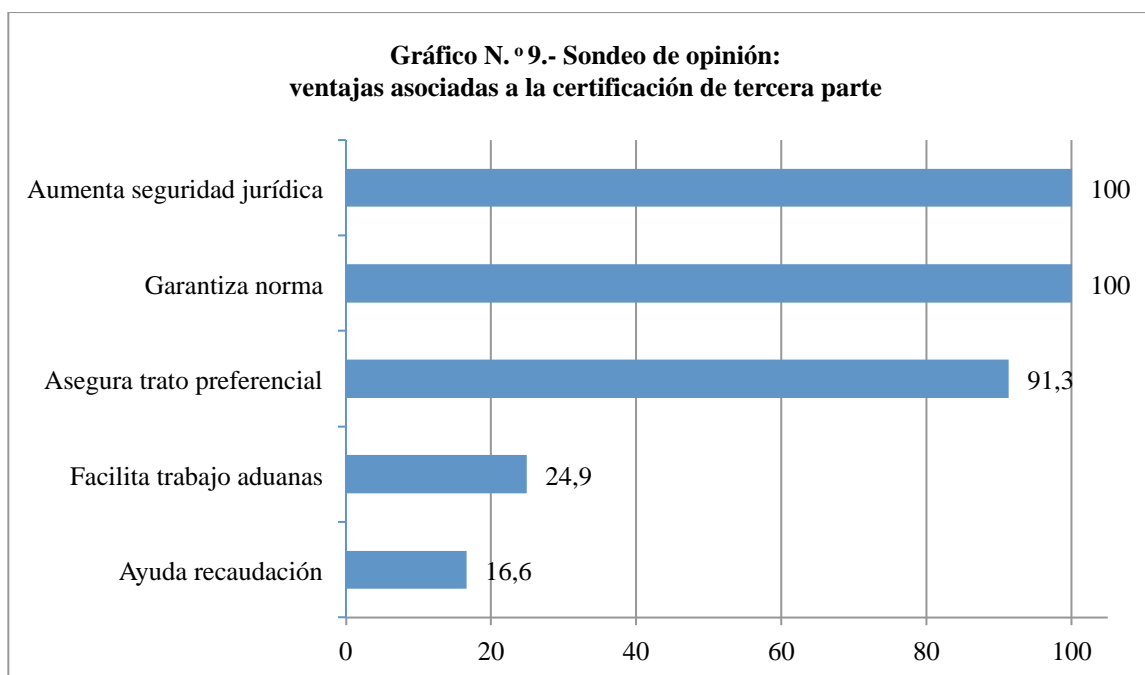
Es importante destacar que la totalidad de las personas entrevistadas en el proceso de las entrevistas calificadas y en el sondeo de opinión, reconoció conocer sobre la existencia de la certificación de tercera parte para acreditar normas de calidad, pero no de origen. Ello es enteramente compatible con el perfil de los entrevistados que, en lo fundamental, son dirigentes empresariales, investigadores o bien empresarios acostumbrados a tener presente estos términos comerciales. Asimismo, todos coincidieron en indicar que la certificación de tercera parte es útil para acreditar el origen de las mercancías y, sobre todo, que efectivamente brindaría confianza y seguridad jurídica a los operadores del comercio internacional.

De manera particular, en las entrevistas calificadas se reconocen cinco ventajas de la utilización de la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen: aumenta la seguridad jurídica; garantiza cumplimiento de la norma de origen; asegura el trato preferencial; facilita el trabajo de aduanas; y en menor grado ayuda con la recaudación fiscal.



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados de las entrevistas calificadas.

