



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo  
acuerdo número 2003040 de fecha 24 de enero de 2003.

---

“Constitucionalidad de los Procedimientos de Verificación de Origen al  
amparo de lo previsto en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre  
México y Colombia”

*Análisis a la luz de la sentencia del Amparo Directo DA 53/2020, del Cuarto  
Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.*

Tesis que para obtener el grado de

**Maestro en Derecho Procesal Constitucional**

Sustenta la

**Lic. Angélica González de Cossío Romero**

Director de la Tesis

**José María Soberanes Díez**

Ciudad de México

Septiembre, 2020

## Índice

<a href="#">Abreviatura</a>	Pag. 5
<a href="#">Introducción</a>	Pag. 6
<b>Capítulo I. <a href="#">Planteamiento del caso</a></b>	Pag. 11
I.1. <a href="#">México y los tratados comerciales</a>	Pag. 11
I.2. <a href="#">El objetivo del presente estudio</a>	Pag. 15
<b>Capítulo II. <a href="#">Antecedentes del caso CRYSTAL</a></b>	Pag. 15
II.1. <a href="#">Relato de los hechos y las actuaciones</a>	Pag. 15
<b>Capítulo III. <a href="#">Marco Teórico</a></b>	Pag. 35
III.1. <a href="#">La importancia del principio de la supremacía constitucional en el caso CRYSTAL</a>	Pag. 35
III.2. <a href="#">Noción tradicional del concepto de supremacía normativa de las Constituciones</a>	Pag. 36
III.3. <a href="#">Momentos trascendentes que legitimaron el concepto de supremacía normativa en el derecho constitucional moderno</a>	Pag. 36
III.3.1. <a href="#">El caso Bonham´s vs Colleague of Physicians; Inglaterra (1610)</a>	Pag. 36
III.3.2. <a href="#">Los casos James Otis -writs of assistance- (1761) y Marbury vs Madison (1803), ambos en Estados Unidos</a>	Pag. 40

III.3.3. <a href="#">El Amparo Miguel Vega, México (1869)</a>	Pag. 45
III.3.4. <a href="#">La Supremacía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos frente a los Tratados Internacionales</a>	Pag. 48
<b>Capítulo IV. <a href="#">Vicios de inconstitucionalidad que se observan en el TLC2 y su Reglamentación</a></b>	Pag. 56
IV.1. <a href="#">Vicios de inconstitucionalidad en el artículo 7-06 del TLCG2</a>	Pag. 56
IV.2. <a href="#">Vicios de inconstitucionalidad en la Regla 14 de las Reglas</a>	Pag. 58
IV.3. <a href="#">El pronunciamiento del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito con respecto a los vicios de constitucionalidad argumentados por CRYSTAL</a>	Pag. 74
<b>Capítulo V. <a href="#">Deficiencias del cuestionario de verificación de origen</a></b>	Pag. 77
V.1. <a href="#">Ausencia de un requerimiento de documentación y registros dentro del cuestionario de verificación de origen</a>	Pag. 77
V.2. <a href="#">Violación a los principios de seguridad y certeza jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal, durante los procedimientos de verificación de origen que se tramitan mediante cuestionario de verificación de origen.</a>	Pag. 94
V.3. <a href="#">Contradicción de tesis 36/16. Un pronunciamiento que avala la postura de CRYSTAL</a>	Pag. 99
<b>Capítulo VI. <a href="#">Cuestionario de verificación de origen vs Visita de verificación</a></b>	Pag. 105

VI.1. <a href="#">Falta de idoneidad del procedimiento de verificación de origen a través de cuestionarios escritos, cuando lo que se pretende auditar es un proceso productivo complejo</a>	Pag. 106
VI.2. <a href="#">Criterio Jurisprudencial que apoya la práctica de visitas de verificación directamente en las plantas productivas de las empresas auditadas</a>	Pag. 110
<b>Capítulo VII. <a href="#">Uso indebido de facultades discrecionales en el caso CRYSTAL</a></b>	Pag. 113
VII.1. <a href="#">El principio de interdicción a la arbitrariedad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal</a>	Pag. 119
VII.2. <a href="#">Justificaciones contrarias a derecho que la autoridad fiscalizadora esgrimió en el caso CRYSTAL para justificar la negativa a practicar una visita de verificación <i>in situ</i>.</a>	Pag. 122
<b>Capítulo VIII. <a href="#">Análisis de la Sentencia que puso fin al caso CRYSTAL</a></b>	Pag. 124
VIII.1. <a href="#">Nuevos criterios para el desahogo de procedimientos de verificación de origen tramitados en términos del TLCG2</a>	Pag.133
<b>Capítulo IX. <a href="#">Conclusiones</a></b>	Pag. 134
<b>Capítulo X. <a href="#">Bibliografía</a></b>	Pag. 138

## Abreviaturas

Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela

**TLCG2**

Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio Celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela

**Las Reglas**

Departamento Administrativo Nacional de Estadística en Colombia

**DANE**

Valor de contenido Regional

**VCR**

## Introducción

CRYSTAL es una empresa constituida bajo las leyes de la República de Colombia que se dedica a la fabricación, compra, importación, exportación y comercialización de vestuario de origen nacional y extranjero en todas sus manifestaciones. También fabrica, compra, vende importa, exporta y comercializa toda clase de fibras, hilazas e hilos propios de la industria textil y artículos textiles de cualquier clase elaborados con algodón, mezclas y fibras de origen vegetal, animal, químicos, sintéticos o de cualquier otra índole.

Con motivo de sus actividades comerciales, durante los años 2012 a 2015 realizó diversas operaciones de exportación a territorio mexicano de distintos modelos de prendas de vestir y calcetería, adquiridos/importados por cuatro empresas mexicanas, haciendo valer el trato preferencial arancelario previsto en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela<sup>1</sup> que fue modificado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 2006 para reconocer la salida de Venezuela (en adelante TLCG2).

En un mismo día (del mes de febrero de 2016), la autoridad hacendaria mexicana instauró en contra de CRYSTAL cuatro procedimientos de verificación de origen, con el fin de constatar si los bienes que exportó a territorio nacional durante cuatro ejercicios fiscales cumplían con las reglas de origen previstas en el Tratado, y consecuentemente si los certificados de origen que amparaban tales mercancías eran válidos, y por ende, procedía el trato preferencial arancelario aplicado a las operaciones de importación.

