

# LOS CERTIFICADOS DE ORIGEN EN EL TRAFICO INTRAZONA DEL MERCOSUR.

*por OMAR CÉSAR BURGOS*

## SUMARIO

1. Introducción. Las normas aplicables.
2. Requisitos que debe cumplimentar el Certificado de Origen.
  - 2.1 Entidades autorizadas a emitir los Certificados de Origen.
  - 2.2 La solicitud del certificado de origen. La declaración. Ajuste al texto de la N.C.M.
  - 2.3. Pretendidas infracciones por declaración inexacta.
  - 2.4 Plazo para su emisión.
  - 2.5 Deberá presentarse en original.
  - 2.6 Plazo de validez del certificado.
  - 2.7 El plazo para su presentación.
  - 2.8 Otros requisitos.
3. Dudas de la Aduana del país de importación sobre la autenticidad o veracidad del certificado de origen.
  - 3.1 Procedimiento.
  - 3.2 Sanciones.
4. El error formal y la posibilidad de subsanarlo.
5. Proyecto del C.A.M. de Ouro Preto, Brasil del 16 de diciembre de 1994.

### 1) **Introducción. Las normas aplicables.**

El Tratado de Asunción del 26 de marzo de 1991 que instituyó el Mercosur, se registró en la ALADI bajo el nro. 18, como Acuerdo de Complementación Económica abierto a la adhesión de los demás países de esa Asociación estableciendo un régimen preferencial aduanero y comercial para los cuatro países miembros- Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil-.

Para que los beneficios de las rebajas arancelarias concedidas entre los Estados Partes fueran efectivamente aplicados a los productos originarios en la zona y no a los importados extrazona, los Estados miembros fijaron pautas claras y precisas de origen.

En los Tratados de Integración como el

Tratado del Mercosur, la existencia de aranceles diferentes aplicables a los países de extrazona justifican la determinación de las reglas de origen, por ello los países miembros han fijado regímenes de origen por vía convencional, sin perjuicio del mantenimiento de reglas de origen establecidas por vía unilateral (caso del art. 14 del Código Aduanero Argentino) tendientes a llenar un vacío en el supuesto de ser necesaria la determinación del origen sin que haya instrumento convencional aplicable.

Para establecer dichas reglas el Consejo Común del Mercosur aprobó, a través de la Decisión 6/94 el Reglamento correspondiente al Régimen de Origen del Mercosur. Teniendo como base este instrumento, el Octavo Protocolo Adicional del Acuerdo de Complementación Económica nro. 18, (ACE 18), celebrado

entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, sustituyó el régimen general de origen del Acuerdo de Complementación Económica nro. 18 por el "Reglamento de Origen del Mercosur", con vigencia a partir del 1ro. de enero de 1995, (conf. art. 2).

Sobre la base de la instrucción impartida por la Subsecretaría de Comercio Exterior, nota 1566/95 del 27 de octubre de 1995, la entonces denominada Administración Nacional de Aduanas dictó un "Instructivo Relativo a los Certificados de Origen Mercosur", Aviso 217/95- de fecha 28 de noviembre de 1995, mediante el cual se dispuso que a partir del 14 de noviembre de 1995 y hasta tanto se acordaren los requisitos de origen exigibles en forma cuatripartita, se exigirá la presentación de Certificados de Origen para todas las operaciones de intrazona, siempre que se ajustaren al régimen de Origen Mercosur, previsto en el citado Protocolo, disponiendo a continuación distintas excepciones a dicha norma de alcance general.<sup>(1)</sup>

Entre los días 28 al 30 de agosto de 1996, la Comisión de Comercio del Mercosur, celebró su XV Reunión y dictó la Directiva nro. 12 con referencia a la aplicación del Régimen de Origen Mercosur, que fue comunicada a la Administración Nacional de Aduanas mediante nota 2025/96 de la Subsecretaría de Comercio Exterior.<sup>(2)</sup>

## 2. Requisitos que debe cumplimentar el Certificado de Origen.

En un tráfico comercial activo la acreditación de origen debe consistir en un trámite rápido y eficaz. Para ello el derecho aduanero

consagró la utilización del "certificado de origen", instrumento emanado ya sea del Estado Parte del lugar de exportación o de entidades representativas de los Sectores productores o comerciales de ese lugar.

El Anexo D. 3 de la Convención de Kyoto de 1973, relativo al "Control de las pruebas documentales del origen" señala que los certificados de origen y otras pruebas documentales del origen tienen por finalidad facilitar el control del origen, y entiende por tal el formulario que permite identificar las mercaderías.

Por su parte, el Octavo Protocolo Adicional del Acuerdo del Mercosur define al certificado de origen como el documento que permite la comprobación del origen de las mercaderías entre los Estados Partes y constituye un medio de prueba que facilita la tarea de imputar la mercadería al régimen especial al cual ampara.

La imputación del certificado a la mercadería negociada debe ser suficientemente clara como para no malograr el amparo al régimen preferencial del que gozaren; es por ello que para el aprovechamiento integral del régimen de origen se han previsto distintos requisitos y condiciones que corresponde observar.