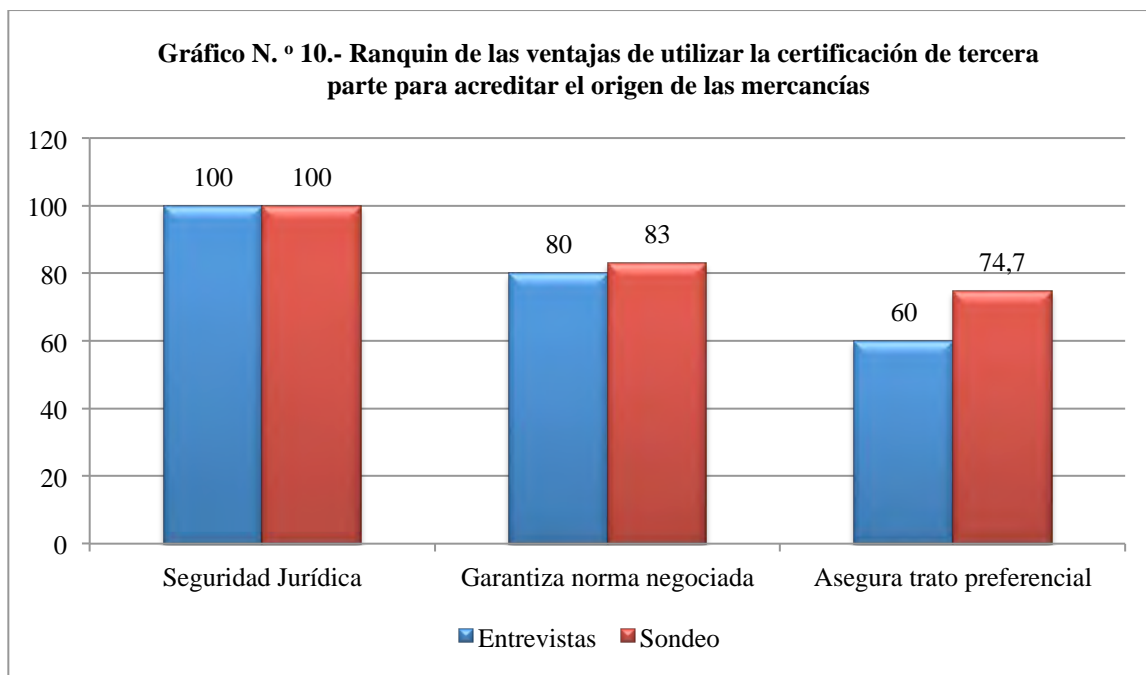
En el caso del sondeo de opinión, igualmente se validan los mismas cinco ventajas de usar la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen, aunque con porcentajes de opinión un tanto diferentes (un detalle mayor puede observarse en el Anexo N. ° 3).



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados del sondeo de opinión.

Además, tanto en el proceso de entrevistas calificadas como en el sondeo de opinión, se validan las mismas tres ventajas para utilizar la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen. En primer término, resulta que la totalidad de los entrevistados están de acuerdo en calificar como la principal ventaja el aumento de la seguridad jurídica en los operadores del comercio internacional. En segundo lugar, aunque con menor porcentaje de coincidencias, se muestra el hecho de que la certificación de tercera parte garantiza el cumplimiento de la norma de origen que se acredita (80% en entrevistas calificadas y 83% en el sondeo de opinión).

Finalmente, se destaca que el uso de la certificación de tercera parte asegurar el trato arancelario negociado en el tratado (60% en entrevistas calificadas y 74,7% en el sondeo de opinión).



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados procesados de las entrevistas calificadas y del sondeo de opinión.

Conclusiones

La legislación internacional sobre el tema de normas de origen y la jurisprudencia costarricense señalan que el otorgamiento del trato preferencial está condicionado a la presentación de un certificado de origen válido, expedido por primera parte, pudiendo ser este el productor, exportador y, en algunos casos, el importador. Asimismo, se concuerda en que el certificado debe cumplir con determinados requisitos como: estar debidamente firmado por el exportador, el productor o importador del bien; indicar claramente la fecha de expedición, así como las fechas en que se realizarán las importaciones; y utilizar el formato acordado previamente⁵² cuando así fuese el caso. Sin embargo, el aspecto más importante de un certificado de origen es la acreditación de que la mercancía que ampara cumple una regla técnica y jurídica que acredita esa mercancía como originaria y le permite el comercio en condición de libre comercio o tratamiento arancelario preferencial.