En los cuatro procedimientos la autoridad verificadora practicó UNA SOLA DILIGENCIA, el envió a CRYSTAL un cuestionario de verificación de origen, normado por el inciso a) del numeral 2 del artículo 7-07 del TLCG2.

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1995.

Esta circunstancia es de suma relevancia, toda vez que recibida la contestación al cuestionario escrito, la autoridad verificadora procedió en todos los casos al dictado de las resoluciones, declarando inválidos los certificados de origen y desconociendo el trato preferencial arancelario que otorga el TLCG2. La justificación fue siempre la misma: **INSUFICIENCIA DE ELEMENTOS PROBATORIOS** para poder emitir un pronunciamiento de fondo, en torno al origen de los bienes.

En contra de dicha resolución, CRYSTAL inició un largo camino de impugnaciones, tanto en sede administrativa como en judicial, cuestionando la negligencia e inactividad de la autoridad verificadora para llegar a la verdad, no obstante que el TLCG2 la dota de atribuciones para allegarse de toda la información que se requiere para ello.

Tanto la autoridad revisora adscrita al Sistema de Administración Tributaria, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al defender sus actuaciones sostuvieron de manera persistente que la decisión de la autoridad verificadora de no practicar ninguna otra diligencia adicional al envío de un cuestionario, **es legal**, toda vez que las atribuciones que le confiere el TLCG2 para allegarse de información y documentación "**son discrecionales**", por lo que no hay ilegalidad de su parte, si decide no hacer nada. Asimismo, sostuvieron que la obligación de las empresas colombianas de exhibir documentos y registros relativos al origen de los bienes durante la verificación "está implícita" en el cuestionario, por lo que no hace falta emitir ningún tipo de requerimiento de información claro y expreso, fundado y motivado, que indique cuáles son los documentos y registros que deben ser exhibidos para estar en posibilidades de acreditar el origen de los bienes.

Durante 4 largos años CRYSTAL luchó por demostrar las transgresiones a las garantías de legalidad, seguridad y certeza jurídica consagradas en el artículo 16 de la Constitución Federal mexicana, que en su perjuicio cometió la autoridad fiscalizadora mexicana y solapó el Tribunal Federal Administrativo.

Resultaba totalmente arbitrario el que autoridad primero, haya practicado los procedimientos de verificación de origen a través de cuestionarios deficientes, después,

decida no practicar diligencias adicionales para allegarse de la documentación faltante, y finalmente haya terminado emitiendo cuatro resoluciones adversas POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS para pronunciarse sobre el origen de los bienes, cuando a ella competía allegarse de tales elementos, en uso de las facultades que le confiere el TLCG2.

En todas las instancias la autoridad hacendaria mexicana y el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se negaron a analizar en el fondo los agravios esgrimidos por CRYSTAL.

De manera generalizada, hay en las sentencias dictadas una transgresión a los principios rectores de la impartición de justicia que deben ser observados por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, al amparo de lo previsto en el artículo 17 Constitucional.

El ***principio de completitud***, impone a todo órgano de impartición de justicia la obligación de resolver todos los litigios que se presenten para su conocimiento "en su integridad", esto es, sin dejar nada pendiente, con el objeto de que el fallo que se dicte declare el derecho, y deje abierto el camino franco para su ejecución o cumplimiento, sin necesidad de nuevos procedimientos judiciales o administrativos.

Para cumplir cabalmente con la completitud exigida por la Constitución, el Tribunal Federal Administrativo debió examinar ***con exhaustividad*** todas las cuestiones atinentes a los procesos de verificación de origen puestos en su conocimiento, y eso sólo pudo verse reflejado en un examen acucioso, detenido y profundo, al que no se escapara nada de lo que pueda ser significativo para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos.

No era suficiente que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se hubiere ocupado de cada cuestión planteada en las múltiples demandas de nulidad que presentó CRYSTAL "de una manera o forma cualquiera", sino que debió hacerlo a profundidad, explorando todas las cuestiones planteadas, en las que se pidió de manera específica un análisis de fondo sobre el indebido ejercicio de las facultades discrecionales de la autoridad verificadora, y un análisis no formal, sino material, del contenido del cuestionario de

verificación de origen que le fue enviado; tampoco analizó en el fondo la flagrante violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad, que acaecieron durante los procedimientos de verificación de origen, al emitir resoluciones adversas a los intereses de CRYSTAL "por falta de elementos probatorios", cuando era obligación de la autoridad solicitarlos de manera clara y detallada, y no lo hizo.

El principio de exhaustividad exige que las consideraciones de estudio de la sentencia revistan la más alta calidad posible de completitud y de consistencia argumentativa<sup>2</sup>, **lo que no sucedió en la especie, sino hasta que CRYSTAL acudió ante los Tribunales Colegiados de Circuito, para solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal.**

A lo largo del presente estudio, se narrará el camino de impugnaciones recorrido en uno de los cuatro procedimientos de verificación de origen instaurados en contra de CRYSTAL, los otros tres son similares. Después de una ardua lucha, finalmente se obtuvo una sentencia definitiva en vía de Amparo Directo, que contiene importantes pronunciamientos que no sólo restituyen a CRYSTAL en el goce de sus derechos, sino que marcan una pauta a partir de la cual, las empresas colombianas y mexicanas que deseen realizar operaciones de comercio exterior al amparo de lo previsto en el TLCG2, podrán exigir a la autoridad fiscalizadora mexicana, un comportamiento apegado a derecho durante los procedimientos de verificación de origen, ahora respaldadas por nuevos criterios judiciales.

En los capítulos I, II y III del presente estudio, se analiza el contexto internacional a partir del cual empresas colombianas como CRYSTAL, encuentran incentivos para realizar operaciones de comercio exterior hacia el territorio mexicano; así mismo se plasma una narrativa de todos los hechos y actuaciones que se originaron con motivo del procedimiento de verificación de origen que las autoridades fiscalizadoras mexicanas instauraron en su contra, y se ahonda sobre la importancia histórica y actual del principio de supremacía constitucional en nuestro país.

---

<sup>2</sup> Tesis I.4°C.2K (10ª.) de los Tribunales Colegiados de Circuito, de la Décima época, visible bajo el rubro: "EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLEINTUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL." Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, página 1772, del tomo II, del Libro 4, marzo del 2014.