### 2.1 Entidades autorizadas a emitir los Certificados de Origen.

La emisión de los certificados de origen estará a cargo de reparticiones oficiales que serán designadas por los Estados Partes, previéndose la posibilidad de que éstos puedan delegar esa tarea en otros organismos públicos o entidades de clase de nivel superior que

(1) Esta medida constituyó el avance para la posterior aplicación del Arancel Externo Común a la mercadería de origen extrazona que hubiera sido importada para consumo en alguno de los otros Estados Partes, lo que se hizo mediante instrucción de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería cursada por Circular Télex 1200/97 de la Dirección General de Aduanas que así, dejó sin efecto el anterior criterio, únicamente aplicado por la Argentina conforme Instructivo de enero de 1995 emanado de la Secretaría Técnica de la entonces A.N.A., según la cual Argentina no exigía el pago de tributos de exportación de mercadería de origen extrazonal siempre que se demostrare el pago de los tributos de importación al Fisco del país socio...

(2) La Administración Nacional de Aduanas a los efectos de su implementación dictó la nota 814/96, de fecha 22 de octubre de 1996, publicada en el B.A.N.A. nro. 108/96, denominada "Instructivo relativo a los Certificados de Origen Mercosur" determinado que entrará en vigencia a partir del 1 de noviembre de 1996, de conformidad con lo dispuesto en el art. 5to. de la Directiva CCM nro. 12/96.

actúen en jurisdicción nacional, estadual o provincial.

Una repartición oficial en cada Estado Parte será responsable por el **control de la emisión** de los certificados de origen, y deberá comunicarle a la Comisión de Comercio el organismo que cumplirá tales funciones, como así también el nombre de las reparticiones oficiales y las entidades de clase de nivel superior, habilitadas para emitir certificados de origen, con el registro y facsímil de las firmas de los funcionarios acreditados a tal fin, conforme se dispone en los arts. 11 y 13 del Octavo Protocolo Adicional.

La Directiva CCM nro. 12/96, en su Anexo I -Instructivo para el Control de Certificados de Origen Mercosur por parte de las Administraciones Aduaneras-, apartado B, ha previsto que las administraciones aduaneras recibirán un nuevo listado de entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen, y los nombres y las firmas de los funcionarios autorizados para suscribirlos. Hasta tanto la Secretaría Administrativa del Mercosur confeccione un nuevo listado, se utilizarán las listas de entidades y las firmas registradas ante la ALADI, debiéndose comunicar en forma inmediata a las autoridades aduaneras, por parte de las Reparticiones Oficiales de cada Estado Parte, cualquier modificación que se produzca en la lista de entidades certificantes y personas autorizadas para suscribir los certificados de origen.

Los certificados de origen emitidos deberán respetar un número de orden correlativo y permanecer archivados en la entidad certificante durante dos años, a partir de la fecha de emisión, debiendo mantenerse un registro permanente donde conste el número, el requirente, la fecha de emisión, el nombre del importador, el código de la Nomenclatura del Mercado Común (N.C.M.) y la descripción de la mercadería, conforme lo dispone la Directiva dictada por la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM) nro. 12/96 en las Notas Aclaratorias, numeral J.

## 2.2 La solicitud del certificado de origen. La declaración. Ajuste al texto de la N.C.M.

El art. 15 del Octavo Protocolo Adicional del Acuerdo del Mercosur, dispone que la solicitud del certificado de origen que suele tramitar el exportador ante la entidad certificante, deberá ser precedida por una declaración jurada u otro instrumento jurídico de efecto equivalente suscripta por el productor final, que indicará las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración conteniendo, entre otros, los datos de la empresa, domicilio, denominación, valor FOB y descripción del proceso productivo.

La norma en comentario, también señala que la descripción del producto incluido en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen, deberá coincidir con la que corresponde al Código de la Nomenclatura del Mercado Común y con la que se registra tanto en la factura comercial como en el certificado de origen. No obstante, no impide que el interesado pueda aclarar datos que pueden no surgir de la simple repetición de los dichos de la posición arancelaria pues faculta que adicionalmente pueda ser incluida "la descripción usual" del producto.

Esta flexibilidad se pone también de manifiesto cuando la Directiva CCM nro. 12/96, aclara, que, si bien la denominación de la mercadería (campo 10) debe estar descrita en el lenguaje de la N.C.M., ello no significa que deba exigirse su ajuste estricto al texto de la nomenclatura, debiendo corresponderse la descripción efectuada en la factura comercial, "en términos generales" con la denominación, (Anexo I, numeral 9).

La identificación relativa a la clasificación de la mercadería en el campo 9 deberá ajustarse estrictamente a los Códigos de la Nomenclatura Mercosur vigentes al momento de emisión del certificado de origen, (numeral 8).