Esta acreditación de la mercancía de originaria además produce una serie de efectos económicos y jurídicos sobre otros agentes. En este sentido, disminuye la recaudación de impuestos ante la exoneración de aranceles que implica. Si el bien importado es también producido en el país de importación, mejora su competitividad y pone a la industria nacional a competir en condiciones similares ante la disminución de la protección arancelaria. Además, se genera una responsabilidad patrimonial para los importadores y agentes aduaneros, que son responsables por los impuestos exonerados por un período de cuatro años con la posibilidad de tener que pagar además intereses y multas si se desacredita un certificado de origen.

⁵² En el Anexo 4 se presenta a manera del ejemplo el formato acordado de Certificado de Origen en el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y México.

Por consiguiente, la certificación de origen reviste mucha importancia y resulta válida la preocupación que existe entre funcionarios públicos, empresarios, comerciantes y agentes aduaneros de fortalecer los mecanismos de verificación y seguridad en torno al cumplimiento de las normas de origen.

En general, podemos concluir que, para el caso de las negociaciones que Costa Rica ha efectuado sobre normas de origen en los tratados de libre comercio, el principio básico que se ha utilizado para acreditar el principio de transformación sustancial, es el de cambio de clasificación arancelaria (o salto arancelario). Este criterio consiste en el cumplimiento de un cierto nivel de cambio en la clasificación arancelaria entre el bien final que se elabora y los insumos y materiales que se utilizan, en el entendido de que tales insumos, materiales y bienes no clasifican en la misma fracción arancelaria que el producto final elaborado. Las normas de origen son normas técnicas y jurídicas de diversa índole y su interpretación requiere el conocimiento del proceso productivo del bien que se certifica, las materias e insumos que se utilizan y su procedencia. El lenguaje que se utiliza en su redacción es sumamente técnico y en algunos casos puede escapar del conocimiento e entendimiento de los productores y con mayor razón de los exportadores cuando estos no son los fabricantes de las mercancías.

Este conocimiento técnico y jurídico que se requiere justifica que los operadores del comercio internacional cuenten con certificadores debidamente acreditados para certificar normas de origen que brinden confianza y seguridad jurídica a este proceso.

Además del cumplimiento de una norma jurídica de origen, los importadores deben asegurar un procedimiento de exportación logístico que no elimine la condición de origen de los productos. Por ejemplo, que se realice la expedición directa de la mercancía y si esto no es posible por las condiciones del transporte internacional, poder demostrar que la mercancía permaneció bajo vigilancia aduanera cuando estuvo en territorio de países no Parte del TLC. Estas condiciones no se demuestran en el certificado de origen y en algunas

ocasiones la prueba resulta difícil de obtener. En estos casos, la certificación de origen de tercera parte podría extender su cobertura a certificar el proceso logístico de exportación y a evitar inconvenientes ante cuestionamientos de las autoridades aduaneras.

Esta investigación permitió validar la hipótesis formulada y aporta una solución que complementa la certificación de origen de primera parte y a la vez ofrece un mecanismo de transparencia y seguridad jurídica.

En este sentido, un importador y su agente aduanero contarían con un instrumento que les brinde confianza sobre las importaciones que realizan y la exoneración de impuestos que solicitan en el marco de un TLC. Asimismo, las dudas que existan sobre el cumplimiento de determinada norma de origen podrían resolverse con una certificación de tercera parte, antes de que un productor o comercializador interpongan una denuncia ante la Dirección General de Aduanas para conducir un procedimiento de verificación de origen de un competidor. Este instrumento, podría ser de utilidad en el seno de organizaciones empresariales donde productores nacionales e importadores podrían convenir la realización de certificaciones de tercera parte para garantizar la transparencia y seguridad jurídica en las relaciones de competencia entre productos nacionales e importados.

Aunque la certificación de tercera parte sería de utilización voluntaria, la confianza que genera podría permitir su uso como prueba en procedimientos administrativos de verificación de origen. También podría ser un instrumento de prueba que permita enmendar errores en el certificado de origen y en el futuro hasta podría incorporarse como instrumento jurídico en futuros acuerdos comerciales internacionales; por ejemplo, como alternativa a los certificados de origen controlados.