Posteriormente, en los capítulos IV, V y VI, se plantean los vicios de inconstitucionalidad que se observan en el texto tanto del TLCG2 como de las Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio Celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela<sup>3</sup> (en adelante las Reglas) y el pronunciamiento que a ese respecto llevó a cabo el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito en la sentencia dictada en el expediente DA 54/2020. También se explican las deficiencias detectadas en los cuestionarios de verificación de origen, y la necesidad de complementar la información recabada por virtud de los mismos, con requerimientos de información adicionales y visitas de verificación de origen directamente en las plantas productoras de las empresas auditadas, para así poder conocer sus procesos.

Mas adelante, en el capítulo VII se analiza el uso indebido de las facultades discrecionales que el TLCG2 confiere a las autoridades mexicanas, aprovechando una “ventana abierta” que se observa en el artículo 7-06 del tratado, confrontándolo con el Principio de Interdicción a la arbitrariedad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal mexicana. Finalmente en los capítulos VIII y IX se analiza el sentido y alcance de la sentencia del 07 de junio de 2020, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, en la cual se emiten nuevas premisas a partir de las cuales deberán conducirse, tanto las autoridades fiscalizadoras, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, so pena de que se declaren nulas sus actuaciones y todo el procedimiento de verificación de origen desde su inicio, porque este precedente será invocado en futuras contiendas y eventualmente formará jurisprudencia.

---

<sup>3</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 1995.

## **Capítulo I**

### **Planteamiento del caso**

En el presente capítulo se expondrán los antecedentes de la resolución materia del presente trabajo. Para una mejor comprensión, antes de entrar propiamente a narrar el planteamiento y el camino procesal, se expondrán algunas consideraciones sobre los tratados comerciales firmados por México, para que ayuden a la comprensión del problema.

#### **I.1. México y los tratados comerciales**

México tiene suscritos tratados de libre comercio con más de 40 países. Al amparo de los mismos, los Estados Parte se conceden de manera recíproca diversos beneficios con el fin de fomentar las operaciones de comercio exterior y con ello lograr el fortalecimiento de sus economías. Una de las medidas típicas que se prevén en todos estos instrumentos internacionales son los llamados “tratos arancelarios preferenciales”, que se traducen en la reducción o la eliminación de impuestos a la importación cuando se intercambian productos que reúnen los requisitos necesarios para ser considerados como “originarios”, esto es, que fueron producidos en el territorio de alguno de los Estados Parte, a partir de materiales también producidos en la región, todo ello bajo los términos y condiciones pactados en el Tratado.

Así, en cada Tratado Internacional se prevén distintas “reglas de origen”, cuya finalidad es establecer los criterios necesarios para determinar si un producto es originario y con ello concluir si su comercialización puede ser objeto de beneficios arancelarios o no. El documento mediante el cual se hace constar el carácter originario de un bien es denominado “certificado de origen”, y es el productor o exportador de las mercancías, el encargado de tramitar este documento ante las autoridades competentes de su país.

En todos los Tratados también se prevén facultades a favor de las autoridades aduaneras del país importador para tramitar las llamadas “verificaciones de origen”, que son procedimientos de índole administrativo que tienen por objeto precisamente constatar si

las mercancías introducidas al país con trato preferencial arancelario, cumplieron con las reglas específicas de origen.

Este tipo de procedimientos se realizan en la mayoría de los casos mediante dos métodos: a) cuestionarios dirigidos al exportador y/o productor; y b) Visitas de verificación a las instalaciones del exportador y/o productor. Durante las auditorías, las empresas exportadoras investigadas deben demostrar que los productos que exportaron con certificados de origen, reúnen los requisitos necesarios para ser considerados originarios.

Las empresas importadoras tienen una limitada participación en dichos procedimientos, aún cuando la resolución que se pronuncia afecta sus intereses en gran medida, pues la eventual declaratoria de invalidez de los certificados tiene el efecto directo de desconocer el trato preferencial arancelario aplicado, ubicándolas de inmediato en el supuesto de incumplimiento de obligaciones fiscales, por omisión en el pago de impuestos federales a la importación, lo que eventualmente significará la determinación de un crédito fiscal en su contra, que por lo general es de cuantía considerable, si tomamos en cuenta además las actualizaciones, los recargos, y las multas por infracción a la ley.

México y la República de Colombia cuentan con un acuerdo comercial desde el 13 de junio de 1994, se trata del TLCG2, celebrado en un inicio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela<sup>4</sup>, que fue modificado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 2006 para reconocer la salida de Venezuela.

En el Preámbulo del referido tratado se hace énfasis en la intención de ambos países de crear un mercado amplio y seguro para los bienes y servicios producidos en sus territorios, *a partir del establecimiento de reglas claras y de beneficio mutuo para el intercambio comercial*, con miras a convertirse en el centro de convergencia de la integración latinoamericana.

---

<sup>4</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1995.

Según las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2010 las exportaciones de productos colombianos que tenían como destino a México, registraban ventas por USD 638.2 millones, cifra que seis años después, en el 2016, cerró en USD 936.8 millones. Los productos colombianos diferentes a minería e hidrocarburos, concentraron el 92%, de las ventas hacia México, es decir, hubo una gran diversificación en el catálogo de exportaciones de productos colombianos hacia nuestro país.<sup>5</sup>

Durante los primeros 6 meses de 2017, las exportaciones colombianas hacia México registraron un incremento del 24% con respecto al mismo periodo del año 2016, y superaron las ventas, pasando de USD 453.9 millones a USD 564.2 millones. Tan solo por citar un ejemplo, en la Macro Rueda de Negocios 65 celebrada por PROCOLOMBIA<sup>6</sup> celebrada en el mes de marzo de 2017<sup>7</sup>, México fue el segundo país con mayor número de empresas participantes, con una misión de 52 compañías, de un total de 679 compradores internacionales de 55 países presentes.<sup>8</sup>

PROCOLOMBIA ha identificado oportunidades para que los exportadores colombianos lleguen al mercado de México con productos de origen agroindustrial, tales como aceites y grasas, alimentos para animales, azúcares y mieles, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, cacao colombiano, café de Colombia, cafés especiales, crustáceos y moluscos, derivados del cacao, frutas frescas, frutas y hortalizas procesadas, lácteos, legumbres y hortalizas frescas diversas preparaciones alimenticias, productos de confitería, panadería y molinería, quinua, semillas y frutos oleaginosos y tilapia y trucha.