La Directiva CCM nro. 12/96 aclaraba en el numeral 11 que en caso de detectarse errores en la codificación (campo 9) respecto de las mercaderías consignadas en el certificado

de origen, las administraciones aduaneras procederán de acuerdo con su respectiva normativa, pero dicha norma fue eliminada mediante NOTA 105/98 (DV ORCO), publicada en el Boletín de la D.G.A. nro. 20/98.

Sobre el cumplimiento de éstos requisitos se han planteado numerosos inconvenientes, ya sea porque la descripción de la mercadería efectuada en los certificados es incompleta, porque se ha consignado en forma errónea algún dato, etc.

Entendemos que si bien no puede adoptarse una única solución a todos los problemas que se plantean y debe analizarse cada uno en particular, se debe tener como fin primordial, que el MERCOSUR constituye la culminación de un proceso de toma común de conciencia entre las naciones de la región, y es una clara definición de la política legislativa y que por ello el ordenamiento jurídico interno no puede contradecir, dificultar u omitir su implementación.<sup>(3)</sup>

No debemos olvidar que los certificados de origen son meramente instrumentales, siendo un medio de prueba que facilita la tarea de imputar la mercadería al arancel especial al cual ampara, pero no tienen carácter sacramental.

Por ello, y a los fines una justa evaluación por parte de las autoridades aduaneras para determinar la aplicación de los certificados de origen a éstas operaciones es menester, a nuestro juicio, que se tengan en cuenta no sólo los datos que se consignan en el campo 10 "denominación de la mercadería", sino también los del campo 11 (peso, cantidad) y 12 (valor FOB), la identificación de la mercadería declarada a través del número de pieza si la hubiere y los datos de utilidad que pueda consignar no sólo la factura comercial, sino también el despacho de importación.

Pues, si bien no es materia de discusión

que el certificado de origen forma parte de la documentación complementaria del despacho de importación, (punto 1.1 e de la Res. 456/96), no vemos obstáculo para que puedan ser evaluados todos los documentos que hacen a la operación comercial para la concesión del régimen preferencial.

Pensamos que sólo así se hará una justa evaluación a los fines de determinar si, como dice el Acuerdo, se identifican las mercaderías y se indica inequívocamente que las mismas son originarias de los Estados Partes de que se trate.

De otra forma y ante cualquier anomalía que el certificado presente, se desechará el mismo desvirtuándose en la práctica, mediante exigencias meramente formales, los acuerdos en los cuales la Nación se halla interesada, lo que contradice el carácter meramente instrumental y no sacramental del certificado de origen.<sup>(4)</sup>

### 2.3. Pretendidas infracciones por declaración inexacta.

Sobre el punto que hemos tratado precedentemente, nos parece interesante aclarar que a nuestro juicio en modo alguno las eventuales deficiencias que pueda contener el certificado de origen en cuanto a la declaración de la mercadería o su ajuste al texto de la Nomenclatura Común del Mercosur pueden dar origen a una infracción de declaración inexacta en los términos del art. 954 del Código Aduanero Argentino.

Ello es así, pues debe diferenciarse claramente la declaración que se formaliza por escrito ante el servicio aduanero en una solicitud de destinación con aquéllos datos que se consignan en el certificado de origen en sí mismo, que en modo alguno pueden ser asimilables a ésta, pues la declaración punible de

(3) Conforme sentencia de la Corte Suprema de Justicia Argentina de fecha 2/12/93, in re "Cochía, Jorge Daniel c/Estado Nacional y otros s/acción de amparo".

(4) La Excm. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, en los autos "Café la Virginia S.A." de fecha 5/2/97 expresó que "el haberse deslizado un error al indicar la posición arancelaria, no aparece con entidad suficiente como para obstar a la procedencia de la exención de los tributos aduanero, dado que el certificado de origen se refiere concretamente a la mercadería importada y no fue cuestionada por el organismo fiscal que reuniera todos los demás requisitos que exigen las normas que regulan el régimen correspondiente".

acuerdo al art. 954 del Código Aduanero Argentino es la que consta en la solicitud de destinación y no la que efectúa el exportador extranjero ante los organismos certificantes. 5

Por dicha razón, pensamos que las inexactitudes que pueda contener el certificado de origen en cuanto a la declaración de la mercadería o su ajuste al texto de la Nomenclatura Común del Mercosur no son punibles por declaración inexacta.

#### 2.4 Plazo para su emisión.

##### a) Respeto a la relación temporal entre el certificado de origen y la fecha en que la mercadería es embarcada.

A este respecto el Octavo Protocolo Adicional, dispone en el art. 17, que los certificados de origen deberán ser emitidos a más tardar diez días hábiles después del embarque definitivo de las mercaderías amparadas en los mismos. (hubiéramos preferido que dijera "dentro de los diez días hábiles contados a partir del embarque...").

Esta norma tiene su antecedente en el art. 10 del Acuerdo de Complementación Económica nro. 14 suscripto con Brasil, que en su redacción original establecía "que debía ser emitido a más tardar a la fecha de embarque de la mercadería amparada por el mismo".