El análisis de los casos tramitados ante el Tribunal Aduanero Nacional demuestra que en la gran mayoría de los casos en los que se deniega el trato arancelario preferencial, obedecen a problemas de forma por no utilizar el formato acordado previamente; porque el certificado

tiene una fecha incorrecta; por no estar firmado el certificado; por incongruencias sobre clasificación de las partidas que no es coincidente con la documentación aportada; y otro se relaciona con una mala clasificación de las mercancías. Siendo que el espíritu de un TLC es la liberalización comercial, convendría contar con un instrumento fiable como el certificado de tercera parte que permita el complemento de los certificados de primera parte cuando presenten defectos como los anteriores, a efectos de no denegar las preferencias arancelarias solicitadas.

El tratamiento arancelario preferencial compromete la responsabilidad de cuatro agentes económicos que intervienen en el proceso de importación: a) en primer lugar, el exportador quien emite o participa en el proceso de emisión del certificado de origen; b) la Administración Aduanera, que tiene un deber de control; c) en tercer lugar, el importador que es responsable directo por la declaración de importación que realiza; y c) finalmente, el Agente Aduanero, que es representante y a la vez solidario con el importador en el pago de los impuestos.

Los principales tres problemas reconocidos, tanto en el proceso de las entrevistas calificadas como en el sondeo de opinión, se refieren a la presentación de certificado de origen con errores de llenado y incluida la mala aplicación de la norma de origen; presentación de certificado de origen con fecha vencida (80% en entrevistas calificadas y 83% en sondeo de opinión); y presentación de certificado de origen en formato diferente al negociado (60% en entrevistas calificadas y 66,4% en sondeo de opinión).

Esta problemática validada coincide plenamente con los hallazgos del análisis de contenido que rescató los principales problemas enfrentados por los importadores, con base en las sentencias del Tribunal Aduanero Nacional, como consecuencia de revisiones posteriores al certificado de origen de primera parte que dieron como resultado la anulación del trato arancelario inicialmente otorgado.

La totalidad de las personas entrevistadas en el proceso de las entrevistas calificadas y en el sondeo de opinión, reconocieron conocer sobre la existencia de la certificación de tercera parte para acreditar normas de calidad pero no para normas de origen. Asimismo, todos coincidieron en indicar que la certificación de tercera parte es útil para acreditar el origen de las mercancías.

Tanto en el proceso de entrevistas calificadas como en el sondeo de opinión, se validan las mismas tres ventajas para utilizar la certificación de tercera parte para acreditar normas de origen: a) la principal ventaja indicada es el aumento de la seguridad jurídica en los operadores del comercio internacional; b) en segundo lugar, aunque con menor porcentaje de coincidencias, garantiza el cumplimiento de la norma de origen que se acredita; y c) asegura el trato arancelario negociado en el tratado.

Costa Rica dispone del marco jurídico apropiado para implementar la certificación de origen de tercera parte. En efecto la Ley N. ° 8279 del 2 de mayo de 2002, publicada en *La Gaceta* N. ° 96 del 21 de mayo de 2002, se establece el Sistema Nacional para la Calidad (SNC), se constituye en el marco para dar cumplimiento a las actividades vinculadas a la evaluación de la conformidad, demostración de la calidad y el cumplimiento de compromisos internacionales en materia de calidad. Y justamente ese es el marco propicio para implementar la certificación de origen de tercera parte.

El ECA se crea en el capítulo IV (artículos 19 al 38) de la Ley N. ° 8279 y es la entidad competente para ejecutar tareas específicas de acreditación según los requisitos de las normas internacionales. El Reglamento de Estructura Interna y funcionamiento del Ente Costarricense de Acreditación, Decreto Ejecutivo N. ° 37740-MICIT, detalla de manera más precisa las competencias únicas del ECA para llevar a cabo los procedimientos de acreditación de laboratorios de ensayos; laboratorios de calibración; organismos de certificación de productos, sistemas de gestión y de personas; organismos de inspección y control; y todo otro organismo afín que ofrezca servicios de evaluación de la conformidad.

El ECA dispone de los mecanismos apropiados para la acreditación de Organismos de Certificación en Costa Rica y se dispone de las normas internacionales para la acreditación y la certificación de normas de origen.