---

<sup>5</sup> La lista de exportaciones colombianas es diversa e incluye bienes como autos, polipropileno, aceite de palma, plásticos y caucho, pulpas de frutas, fajas y vestidos de baño, y fungicidas.

<sup>6</sup> PROCOLOMBIA es la entidad encargada de promover el Turismo, la Inversión extranjera en Colombia y las exportaciones no minero-energéticas, así como la imagen del país. A través de su red nacional e internacional de oficinas, ofrece apoyo y asesoría integral a sus clientes, mediante servicios o instrumentos dirigidos a facilitar el diseño y ejecución de su estrategia de internacionalización, que busca la generación, desarrollo y cierre de oportunidades de negocios. Fuente: <https://procolombia.co/nosotros/que-es-procolombia>

<sup>7</sup> La Macrorrueda es una de las acciones comerciales más importantes organizadas por PROCOLOMBIA, como parte de la estrategia de aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio, diversificación de mercados y de promoción de la oferta exportable de las empresas colombianas. Es un evento que reúne a más de 3,000 empresarios.

<sup>8</sup> PROCOLOMBIA. <https://www.colombiatrade.com.co/noticias/crecen-las-exportaciones-de-colombia-sabe-que-productos-colombianos-llegan-mexico>

También hay oportunidades de negocio en el segmento manufacturero de aparatos eléctricos, artículos para el hogar, artículos industriales, artículos promocionales, autopartes, conductores eléctricos, cosméticos y productos de aseo, dotaciones hoteleras, envases y empaques, extractos, pigmentos y pinturas, herramienta, manufacturas de hierro o acero, maquinaria agrícola e industrial, materiales de construcción, muebles, papel y cartón, plástico, productos farmacéuticos, químicos y vehículos, al igual que joyería y bisutería, calzado e insumos para calzado, manufacturas de cuero, ropa casual, deportiva, formal, infantil y de control, ropa interior y ropa de hogar, textiles e insumos, uniformes y vestidos de baño colombianos.<sup>9</sup>

Sin embargo, el tratado celebrado entre ambos países contiene ambigüedades que favorecen y propician actos arbitrarios e inconstitucionales por parte de las autoridades fiscalizadoras mexicanas durante los procedimientos de verificación de origen, y no existe un andamiaje jurídico que las aclare ni en el propio TLCG2, ni en su Reglamentación, ni en la legislación nacional mexicana, por lo que las empresas colombianas sometidas a este tipo de auditorías, se encuentran a la deriva y sujetas al capricho de la autoridad, al intentar sin éxito acreditar el carácter originario de los bienes que internan a territorio mexicano, que sistemáticamente es negado sin sustento jurídico, invalidando las garantías de seguridad y certeza jurídica que reconoce a su favor el artículo 16 de la Constitución Federal.

Se trata de actuaciones indebidas que se repiten de manera recurrente en todos los casos, como consecuencia de vicios procedimentales institucionalizados, favorecidos por la falta de especificidad del tratado internacional y la normatividad secundaria, irregularidades que de no ser detectadas y corregidas, terminarán por desincentivar el intercambio comercial entre ambos países, haciendo nugatorias las intenciones que dieron lugar a la celebración del tratado de libre comercio entre ambos países y reduciendo dicho instrumento a letra muerta.

---

<sup>9</sup> *Íbidem.*

## **I.2. El objetivo del presente estudio**

El objetivo del presente estudio es explicar en qué consisten las ambigüedades detectadas en el TLCG2 y las conductas arbitrarias de la autoridad mexicana que surgen como consecuencia de ello. Lo anterior, a partir del análisis de un caso de reciente resolución ante el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito. Se trata del Juicio de Amparo Directo tramitado bajo el número de expediente 53/2020.

Hechas las precisiones anteriores, abordaremos los antecedentes del caso en comento, mismos que se numerarán para su mejor comprensión.

## **Capítulo II**

### **Antecedentes del caso CRYSTAL**

#### **II.1. Relato de los hechos y las actuaciones.**

- 1.** En el mes de febrero de 2016 la Administración de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior "4", instauró en contra de la empresa colombiana CRYSTAL un procedimiento de verificación de origen, con el fin de verificar el carácter originario de diversos bienes que fueron exportados por dicha empresa e importados a territorio nacional durante 2014, haciendo valer el trato preferencial arancelario previsto en el TLCG2.
- 2.** Para allegarse de información, la autoridad verificadora notificó a CRYSTAL el cuestionario de verificación de origen normado por el inciso a) del numeral 2 del artículo 7-07 del TLCG2. Al responder CRYSTAL desahogó uno por uno todos los apartados del cuestionario.

Aún cuando en el cuestionario de verificación no se pide anexar documentos, archivos y registros específicos relativos al origen de los bienes, sino que solamente

se hacen preguntas tales como ¿Qué información posee? o ¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?, CRYSTAL anexó múltiples documentales que estimó conducentes, por tener relación directa con el carácter originario de los bienes objeto de verificación, sin saber a ciencia cierta qué esperaba recibir la autoridad.

3. En paralelo, la autoridad fiscalizadora notificó el inicio del procedimiento a las 4 empresas mexicanas que importaron los productos comercializados por CRYSTAL, comunicándoles que podían voluntariamente coadyuvar dentro del procedimiento a fin de proporcionar información que acreditara el origen de los bienes sujetos a verificación.

Las empresas importadoras se hicieron presentes en el procedimiento. Sin contar con información sensible sobre el origen de los bienes, *-por ser ésta propia de las empresas productoras/exportadoras-*, manifestaron que los certificados de origen que le fueron proporcionados por CRYSTAL fueron aprobados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales de la República de Colombia y que con ellos se demuestra el origen de la mercancía al momento de su importación, pues en el comercio preferencial de bienes, los certificados de origen son los documentos por virtud de los cuales el exportador y/o productor de las mercancías informa a las autoridades competentes así como a los operadores económicos que los reciben, que las mercancías amparadas por el mismo reúnen y cumplen con las condiciones establecidas en el TLCG2, para que puedan ser consideradas como originarias, y que en virtud de ello sean susceptibles de la aplicación de trato arancelario preferencial en la importación de los mismos.