Ello generó innumerables problemas operativos, pues difícilmente las cámaras certificantes podían certificar el mismo día en que se presentara la solicitud ante ellas. Por dicha razón, y ante el reclamo generalizado del sector importador y los despachantes de aduana,

se modificó el aludido art. 10, tal como hoy se encuentra redactado en el Octavo Protocolo, es decir se contempla la posibilidad que sea emitido dentro de los diez días hábiles siguientes del embarque.

##### b) Respeto de la relación temporal entre el certificado de origen y la correspondiente factura comercial.

A este respecto, en el Anexo III del Octavo Protocolo Adicional se aclara que solamente podrá ser emitido a partir de la fecha de la emisión de la factura comercial o durante los sesenta días consecutivos. La Directiva CCM nro. 12/96 contempla este requisito en el Anexo I, apartado D, numeral 3 "Control del Certificado de Origen".

#### 2.5 Deberá presentarse en original.

La Directiva CCM nro. 12/96 dispone, en el Anexo I, apartado D numeral 5, que se exigirá la presentación del original del certificado, que no se aceptará, entre otras versiones, fotocopia o transmisión por fax y en el numeral 6 que deberá ser presentado ante la autoridad aduanera en formulario confeccionado mediante cualquier procedimiento de impresión siempre que sean atendidas todas las exigencias de medida, formato y numeración correlativa.

El servicio aduanero argentino, en lo que respecta a esta exigencia, ha dictado la Circular Telex 1805/96, de fecha 19/11/96, y posteriormente la Circular Telex 570, con fecha 22/4/97 6 aclarando, en base a los términos del dictamen nro. 1123 de la Secretaría de

5 La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado en los autos "MEGSA S.A." sentencia del 5/9/87 que "el art. 954 inc. a) y el art. del decreto 1691/81 requieren para la viabilidad de la sanción que prevén, la configuración de una declaración inexacta o falsa manifestación relativa a las distintas operaciones o destinaciones de importación o exportación, cuyo alcance no resulta susceptible de extender a otras inexactitudes que en su integración material no resultan oponibles, dada la descripción literal del precepto, pues lo contrario vulneraría los principios generales del derecho penal que resultan aplicables en virtud de la sanción examinada (Fallos 288-356), se declara improcedente el recurso sobre la consideración de los hechos que implicaron la pérdida del reembolso solicitado y se revoca la sentencia en cuanto confirmó la multa impuesta a la actora".

En ese mismo precedente (fallos 310-1822), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispuso "que no es aplicable el art. 954 en las inexactitudes que no intentan realizar una operación o destinación de importación o exportación".

6 El servicio aduanero insiste en la mala práctica de dictar normas con sustancia de resolución, a través de Circulares Télex. Esto ya fue denunciado por Enrique C. Barreira en 1990: "Las funciones de la Aduana y la negociación de las divisas", Revista de Derechos Aduaneros, número I, págs. 34 y sigs., en donde se expresaba que de esta manera se colocaba al administrado en un terreno de inseguridad en cuanto a la defensa de sus derechos, sobre todo respecto del régimen recursivo que le corresponde, sin perjuicio de la inexistencia de publicación.

Asuntos Legales, que los certificados de origen serán aceptados por el servicio aduanero en original bajo cualquier procedimiento de impresión, siempre que sean atendidas todas las exigencias de medida y forma, intervenida con la firma y sello en original de la entidad autorizante, excluyendo taxativamente el fotocopiado.

Los problemas surgen por los diferentes criterios existentes sobre lo que debe interpretarse por "original" ya que la fotocopia, al igual que cualquier impresora o máquina de escribir implica una impresión cuya originalidad es relativa, y dado que sólo es original toda obra del ingenio humano que no es copia, imitación o traducción de otra y sabido es que todos los certificados de origen son copia del modelo que obra en este caso en el Protocolo del Mercosur, difícilmente se pueda hablar de un certificado de origen que sea original. Es obvio entonces que la originalidad se está refiriendo a que haya sido emitido (es decir, firmado) por la entidad certificante y no una copia del que lleva la firma original.

Por ello consideramos que si el formulario es o no una copia carece de relevancia, pues lo que importa es la originalidad de la firma que no puede ser facsimilar.

En otras palabras, la norma comunitaria cuando exige el "original" se refiere a la firma estampada al pie de la impresión, cualquiera fuera el método que se hubiera empleado para reproducir el texto que se suscribe.

## 2.6 Plazo de validez del certificado.

El art. 16 del Octavo Protocolo Adicional determina que los certificados de origen ten-

drán un plazo de validez de 180 días.

Por su parte en el instructivo aduanero 217/95, se aclara que el plazo deberá computarse a partir de la fecha de su emisión entendiéndose por tal, la fecha de la firma en el campo correspondiente a la certificación de la entidad habilitada.

La Directiva CCM nro. 12/96, Anexo I apartado D numeral 4, determina que puede prorrogarse su vigencia únicamente por el tiempo en que la mercadería se encuentra amparada por algún régimen suspensivo de importación que no permita alteración alguna de la mercadería objeto de comercio. Pensamos que este último supuesto podría contemplar al régimen de depósito de almacenamiento, el de importación temporaria para ser reexportada en el mismo estado, etc.