En primer término, la norma ISO/IEC 17065 ofrece los criterios generales que deben cumplir los organismos de certificación, para realizar un sistema de certificación de productos, el cual podría ser el apropiado para un sistema de certificación de normas de origen.

En segundo término, la Norma ISO/IEC 17067: 2013 contiene los lineamientos internacionales para la “certificación” de productos, para lo cual se entiende claramente que cuando se indica “producto” debe entenderse alternativamente y cuando corresponda “proceso” o servicio”.

En este sentido, la “certificación” de normas de origen debe ser evaluada según el sistema 6 dispuesto en la norma, puesto que de lo que se trata es de certificar que un producto determinado cumple con una determinada norma de origen, el cual usualmente, y como ya hemos visto, incorpora un criterio de transformación sustancial y requiere la evaluación de un proceso productivo y logístico de exportación.

Bibliografía

LIBROS

BLANCO Herminio, ZABLUDOVSKY Jaime, *Alcance y límites de la negociación del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas*, Buenos Aires, Argentina; Documento de Trabajo IECI-01, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), abril de 2003.

BOTERO MONTOYA, Luis Horacio, *Teoría de públicos: lo público y lo privado en la perspectiva de la comunicación*, Medellín, Colombia; Editorial Universidad de Medellín, Setiembre de 2006.

CABELLO PÉREZ Miguel, CABELLO GONZÁLEZ José Miguel, *Las aduanas y el comercio internacional*, 3.ª ed. revisada y actualizada, Madrid, España; Escuela Superior de Ingenieros Comerciales (ESIC). Serie Libros Profesionales de Empresa, febrero de 2012.

CARDERO María Elena. *Qué ganamos y qué perdimos con el TLC?*. México D. F., México; Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V., 2003.

COOK Thomas, REICHARDT Charles, *Métodos Cualitativos y cuantitativos en investigación evaluativa*, 5.ª ed., Madrid, España; Ediciones Morata, S. L., 2005.

FLICK Uwe, “Entrevistas Semiestructuradas”, en *Introducción a la Investigación Cualitativa*, 2.ª ed., Madrid, España; Ediciones Morata S. L., 2007.

GARAY Luis Jorge; CONEJO Rafael, *Metodología para el análisis de regímenes de origen: Aplicación en el caso de las Américas*, Buenos Aires, Argentina; Instituto para la

Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Documento de Trabajo No. 8, setiembre de 2001.

GOVAERE VICARIOLI Velia, OCAMPO SÁNCHEZ Fernando. *Ensayos temáticos sobre el TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos*, San José, Costa Rica; Editorial Universidad Estatal a Distancia, Colección Ágora, Serie Estudios N.º 6, 2005.

INSTITUTO DE NORMAS TÉCNICAS DE COSTA RICA (INTECO), *Evaluación de la conformidad – Requisitos para organismos que certifican productos, procesos o servicios*, San José, Costa Rica, Documento INTE/ISO/IEC 17065:2013, marzo de 2013.

IZAM Miguel. *Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina*, Santiago, Chile; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie “Comercio Internacional”, mayo de 2003.

KINGSTON Ivan, “The economic of rules of origin”, en *Rules of origin in international trade: A comparative study*, Ann Arbor, Michigan, United States of America; The University of Michigan Press, 1997.

KRIPPENDORFF Klaus, *Metodología de análisis de contenido: Teoría y Práctica*, Barcelona, España; Ediciones Paidós Ibérica S. A., 1990.

LÓPEZ LIBREROS José Manuel, “Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC”, en *Revista de Información Comercial Española (ICE): 60 años del sistema GATT-OMC*, Madrid, España; N.º 843, julio de 2008.

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR (COMEX), *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Colombia: Documento Explicativo*, San José, Costa Rica; agosto de 2013.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, *Entender la OMC*, 4.ª ed., Ginebra, Suiza; diciembre de 2008.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, *Examen de las políticas comerciales. Informe de Costa Rica*, Ginebra, Suiza; Documento N.º WT/TPR/G/286, agosto de 2013.

PLÁ RODRÍGUEZ, Américo, *Los principios del Derecho del Trabajo*, Segunda ed., Buenos Aires, Argentina; Ediciones Depalma, 1.990.