4. La notificación del cuestionario de verificación de origen a CRYSTAL y la vista otorgada a las 4 empresas importadoras para que manifestaran lo que a su derecho conviniera, fueron las únicas diligencias practicadas por la autoridad dentro del procedimiento de verificación de origen.

Esta circunstancia es de suma relevancia, toda vez que en el formato de cuestionario que se envía a todas las empresas sujetas a un procedimiento de verificación de

origen - *que de facto constituye un Anexo del Tratado, pues su contenido es inamovible y no se individualiza de caso en caso-*, no se prevé un apartado en el que se especifique y requiera documentos y registros concretos, necesarios para que la autoridad pueda analizar el origen de los bienes, únicamente se solicitan descripciones, indicaciones, y explicaciones por escrito en torno al origen de los bienes, y responder preguntas abiertas carentes de concreción y especificidad, como por ejemplo: ¿Qué información posee en sus registros?, ¿Qué documentación soporte tienen en su poder que pruebe lo anterior? y ¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?. En cambio, en la Sección III del cuestionario denominada DECLARACIONES, se solicita a las empresas auditadas ratificar *“si poseen todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que están sujetos a verificación y si están dispuestas a conservar y presentar, en caso de ser requeridos, los documentos necesarios que respalden el contenido de los certificados y la proporcionará a la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, de ser requerida, para efectos de verificar el origen”*.

No obstante que las empresas auditadas -como en este caso CRYSTAL-, al contestar el cuestionario ratifican que sí están dispuestas a presentar, *de ser requeridos*, los documentos necesarios para respaldar el contenido de sus certificados de origen, jamás les es notificado ningún requerimiento concreto de documentos y registros.

Tampoco practica la autoridad visitas de verificación a las instalaciones de las empresas productoras/exportadoras colombianas, no obstante que al final de la Sección IV del cuestionario denominada INFORMACIÓN GENERAL DEL BIEN/MATERIAL SUJETO A VERIFICACIÓN, claramente se indica que *“Toda la información, relacionada con sus respuestas puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa, de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2 con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario.”*

Recibida la contestación del cuestionario, en todas las verificaciones de origen la autoridad se conduce de la misma forma: procede directamente al dictado de la

resolución, que por lo general es adversa a las empresas auditadas, por considerar que los documentos y registros exhibidos no son suficientes para analizar en el fondo el origen de los bienes, no obstante que jamás solicita los necesarios, de manera concreta y detallada.

5. Así sucedió en el caso CRYSTAL, en el mes de octubre de 2016 el Fisco Federal declaró inválidos sus certificados de origen y desconoció el trato preferencial arancelario que aplicaron las empresas importadoras<sup>10</sup>. A foja 19 de la resolución se indica que:

*"VII Tomando en cuenta las consideraciones contenidas en los numerales anteriores, del presente oficio, esta autoridad contempla que los bienes objeto de verificación no podrían ser considerados como originarios bajo los criterios (b) y (c) del artículo 6-03 del TLCG2, toda vez que dichos criterios confieren el carácter originario de los bienes sujetos a verificación; sin embargo, como se explicó con anterioridad, **esta autoridad no cuenta con los elementos necesarios para verificar el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6-03 (1) (b) y (c) del TLCG2**"*

De lo anterior, resulta claro que fue la falta de elementos probatorios y NO el origen real de los bienes y de los materiales que los conforman, el argumento que utilizó la autoridad para emitir sus consideraciones finales, que fueron adversas a los intereses de CRYSTAL.

6. En contra de dicha resolución, en el mes de enero de 2017 CRYSTAL interpuso Recurso de Revocación, ante la Administración de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes "1", adscrita a la Administración Central de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes, del Servicio de Administración Tributaria.

---

<sup>10</sup> Resolución definitiva en materia de verificación de origen del 28 de octubre de 2016, dictada por el Administrador de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior "4", adscrito al Servicio de Administración Tributaria, en el expediente CCU2000050/16.

En el escrito del recurso se indica que, en virtud de que la autoridad mexicana consideró que durante el procedimiento de verificación de origen CRYSTAL fue omisa en aportar diversa documentación, y que por tal razón no fue posible acreditar el carácter originario de los bienes antes mencionados, se aprovecharía esta instancia de revisión, para reiterar la información aportada durante la verificación, y para exhibir elementos adicionales que permitan a la autoridad revocar la resolución impugnada, y en su lugar emitir una en la que se analice en el fondo el origen de los bienes y reconozca la validez de los certificados de origen. Lo anterior, sin saber a ciencia cierta con qué tipo de documentación y registros se puede acreditar el origen de los bienes, toda vez que ni el TLCG2, ni sus Reglas, ni ninguna otra normatividad internacional o nacional lo indica claramente, y la autoridad administradora jamás los requirió.

También se argumentó que todos los bienes objeto de revisión fueron producidos en la instalaciones de CRYSTAL, y que la autoridad se habría percatado de lo anterior si hubiera practicado una visita de verificación, tal como lo prevé el artículo 7-07, numeral 2, inciso b) del TLC G2, con el fin de inspeccionar la producción de las mercancías, sin embargo únicamente envió a CRYSTAL el cuestionario a que se refiere el numeral 2, inciso a) del mencionado precepto convencional.

7. En el mes de abril de 2018, la Administración de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes "1", declaró infundados los agravios hechos valer por CRYSTAL<sup>11</sup>, bajo el argumento de que, la decisión de la autoridad verificadora de no practicar ninguna otra diligencia adicional al cuestionario es legal, toda vez que las atribuciones que le confiere el TLCG2 en ese sentido "son discrecionales", esto es, puede optar por practicar diligencias adicionales o no hacer nada, sin que por ello pueda alegarse que está violando el Tratado.