A nuestro juicio no debe prestarse a confusión el plazo de validez que tiene el certificado de origen con la fecha de su presentación. Son dos cosas totalmente distintas.

Ello es así, pues puede darse el caso que el certificado de origen sea presentado ante el organismo aduanero con posterioridad al registro de la solicitud de destinación, **siendo lo verdaderamente trascendente que a la fecha de documentarse la operación no se encuentre vencido el plazo de validez de los 180 días.**<sup>7</sup>

## 2.7 El plazo para su presentación.

El art. 219 del Código Aduanero posibilita que la solicitud de destinación de importación se presente sin la documentación complementaria anexa siempre que se garantice el pago de la multa correspondiente a su presentación

7 En sentido concordante con lo expuesto y aún antes del dictado de la norma que analizamos, el Tribunal Fiscal de la Nación en las causas nros. 5035-A y 5515-A del 26 de diciembre de 1984 y 15 de diciembre de 1988, ambos recursos interpuestos por Neumáticos Good Year S.A., expresó que "está claro que, siempre a los fines indicados, el certificado de origen no debe necesariamente constar en la documentación de importación. A la vez, también queda claro que dicho certificado debió al menos, haberse extendido al tiempo de documentarse la importación, pero esto último al evidente fin de acreditar la identidad de la mercadería que se presenta a despacho con la amparada por el respectivo certificado, de modo que, a criterio de los suscriptos la existencia del certificado de origen (respecto de mercadería negociada con beneficio tributario en relación al origen zonal en el marco de la ALALC) al tiempo de documentarse la importación es suficiente para la aplicación del beneficio independientemente de que tal acreditación (la presentación del certificado) se realice juntamente con la presentación del despacho o posteriormente y siempre que exista identidad entre la mercadería amparada por ese certificado y la mercadería a despachar o ya despachada, en su caso".

tardi  
mier  
la ne  
do l  
por  
aran  
exce  
tivo.

E  
gen  
ción  
pago  
que  
vo e  
cada  
duc

I  
blec  
razó  
219  
case  
Este  
com  
do  
cuy  
to 3  
crit  
Cir  
par  
por  
y/o  
orig  
pla  
doc

tifi  
tel  
pu

8 v  
9 I  
10/  
pos  
exe  
ref  
sen  
En  
efe  
pot  
cia

tardía (art. 453 inc. f del del mismo ordenamiento). No obstante el segundo apartado de la norma no admite este procedimiento cuando la documentación complementaria tuviera por finalidad la aplicación de una reducción arancelaria u otro tipo de beneficio, salvo las excepciones que determinare el Poder Ejecutivo.

En atención a que los certificados de origen que nos ocupan constituyen documentación complementaria tendiente a posibilitar el pago de una arancel diferencial, fue necesario que por el Decreto 3721/84 el Poder Ejecutivo exceptuara de esta limitación a los certificados de origen emitidos en función de las reducciones arancelarias de la ALADI.

La resolución 763/96 (M.E.O y S.P.) estableció en la última parte del art. 19 que "en razón de lo dispuesto por el apartado 2 del art. 219 de la ley 22.415, no procederá para estos casos la aplicación del régimen de garantía". Esto trajo aparejado una real traba en el flujo comercial del Mercosur que dio lugar al dictado de la Resolución 381/96 (M.E.O y S.P.) cuyo art. 12 ratificó lo que disponía el Decreto 3721/84. La Aduana reglamentando este criterio, dictó el 22 de noviembre de 1996 la Circular Telex 1850/96 estableciendo que a partir del 7/11/96 para las operaciones de importación realizadas en el marco de la ALADI y/o MERCOSUR, la falta de certificado de origen podría ser garantizada otorgándose un plazo de treinta días para el aporte del citado documento.

El plazo de treinta días para agregar el certificado origen, establecido por dicha circular telex constituye, a nuestro juicio un error, pues el art. 3ro. de la Resolución 763/96

(M.E.O y S.P.) al disponer que las importaciones originarias de los países del Mercosur bajo Acuerdos de Complementación Económica "se ajustarán exclusivamente a las disposiciones y modalidades que en materia de origen se hubieran convenido en dichos acuerdos", está queriendo significar que a dichas importaciones no pueden aplicarse además otros regímenes, tales como el que establece la propia Resolución 763/96.

Por lo tanto, una correcta interpretación de la norma indica que para las importaciones amparadas por Acuerdos de Complementación Económica sigue rigiendo la norma de la Resolución 456/96 que establece tres meses.