RHODE PONCE Andrés, *Derecho Aduanero Mexicano: Fundamentos y regulaciones de la actividad aduanera*, 4.ª reimpr. de la 1.ª ed., México D. F., México; Editorial ISEF, mayo de 2005.

WITKER Jorge, *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, México D. F., México; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.

ARTÍCULOS Y CONSULTAS DE INTERNET

Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Documento Explicativo, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), [http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/aacue/Documento%20Explicativo%20final%20\(19-07-12\).pdf](http://www.comex.go.cr/tratados/proceso_legislativo/aacue/Documento%20Explicativo%20final%20(19-07-12).pdf), P. 34, último párrafo, consultado el 24 de julio de 2014.

Acuerdos Comerciales Regionales: Las normas de la OMC, Organización Mundial del Comercio (OMC), http://wto.org/spanish/tratop_s/region_s/regrul_s.htm consultado el 22 de julio de 2014.

Costa Rica, Organización Mundial del Comercio (OMC),

<http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=S&Country=CR>
consultado el 22 de julio de 2014.

Diez años del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Chile, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX),

<http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/chile/Documento%2010%20anos%20del%20TLC%20con%20Chile.pdf> consultado el 24 de julio de 2014.

Resultados para normas de origen, Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ),

http://196.40.56.20/SCIJ_MHDA/docjur/mhda_resultado_busqueda.aspx?strTipoBusqueda=4%20&strSubTipoBusqueda=11%20&nBaseDato=2%20&strTexto=normas%20de%20origen&nBuscarPor=0&nMaximo=50&nAnnoInicio=&nAnnoFin=&bLimpiar=True&strOrdenadoPor=FECHA&strOrden=DESC consultado el 22 de julio de 2014

PÁGINAS DE INTERNET

Ente Costarricense de Acreditación (ECA). www.eca.org.cr/eca_logyret.php.

International Organization for Standardization (ISO),

<http://www.iso.org/iso/home/standards/certification.htm> consultado el 24 de Julio de 2014.

ANEXOS**ANEXO N. ° 1.- FORMULARIO PARA LA ENTREVISTA ESTRUCTURADA Y PARA EL SONDEO DE OPINIÓN**

Identificación del Entrevistado		
Nombre:		
Empresa o Institución:		
Tél.:	Fax:	e-mail:

1.- De acuerdo con su experiencia, cuáles son los principales inconvenientes que enfrenta el empresario con el certificado de origen para acreditar el tratamiento arancelario preferencial de un determinado producto?

2.- Cuál es su opinión sobre los siguientes problemas que se enfrentan con el Certificado de Origen para acreditar el tratamiento arancelario preferencial de un producto?

Dígame si alguna o varias de las situaciones que le voy a mencionar constituye(n) un problema que se puede asociar al certificado de origen cuando se acredita el trato arancelario preferencial de un producto.		SÍ	NO	NS/NR
A1	Se usa un formato diferente al aprobado en el TLC	1	2	9
A2	El certificado de origen contiene errores en el llenado, incluida mala aplicación de la norma de origen	1	2	9
A3	La fecha de emisión del certificado está vencida	1	2	9
A4	El plazo para la importación de la mercancía no coincide con la documentación de respaldo	1	2	9
A5	Existen inconsistencia entre el certificado de origen y los documentos de respaldo	1	2	9
A6	Se presenta el Formulario de Origen sin firma	1	2	9
A7	Se transmite información al TICA que no coincide con el certificado de origen y con la documentación de respaldo	1	2	9
A8	La clasificación arancelaria del certificado de origen es incorrecta	1	2	9
A9	Existe una mala aplicación de la regla de origen por parte del firmante del certificado de origen	1	2	9

Tiene algún comentario en particular que hacer sobre algún tema:

3.- De los problemas evaluados en los puntos 2 y 3 anteriores, cuáles son para usted los más importantes? ¿Podría indicar un orden de importancia? (repase con el entrevistado los problemas que se marcaron anteriormente en los puntos 2 y 3).