Por cuanto hace a los soportes documentales exhibidos por CRYSTAL, la autoridad revisora se avocó a su análisis y valoración, y resolvió que los mismos no eran

---

<sup>11</sup> Resolución del 06 de abril de 2018, dictada por el Administrador de lo Contencioso de Grandes Contribuyentes "1", adscrita al Servicio de Administración Tributaria, en el expediente de Recurso de Revocación RR06/17.

suficientes para acreditar el origen de los bienes, ya que faltó proporcionar OTROS TANTOS, mismos que por primera vez señaló a detalle. Concretamente se indica que CRYSTAL fue omisa en adjuntar a su respuesta del cuestionario los siguientes soportes documentales y registros:

- a) **Soporte documental de cada una de las etapas del proceso productivo que dice realizar**, (cuarto párrafo de la foja 22 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- b) **Soporte documental que acredite los hechos en que se sustenta dicho proceso, tales como: i) registros de entrada de los materiales; ii) registros de producción en proceso, donde se refleje que los materiales fueron solicitados para la producción en territorio de una o más de las partes, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales.** (primer párrafo de la foja 23 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- c) **Soporte documental de la trazabilidad entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de ellos productos finales** (tercer párrafo de la foja 23 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- d) **Soporte documental de los inventarios que acreditaran la existencia de partes en su almacén;** (cuarto párrafo de la foja 23 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- e) **Soporte documental en el que consten las órdenes de producción en donde se especifique: i) la cantidad requerida para la producción, ii) el tipo de material requerido y consumido, iii) la cantidad considerada como sobrante de partes y iv) la cantidad que salió efectivamente como producto terminado, todo lo anterior identificando plenamente los insumos, es decir, documentación que compruebe que los materiales con los que contaba en su almacén fueron efectivamente utilizados para producir los bienes finales**

(cuarto párrafo de la foja 23 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).

- f) **Soporte documental en el que conste la trazabilidad completa entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales, esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales** (fojas 24, primer párrafo, de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- g) **Soporte documental de la visión lineal de los materiales o insumos utilizados en la producción de un bien desde su adquisición hasta su incorporación al bien final, cumpliendo con cada una de las reglas específicas de origen.** (tercer párrafo de la foja 24 de la Resolución Recaída al recurso de Revocación).
  
- h) **Soporte documental de los inventarios que acrediten: i) la existencia de partes en su almacén, ii) las ordenes de producción en donde se especifique la cantidad requerida para la producción, iii) el tipo de material requerido y consumido, iv) la cantidad considerada como sobrante de partes y v) la cantidad que salió efectivamente como producto terminado, todo lo anterior identificando plenamente los insumos.** (cuarto párrafo de la página 24 del Recurso de Revocación).
  
- i) **Soporte documental de "la trazabilidad completa", esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales** (quinto párrafo de la página 24 del Recurso de Revocación).
  
- j) **Soporte documental del proceso de transformación que se realizó al hilo, que permitiera identificar el cambio de clasificación arancelaria que se**

**indica en los billetes de materiales** (segundo párrafo de la foja 29 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).

- k) Soporte documental que demuestre que en cada una de las etapas del proceso productivo que dice realizar, se pueda obtener el registro documental del proceso llevado a cabo.** (segundo párrafo de la página 32 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- l) Soporte documental consistente en Registros de entrada de los materiales, registros de producción, y registros del proceso donde se refleje que los materiales fueron solicitados para una o más de las partes del TLCG2, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales** (último párrafo de la foja 32 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- m) Información y documentación que permitiera conocer el proceso de transformación que se realizó al hilo que permita identificar el cambio de clasificación arancelaria que indica en los billetes de materiales** (segundo párrafo de la foja 38 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- n) Soporte documental que demuestre que en cada una de las etapas del proceso productivo se pueda obtener el registro documental del proceso llevado a cabo** (quinto párrafo de la página 40 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).
  
- o) Registros de entrada de los materiales, registros de producción, registros del proceso donde se refleje que los materiales fueron solicitados para una o más de las partes del TLCG2, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales** (segundo párrafo de la foja 41 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación).

Sin embargo, en ninguna etapa del procedimiento de verificación de origen se solicitó dicha documentación y registros a CRYSTAL y tampoco existe ninguna norma convencional, legal o reglamentaria que los detalle, ni a nivel convencional, ni a nivel legal o reglamentario.

**8.** En contra de la resolución recaída al Recurso de Revocación, en el mes de mayo de 2018, CRYSTAL interpuso demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la que se argumentó que:

**a)** La única diligencia practicada por la autoridad durante el procedimiento de verificación, fue el envío de un cuestionario en el que no se requiere la exhibición de documentación concreta relativa al origen, sino que se indica que en caso de ser necesaria ésta, se solicitaría posteriormente, o bien se practicaría una visita domiciliaria directamente en las plantas de CRYSTAL, lo que jamás sucedió, por lo que resulta arbitrario e ilegal que se emita una resolución adversa a los intereses de CRYSTAL POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS QUE ACREDITEN EL ORIGEN, cuando los mismos no se solicitaron durante el procedimiento de verificación, y no existe una norma jurídica que establezca de manera clara y delimitada cuáles son esos documentos y registros.

**b)** Aún cuando las facultades de requerir documentación y/o practicar visitas de verificación de origen son discrecionales, la autoridad fiscalizadora al decidir no ejercerlas, transgredió las garantías de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad previstas en los artículos 38, fracción IV del Código Fiscal Federal y 16 de la Constitución Federal.

**c)** Fue hasta la resolución recaída al Recurso de Revocación, cuando la autoridad fiscalizadora mencionó por primera vez a detalle, las pruebas documentales, archivos y registros que a su juicio CRYSTAL debió presentar, sin embargo las mismas jamás se pidieron durante la instancia inicial, lo que evidencia la transgresión a la garantía de seguridad jurídica

de CRYSTAL, porque la autoridad siempre supo con exactitud los documentos que necesitaba para corroborar el origen de los bienes, y jamás los solicitó durante la verificación inicial, sino que se esperó hasta la resolución del recurso de revocación para hacérselos saber, cuando CRYSTAL ya nada podía hacer.

Al dictar sentencia<sup>12</sup>, la Primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa declaró infundada la demanda de nulidad. En sus consideraciones, la Sala se limitó a respaldar las justificaciones esgrimidas por la autoridad fiscalizadora para soslayar el hecho de que no llevó a cabo ninguna diligencia adicional al envío del cuestionario durante la verificación de origen, y omitió dar respuesta congruente y exhaustiva a otros conceptos de invalidez hechos valer en la demanda.