Lo expuesto, sin perjuicio de agregar que una interpretación de una dependencia de la ex Administración Nacional de Aduanas, a través de las Circulares Telex citadas, no puede vulnerar las disposiciones emanadas del Ministerio de Economía.<sup>8</sup>

Algunas dependencias del servicio aduanero consideran que vencido el plazo para acompañar el certificado de origen, se hace exigible el pago del régimen tributario correspondiente a la mercadería originaria de extrazona. No obstante, puede darse el caso que formulado la determinación tributaria correspondiente el importador acompañe, "generalmente por la vía de la impugnación", el certificado de origen en forma tardía. Consideramos que en tales casos el tratamiento arancelario de intrazona es procedente en la medida en que el certificado corresponda a la mercadería importada y que el trámite para obtenerlo hubiera sido iniciado con anterioridad a la solicitud de destinación aduanera correspondiente.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ver obra citada en la nota 6.

<sup>9</sup> La Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "S.A. Metalúrgica Constitución c/ Nación Argentina" del 10/10/78 (L.L. 1979 B, pág. 233), expresó que si el "certificado en cuestión se hubiera presentado ante la Aduana con posterioridad a la fecha del registro de la declaración de importación para consumo, no obstaba a la procedencia de la exención de gravámenes". El Alto Tribunal hizo pivotear esta conclusión en dos elementos básicos: que el certificado se refería concretamente a la mercadería importada, y que el trámite para obtenerlo fue iniciado con anterioridad a la presentación de la documentación aduanera.

En la aludida sentencia, si bien se aclaró que este último hecho se hizo constar en el cuerpo del despacho, lo hizo al solo efecto de dar mayor certeza a la afirmación de que la iniciación del trámite era anterior al registro del despacho de importación, por lo que jamás puede desprenderse de ello que la Corte haya querido elevar esta consideración circunstancial a la altura del recaudo esencial para la procedencia del beneficio.

### 2.8 Otros requisitos.

La Directiva CCM nro. 12 establece que no se aceptarán los certificados cuando sus campos no estén completos y sólo se permitirá que se tache el campo 3 (reservado al consignatario), cuando sea el mismo que el importador, no permitiéndose otras tachaduras, raspaduras, correcciones o enmiendas.

Las certificaciones se realizarán en el modelo de formulario de certificado de origen establecido por la Resolución GMC nro. 41/95 protocolizado ante ALADI en el XIV Protocolo Adicional al ACE 18 a partir del 1/7/96, disponiéndose que los certificados emitidos con anterioridad mantendrán su plazo de validez.

Otro de los recaudos exigidos es que se utilice el idioma portugués o el idioma español por ser los oficiales del Mercosur.

### 3. Dudas de la Aduana del país de importación sobre la autenticidad o veracidad del certificado de origen.

#### 3.1 Procedimiento.

No obstante que, la presentación del certificado de origen se haga en las condiciones que venimos comentando, el art. 18 del Octavo Protocolo Adicional establece que las autoridades competentes, podrán en el caso de fundadas dudas sobre la autenticidad o veracidad del certificado, requerir de la repartición oficial responsable por la verificación y control de los certificados de origen, datos adicionales con la finalidad de dilucidar la cuestión, pero con la condición de que ello no detenga

el trámite de la importación.

La repartición oficial responsable por la verificación y control de los certificados de origen deberá proveer las informaciones solicitadas en un plazo no superior a quince días hábiles contados a partir de la recepción del pedido y la información suministrada tendrá carácter confidencial.

Si la información solicitada no fuera provista o fuera insatisfactoria, el art. 20 del Octavo Protocolo dispone que las autoridades del país importador de tales mercaderías podrán disponer, en forma preventiva "la suspensión del ingreso de nuevas operaciones relativas a productos de esa empresa o de operaciones vinculadas con las entidades certificantes involucradas, incluyendo las que se encontraren en curso o trámite aduanero".

Si bien la norma se refiere a "esa empresa", debe tenerse presente que ni en este artículo ni en los precedentes del mismo capítulo se habla de empresa alguna por lo que el artículo indeterminado "esa" parece remitir al vacío. Pensamos que la norma se está refiriendo a la empresa productora de la mercadería, que ha solicitado el correspondiente certificado de origen para su exportación. Más grave que esa medida sería la otra prevista por esta misma disposición, la de desautorizar las operaciones en trámite instrumentadas por certificados de origen emitidos por las entidades certificantes cuestionadas.

En caso de que el país importador aplicare estas medidas preventivas deberá someter en forma inmediata a la Comisión de Comercio Mercosur los antecedentes del caso para que ésta última se expida dentro del plazo de veinte días corridos

Por su parte la Sala 3 de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal, señaló que: "El hecho de que el certificado de origen haya sido presentado en fecha posterior a los ciento ochenta días de validez que le asigna la resolución 78/87 dictada por el Comité de Representantes tampoco podrá tener una entidad suficiente como para destruir totalmente el régimen arancelario preferencial, sin brindar a la actora la oportunidad de probar el verdadero origen brasileño de la mercadería, toda vez que, como se ha especificado más arriba, lo realmente sustancial, en el sistema de integración regional es el respeto al verdadero origen de la mercadería en cuestión", in re "Autolatina Argentina", sentencia del 23/5/87.