De las situaciones anteriores, mencione las tres más relevantes como problemas que se presentan con el Certificado de Origen		ANOTE EL CÓDIGO DE LA LISTA
B1	PRIMERA	/___/___/
B2	SEGUNDA	/___/___/
B3	TERCERA	/___/___/

4.- Existe alguna otra situación o problema que no se incluyó y que debería incluirse?

C1	¿Existe otra situación que debería incluirse en la lista?	1. SÍ 2.NO
C2	¿Cuál? Descríbala: RESP: _____	/__/_/
C3	¿En qué prioridad ubicaría esa situación?	/__/_/

5.- Indague sobre el conocimiento que tiene el entrevistado sobre la certificación de tercera parte como instrumento de acreditación.

D1	¿Conoce, ha oído hablar o ha escuchado sobre la certificación de tercera parte?	1. SÍ 2.NO
D2	¿Conoce, ha oído hablar o ha escuchado sobre casos en que se haya utilizado la certificación de tercera parte? Puede indicar en qué casos? RESP: _____	1. SÍ 2.NO /__/_/

6.- Respecto a la certificación de tercera parte de manera voluntaria como instrumento complementario para acreditar normas de origen. Sobre este particular:

E1	¿Considera que la certificación de tercera parte será un instrumento útil para el caso de acreditar el cumplimiento de las normas de origen?	1. SÍ 2.NO
E2	Si su respuesta es negativa, pregunte sobre el fundamento de su posición. RESP: _____	1. SÍ 2.NO /__/_/

7.- Podría indicar de los siguientes aspectos que le voy a mencionar, ¿cuáles constituyen una ventaja al utilizar la certificación de tercera parte para el caso de las normas de origen?

¿Cuáles son las ventajas de usar la certificación de tercera parte para el caso de acreditar normas de origen?		SÍ	NO	NS/NR
F1	Garantiza el cumplimiento de la norma de origen negociada	1	2	9
F2	Asegura el trato arancelario preferencial negociado	1	2	9
F3	Facilita el trabajo de la autoridad aduanera	1	2	9
F4	Ayuda con la recaudación fiscal	1	2	9
F5	Contribuye con la seguridad jurídica de las operaciones del comercio exterior	1	2	9

8.- De las ventajas evaluadas en el punto 7 anterior, ¿cuáles son para usted los más importantes? ¿Podría indicar un orden de importancia? (repase con el entrevistado las ventajas que se marcaron anteriormente en el punto 7).

De las ventajas anteriores, mencione las tres más relevantes para la certificación de tercera parte		ANOTE EL CÓDIGO DE LA LISTA
B1	PRIMERA	/___/___/
B2	SEGUNDA	/___/___/
B3	TERCERA	/___/___/

9.- Existe alguna otra ventaja que no se incluyó y que debería incluirse?

C1	¿Existe otra situación que debería incluirse en la lista?	1. SÍ 2.NO
C2	¿Cuál? Descríbala: RESP: _____ _____	/___/___/
C3	¿En qué prioridad ubicaría esa situación?	/___/

ANEXO N.º 2.- Resultados de las entrevistas calificadas (5)

1. Problemas reconocidos con el certificado de origen		Sí	No	NS
a)	Usa formato diferente al aprobado en TLC	5	0	0
b)	Certificado contiene errores	5	0	0
c)	Fecha de emisión del certificado vencida	5	0	0
d)	El plazo de la importación no coincide con documentación	5	0	0
e)	Inconsistencias entre certificado y documentos de respaldo	5	0	0
f)	Certificado de origen sin firmar	2	3	0
g)	Transmite información al TICA que no coincide con certificado	1	4	0
h)	Clasificación arancelaria es incorrecta	3	2	0
2. Ranquin de los problemas reconocidos con certificado				
a)	Certificado de origen contiene errores de llenado	Primero (5)		
b)	La fecha de emisión del certificado de origen está vencida	Segundo (4)		
c)	Se usa un formato diferente al aprobado en TLC	Tercero (3)		
3. Conoce sobre la certificación de tercera parte?		5	0	0
4. Considera que la certificación de tercera parte es útil para acreditar el origen de las mercancías?		5	0	0
5. Ventajas de utilizar la certificación de tercera parte				
a)	Garantiza cumplimiento de la norma de origen	5	0	0
b)	Asegura el trato arancelario preferencial negociado	5	0	0
c)	Facilita el trabajo de la autoridad aduanera	3	2	0
d)	Ayuda con la recaudación fiscal	2	3	0
e)	Contribuye con la seguridad jurídica de las operaciones comerciales	5	0	0
6. Ranquin de las ventajas de utilizar la certificación de tercera parte				
a)	Contribuye con la seguridad jurídica de las operaciones comerciales	Primero (5)		
b)	Garantiza el cumplimiento de la norma de origen negociada	Segundo (4)		
c)	Asegura el trato arancelario preferencial negociado	Tercero (3)		