9. En contra de tal determinación, CRYSTAL interpuso la demanda de amparo DA710/2018, con el fin de demostrar que la Sala responsable evadió su responsabilidad de impartidor de justicia, y violó el principio de exhaustividad consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal:

- a) Al negarse a entrar al estudio de FONDO sobre el indebido ejercicio (por arbitrario) de las facultades discrecionales de la autoridad verificadora;
- b) Al rehusarse a analizar materialmente el cuestionario de verificación de origen enviado a CRYSTAL, en otras palabras, su contenido, lo que le hubiera permitido concluir que, si bien este tipo de cuestionarios pueden ser un mecanismo útil para conocer el respaldo documental del origen de los bienes auditados, ello depende de que en el cuestionario efectivamente se soliciten esas pruebas documentales, lo que no sucedió en el caso concreto.

---

<sup>12</sup> Sentencia del 02 de octubre de 2018, dictada en el expediente 853/18-EC1-01-6, por la Primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (**Primer sentencia**).

- c) Al no pronunciarse sobre la flagrante violación a las garantías de legalidad, y debido proceso, y al principio de interdicción a la arbitrariedad, consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, en que incurrieron las autoridades administrativas, al dictar primero y confirmar después, una resolución que invalida certificados de origen POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS, cuando la autoridad bien pudo allegarse de esos elementos, si tan solo hubiera desplegado sus facultades de manera eficiente, sin embargo no lo hizo: no solicitó a CRYSTAL soportes documentales ni en el cuestionario de verificación de origen ni en ninguna otra diligencia posterior, ni practicó visitas de verificación para conocer todos sus registros contables directamente en las plantas de producción de CRYSTAL.
- d) Al no realizar un análisis DE FONDO de los argumentos en los que se alega que en ninguna parte del TLCG2 se prevén los documentos que, según la resolución recaída al Recurso de Revocación, CRYSTAL debió exhibir durante la verificación, menos aún que tenía la obligación de exhibirlos, aún cuando no medió un requerimiento concreto y formal de la autoridad, y;
- e) Al ignorar que el listado de documentos vertido en la resolución del Recurso de Revocación, es evidencia plena de las violaciones cometidas durante el procedimiento de verificación de origen, porque era en el procedimiento inicial, cuando la autoridad administrativa debió dar a conocer ese listado y requerir dichas documentales a CRYSTAL, y no hasta el término de la instancia del Recurso, cuando ya no había nada que hacer.

En la demanda de amparo también se hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14 de las Reglas, por considerar que su contenido viola los principios de seguridad y certeza jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal.

El artículo 7-06 denominado "Registros Contables", del TLCG2 establece que:

**1.** *Cada Parte dispondrá que un exportador o un productor que llene y firme un certificado o declaración de origen, conserve durante un mínimo de cinco años contados a partir de la fecha de firma del certificado o declaración, **todos los registros y documentos relativos al origen del bien, incluyendo los referentes a:***

*a) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio;*

*b) la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio; y*

*c) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio.*

Si bien el precepto convencional antes citado hace referencia específica a cierto tipo de "documentos y registros relativos al origen del bien", que deben ser conservados por las empresas productoras/exportadoras por al menos 5 años, y exhibidos en un procedimiento de verificación, a saber: a. los relativos a la adquisición, costos, valor y pago del bien que es exportado; b. los relativos a la adquisición, costos, valor y pago de los materiales que los conforman y; c. los relativos a la producción del bien en sí mismo, dicho listado NO ES LIMITATIVO, toda vez que la palabra "**incluyendo**" significa que los documentos y registros previstos en los incisos a), b) y c), NO SON LOS ÚNICOS, sino que deberán ser "incluidos" dentro del universo de "todos documentos

*y registros relativos al origen del bien*", que puede exigir la autoridad a los particulares; un universo indefinido, porque no existe ni en el Tratado, ni en las Reglas ni en ninguna otra disposición general, abstracta e impersonal a nivel nacional o internacional, mención alguna del tipo de documentos y registros con los que se debe acreditar el origen del bien durante un procedimiento de verificación, y que deben ser resguardados por 5 años, según lo exige el propio artículo 7-06 del TLCG2. La Regla 14 replica la inconstitucionalidad que se observa en el artículo 7-06 del TLCG2, toda vez que en vez de pormenorizar la norma que reglamenta, repite la indefinición de las obligaciones impuestas a las empresas exportadoras.

**10.** De la instancia de amparo tocó conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito. En el mes de agosto de 2019 el referido Tribunal dictó sentencia<sup>13</sup>, pronunciándose en el siguiente sentido:

- a)** En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14, el Tribunal Colegiado se consideró (equivocadamente) que tales disposiciones no se aplicaron a CRYSTAL. Según el Juzgador en dichos artículos se prevé la obligación de los exportadores o productores de conservar durante un mínimo de cinco años los registros y documentos relativos al origen del bien que se importa o exporta, y la materia de la controversia en el caso concreto no estriba en determinar si se cumplió o no con la obligación de conservar los documentos que acreditan tal circunstancia, sino en que la hoy quejosa no cumplió con la carga probatoria de documentar el origen de los bienes que pretendía importar, a saber, con la respuesta al cuestionario enviado por la autoridad.
  
- b)** Se concedió el amparo y protección de la justicia Federal para efectos de que:

---

<sup>13</sup> Sentencia del 29 de agosto de 2019, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito, en el expediente administrativo DA710/2018. Magistrado ponente: Lic. Arturo Medel García. Unanimidad de Votos.

*"... la Sala responsable declare insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva en la que, analice congruentemente la cuestión efectivamente planteada en el segundo concepto de impugnación, conforme a lo dispuesto por el artículo 50 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. "*

La cuestión efectivamente planteada en el segundo concepto de impugnación de la demanda de nulidad, consistía precisamente en analizar el contenido del cuestionario de verificación, para concluir si en el mismo se contienen precisiones que relevaban a CRYSTAL de exhibir junto con sus respuestas soporte documentales, archivos y registros relativos al origen del bien.