### 3.2 Sanciones.

El Octavo Protocolo Adicional prevé un régimen sancionatorio cuando se comprobare que los certificados emitidos por una entidad habilitada no cumplen las disposiciones contenidas en el Reglamento o se verifica falsedad o adulteración de los mismos.

En este caso se prevé que el país receptor de las mercaderías amparadas por dichos certificados podrá adoptar las sanciones que estime procedentes para preservar su interés fiscal o económico.

Las entidades emisoras de certificados de origen serán co-responsales con el solicitante en lo que se refiere a la autenticidad de los datos contenidos en el certificado de origen y en las declaraciones mencionadas en el art. 16

Esta responsabilidad no podrá ser imputada cuando la entidad emisora demuestre haber emitido el certificado de origen en base a informaciones falsas provistas por el solicitante.

#### **a) Cuando se comprobare la falsedad en la declaración del exportador ante la entidad certificante prevista para la emisión del certificado de origen.**

En estos caso y sin perjuicio de las acciones penales correspondientes según la legislaciones de su país el exportador será suspendido por un plazo de dieciocho para realizar operaciones en el ámbito del Mercosur y las entidades habilitadas para emitir certificados, que no lo hubieran hecho en las condiciones establecidas en este artículo, podrán ser suspendidas para la emisión de nuevas certificaciones por un plazo de doce meses, (art. 23 del Octavo Protocolo Adicional).

En caso de reincidencia, el productor final y/o exportador serán definitivamente inhabilitados para operar en el Mercosur y la entidad definitivamente desacreditada para emitir certificados en el ámbito del mismo mercado, (conf. art. 23).

#### **b) En el caso de comprobarse la adulteración o falsificación en cualquiera de sus elementos.**

En este caso las autoridades competentes del país emisor inhabilitaran al productor final y/o exportador para actuar en el ámbito del Mercosur. Esta sanción podrá hacerse extensiva a la entidad o entidades certificantes cuando las autoridades competentes del país así lo estimen.

La Directiva CCM nro. 12/96 en las "Notas Aclaratorias", inc. k), establece que "*cuando se comprobare falsedad en la declaración prevista para la emisión del certificado o en caso de detectarse adulteración o falsificación de certificados de origen en cualquiera de sus elementos, se aplicará el régimen previsto en los arts. 22, 23 y 24 del VIII Protocolo Adicional*".

### 4. El error formal y la posibilidad de subsanarlo.

La Directiva CCM nro. 12 incorpora una modificación muy importante al régimen de origen. Concretamente nos referimos al numeral 10, en cuanto allí se establece que en caso de detectarse errores formales en la confección del certificado de origen, evaluados como tales por las administraciones aduaneras, caso por ejemplo de inversión del número de las facturas o de la fecha, errónea mención del nombre o domicilio del importador, etc., no se demorará el despacho de la mercadería, sin perjuicio de resguardar la renta fiscal a través de la aplicación de los mecanismos vigentes en cada Estado Parte.

Las administraciones conservarán el certificado de origen y emitirán una nota, indicando el motivo por el cual no resulta aceptable y el campo del formulario que afecta para su rectificación a través de la entidad certificante. Se adjuntará a la nota fotocopia del certificado de origen autenticada por un funcionario de la administración aduanera.

Dicha nota valdrá como notificación al declarante, y con su correspondiente rectificación por parte de la entidad certificante deberá ser presentada ante la autoridad aduanera dentro de los treinta días desde la notificación.

En el caso de no aportarse en tiempo y forma la rectificación requerida, se aplicará a la mercadería el tratamiento aduanero y arancelario que corresponde a extrazona.

Nos parece que el plazo concedido para proceder a la rectificación es exiguo, no sólo teniendo en cuenta, como habíamos visto en el punto 2.6., que el certificado de origen puede aportarse dentro del plazo de tres meses contados a partir del registro de la solicitud de destinación sino también por las graves consecuencias que el incumplimiento del plazo trae aparejado, por lo que creemos que el plazo debería ampliarse.

Se dispone también en forma expresa que no se aceptarán certificados de origen en reemplazo de otros que ya hubieran sido presentados ante la autoridad aduanera (numeral 13). Con relación a este punto la Directiva CCM nro. 12/97, del 5/6/97 ha efectuado una aclaración señalando que una vez emitido un certificado de origen MERCOSUR y siempre que no haya sido presentado ante la autoridad aduanera, la entidad habilitada podrá emitir un nuevo certificado en reemplazo del anterior dentro de los plazos estipulados al efecto, o sea durante 60 días consecutivos a partir de la fecha de emisión de la factura comercial y hasta 10 días hábiles posteriores al embarque.

Creemos, que con la posibilidad de subsanar los errores formales que nos brinda esta Directiva, se soluciona un problema de antigua data, cual era el de considerar que cualquier error que padeciera el certificado, por

más mínimo que éste fuera lo tornaba inválido y privaba al importador del régimen preferencial del que gozaba la mercadería.