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados procesados de las entrevistas calificadas.

ANEXO N.º 3.- Resultados del sondeo de opinión (12)

7. Problemas reconocidos con el certificado de origen		Sí	No	NS
a)	Usa formato diferente al aprobado en TLC	12	0	0
b)	Certificado contiene errores	12	0	0
c)	Fecha de emisión del certificado vencida	11	1	0
d)	El plazo de la importación no coincide con documentación	10	2	0
e)	Inconsistencias entre certificado y documentos de respaldo	9	3	0
f)	Certificado de origen sin firmar	3	9	0
g)	Transmite información al TICA que no coincide con certificado	1	11	0
h)	Clasificación arancelaria es incorrecta	3	9	0
8. Ranquin de los problemas reconocidos con certificado				
a)	Certificado de origen contiene errores de llenado	Primero (12)		
b)	La fecha de emisión del certificado de origen está vencida	Segundo (10)		
c)	Se usa un formato diferente al aprobado en TLC	Tercero (8)		
9. Conoce sobre la certificación de tercera parte?		12	0	0
10. Considera que la certificación de tercera parte es útil para acreditar el origen de las mercancías?		12	0	0
11. Ventajas de utilizar la certificación de tercera parte				
a)	Garantiza cumplimiento de la norma de origen	12	0	0
b)	Asegura el trato arancelario preferencial negociado	11	1	0
c)	Facilita el trabajo de la autoridad aduanera	3	9	0
d)	Ayuda con la recaudación fiscal	2	10	0
e)	Contribuye con la seguridad jurídica de las operaciones comerciales	12	0	0
12. Ranquin de las ventajas de utilizar la certificación de tercera parte				
a)	Contribuye con la seguridad jurídica de las operaciones comerciales	Primero (12)		
b)	Garantiza el cumplimiento de la norma de origen negociada	Segundo (10)		
c)	Asegura el trato arancelario preferencial negociado	Tercero (9)		

Fuente: Elaboración propia, con base en los resultados procesados del sondeo de opinión

ANEXO N.º 4.- Formato de certificado de origen TLC Centroamérica-México

**TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LAS
REPÚBLICAS DE COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y NICARAGUA
CERTIFICADO DE ORIGEN**

Llenar a máquina o con letra de molde o de imprenta. Este documento no será válido si presenta alguna raspadura, tachaduras o enmiendas.

1. Nombre y domicilio del exportador: Teléfono: _____ Fax: _____ Número de Registro Fiscal: _____		2. Período que cubre: D M A D M A De: ___/___/___/ A: ___/___/___/					
3. Nombre y domicilio del productor:		4. Nombre y domicilio del importador:					
5. Descripción de la(s) mercancía(s):		6. Clasificación arancelaria	7. Criterio para trato preferencial	8. Método utilizado VCR	9. Productor	10. Otras instancias	11. País de origen
12. Observaciones:							
<p>13. Declaro bajo protesta de decir verdad o bajo juramento que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. - Las mercancías son originarias y cumplen con los requisitos de origen que les son aplicables conforme al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y 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 4.18 (Transbordo y Expedición Directa) del Tratado. - Me comprometo a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido del presente certificado de origen, 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. <p>Este certificado se compone de _____ hojas, incluyendo todos sus anexos.</p>							
Firma autorizada:		Empresa:					
Nombre:		Cargo:					
Fecha: D M A ___/___/___/		Teléfono:			Fax:		
		Correo electrónico:					