La norma apunta definitivamente a determinar que lo relevante es la identidad, esto es que la mercadería importada se trate de la misma que se quiere beneficiar en los acuerdos complementarios celebrados entre los Estados Partes y que en caso de detectarse errores meramente formales no se deseche la aplicabilidad del certificado de origen, permitiéndose su perfeccionamiento.

Por ello, pensamos que las autoridades aduaneras, teniendo especialmente en cuenta la trascendencia de esta norma deberá aplicarla con un criterio amplio y no restrictivo para permitir el perfeccionamiento del certificado de origen y la concesión del beneficio. 10

#### 5. Proyecto del Código Aduanero Mercosur (C.A.M.) de Ouro Preto, Brasil del 16 de diciembre de 1994

En la reunión de Ouro Preto llevada a cabo en Brasil a fines del año 1994, se aprobó el proyecto del Código Aduanero Mercosur en el cual se contemplan ciertas normas sobre la materia que concuerdan con las que fueran aprobadas por la Decisión 6/94 y el Octavo Protocolo Adicional.

Se establece que el origen de las mercaderías deberá ser demostrado mediante la presentación de documentación comprobatoria, pudiendo la autoridad aduanera solicitar in-

(10) *Sobre el tema que nos ocupa se ha expresado: "Por ello, resulta inaceptable que se deseche un certificado de origen por el sólo hecho de que el mismo presente deficiencias de orden estrictamente formal, pues ello importaría la aplicación de un excesivo rigorismo formal contrario a la voluntad de las Altas Partes contratantes en la negociación de la ALALC y permitiría al Organismo recaudador desvirtuar en la práctica mediante exigencias meramente formales la finalidad con que fue instituida la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, que consiste, entre otras, en obtener la expansión del intercambio y complementación económica en esta parte del continente, tendiendo en definitiva, al fomento del desarrollo económico de los países signatarios del tratado. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal -Sala I, causa 5740-A. En el mismo sentido sentencias del 15-12-982 in re "Kodak Argentina S.A.I.C. del 16-5-86, "Café La Virginia" del 11 de marzo de 1986." Pasa Petroquímica, del 23/4/95, "Que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio tenía como finalidad -como lo sigue teniendo en la actualidad la A.L.A.D.I. - la integración económica de esta parte del continente, incrementando su comercio con la consiguiente complementación de sus industrias. De tal manera resulta ajustado sostener que no se adecua a ello la exigencia rigurosa de formalidades que sólo tienden a obstruir esa relación comercial, generando reacciones que pueden dificultar la prosecución de los objetivos" (Conf., Sala IV in re "Fate S.A.I.C. s/apelación -Adm. Nac. de Aduanas", sentencia del 12-3-96).*

formación referente a los productos importados en el caso de existir fundadas dudas sobre el cumplimiento de los requisitos de origen o a la veracidad o autenticidad de la documentación de origen presentada, siendo las informaciones de carácter confidencial. También se expresa que el trámite de la importación no podrá ser interrumpido por cuestiones de origen salvo cuando hubieren elementos de

hecho suficientes respecto a la falsedad o adulteración de la documentación, previéndose en el caso de existir dudas sobre el origen de las mercaderías o falta de comprobación de documentación comprobatoria que la autoridad aduanera pueda solicitar garantía suficiente, o adoptar otras medidas necesarias para resguardar el interés fiscal. <sup>(1)</sup>

(11) Aprobado el Código Aduanero Mercosur en Ouro Preto el 16 de diciembre de 1994, y ante las críticas recibidas, que fueran compartidas por el Área Técnica de la ex-Administración Nacional de Aduanas, la Comisión de Comercio Mercosur designó un Grupo "ad hoc" encargado de preparar el Protocolo Adicional del C.A.M.

Estas reuniones finalizaron en el mes de mayo de 1997 y se acordó un borrador final del C.A.M. De los temas que venimos desarrollando se ocupa la Sección 3, "Origen de la Mercadería", Subsección 4, relativa a la "Certificación y Comprobación de Origen", en cuyo proyectado art.88 se dispone:

- 1.- El origen de la mercadería debe ser acreditado mediante la presentación del certificado de origen;
- 2.- el certificado debe reunir los requisitos previstos en la norma que establece el tratamiento arancelario preferencial;
3. la administración aduanera podrá solicitar información respecto a los productos importados, siempre que existieren fundadas dudas en cuanto al cumplimiento de los requisitos de origen o la veracidad o autenticidad del certificado presentado y;
- 4.- que no se aplicará el tratamiento preferencial previsto cuando no se compruebe el origen declarado mediante la presentación del certificado correspondiente o cuando el mismo no sea auténtico.

En el proyectado art. 89 se establece que:

- 1.- Los trámites de importación no podrán ser interrumpidos por cuestiones de origen, salvo cuando hubiere indicios suficientes respecto a la falsedad o adulteración de la documentación. En este caso, la continuación del trámite estará subordinado a la constitución de garantía.
- 2.- En caso de falta de presentación del certificado de origen o de dudas sobre el origen de la mercadería deberá exigirse garantía suficiente para proceder al libramiento.