- 11.** En cumplimiento a lo anterior, la Primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dejó insubsistente la sentencia de nulidad inicial y en su lugar emitió una nueva sentencia.<sup>14</sup>
- 12.** En el mes de septiembre de 2019, el Magistrado Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, dio vista a CRYSTAL para que manifestara su conformidad con respecto al cumplimiento dado por la Sala a la sentencia de amparo DA 710/2018, otorgándole para ello un plazo determinado.
- 13.** Dentro del plazo concedido CRYSTAL desahogó la vista otorgada, argumentando que la Sala responsable incumplió con las directrices de la sentencia de amparo.
- 14.** Mediante resolución del 23 de octubre de 2019, el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito manifestó que la obligación de la Sala responsable era:

---

<sup>14</sup> Sentencia del 10 de septiembre de 2019, dictada en el expediente 853/18-ECI-01-6, por la Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el Juicio de Amparo Directo 710/2018. **(Segunda sentencia).**

- a) Analizar el concepto de impugnación segundo de la demanda de nulidad, en el que sustancialmente la hoy quejosa alegó que el contenido del cuestionario de verificación la relevaba de anexar las documentales necesarias para verificar el origen de la mercancía, y;
- b) Resolver si tal circunstancia se contradecía con lo determinado en la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo y recurrida en el recurso de revocación.

**15.** Después del análisis correspondiente, el Presidente del Tribunal Colegiado concluyó que la Sala responsable sí cumplió con su obligación de pronunciarse sobre lo previsto en el inciso a), pero no cumplió con los efectos restantes a que se refiere el inciso b), por lo que le ordenó emitir una nueva sentencia de nulidad, en la que se atendiera lo señalado en el inciso b).

**16.** En cumplimiento a lo anterior, la Sala responsable emitió una tercera sentencia de nulidad en el mes de diciembre de 2019.<sup>15</sup>

En dicha sentencia se sostiene que, si bien en el cuestionario de verificación de origen no se precisa de manera específica y textual el requerimiento de presentación documental, ello no relevaba a CRYSTAL de soportar el origen de los bienes sujetos a verificación, toda vez que el requerimiento está “implícito” en el cuestionario, y la autoridad no tiene porqué señalar todas y cada una de las documentales que se requieren, dado que los procesos de producción de cada bien es diferente, soslayando el hecho de que la garantía de seguridad jurídica exige a las autoridades que sus mandatos sean claros y específicos para que los particulares estén en posibilidad de cumplir con ellos y evitar arbitrariedades, aunado a que la supuesta particularidad de los procesos productivos de CRYSTAL no le impidió detallar en la

---

<sup>15</sup> Sentencia del 02 de diciembre de 2019, dictada por la Primera Sala especializada en materia de comercio exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el expediente 853/18-ECI-01-6, en cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio de amparo directo DA 710/2018. **(Tercer sentencia).**

resolución recaída al Recurso de Revocación, las documentales y archivos que a su juicio se debieron exhibir para acreditar el origen de los bienes.

Por cuanto hace a la necesidad de haber practicado una visita de verificación a través de la cual la autoridad administrativa hubiera podido conocer y percatarse de todas y cada una de las fases y técnicas que se adoptan en los procesos productivos de los bienes auditados, y tener acceso a los registros contables y las bases de datos de CRYSTAL para formarse una visión integral de sus respaldos, la Sala considera que practicar una visita de verificación en el extranjero es algo "complejo", porque:

- a) **"Tiene que practicarse una notificación"** a la autoridad aduanera del país de que se trate, en este caso Colombia;
- b) **"Tiene que obtenerse el consentimiento previo"** del visitado;
- c) Es posible que se tenga que **"posponer"** la visita si así lo pide la autoridad aduanera de ese país;
- d) **"Se complica el desplazamiento"** de las personas facultadas para practicar la visita a Colombia;
- e) Hay **"dificultad temporal"** para ejecutar la resolución que determine que un bien no califica como originario;
- f) Se requiere la participación de un equipo de funcionarios de la aduana del país importador, **"altamente calificados"** en materia de contabilidad, auditoría y comercio exterior, y en algunos casos **"expertos del sector o rama económica específica asociada a la producción de los bienes"**.
- g) **"El costo económico" e "inversión de horas hombres"** que esa visita conllevará;

Partiendo de todo lo anterior, la Sala Responsable concluye que: *la autoridad del país debe ponderar si resulta rentable o no solicitar la práctica de una visita de verificación* y reitera que la facultad de requerir información adicional o practicar visitas es discrecional, soslayando el hecho de que el ejercicio indebido de las facultades discrecionales, cuando trasciende al fallo, también están sujetas a escrutinio constitucional.

**17.** En contra de dicha sentencia de nulidad, CRYSTAL interpuso nueva demanda de amparo, misma que fue turnada también al Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito, bajo el expediente DA 53/2020.

En los conceptos de violación se hizo valer que la sentencia reclamada viola la garantía de legalidad y el principio de exhaustividad previstos en los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, por no haberse resuelto a profundidad todas las cuestiones planteadas por CRYSTAL, en las que se pidió de manera específica:

- a) Un análisis de fondo, NO sobre si las facultades de la autoridad para requerir documentación o practicar visitas de verificación es discrecional o no, sino sobre el indebido ejercicio de esas facultades discrecionales. CRYSTAL sabe perfectamente que se trata de facultades discrecionales, lo que impugna y le causa agravio es el indebido ejercicio de esas facultades discrecionales.
  
- b) Un análisis no formal, sino material, del contenido del cuestionario de verificación de origen que fue enviado a mi representada, SIN SALTARSE EN EL ANÁLISIS EL TEXTO EXPRESO DE LAS SECCIONES III Y VI DEL MENCIONADO CUESTIONARIO, porque de su simple lectura se advierte que contiene expresiones claras que relevaban a mi representada de exhibir documentos y archivos junto con sus respuestas, pues en ellos se indica que los documentos necesarios que respaldan el contenido de los certificados de origen deberán ser proporcionados en caso de ser requeridos por la Administración Central de Auditoría de Operaciones de

Comercio Exterior, lo que significa que era de esperarse la práctica de una diligencia posterior al cuestionario en la que se requiriera dicha documentación, por parte de esa autoridad, lo que jamás sucedió.

- c) Un análisis de la evidencia que existe en el expediente, específicamente en la resolución recaída al Recurso de Revocación, de que la autoridad administrativa se esperó hasta ese momento (fin de la última instancia administrativa) para hacer del conocimiento de CRYSTAL el listado de documentación y archivos con los que se hubiera podido acreditar el origen de los bien, privándola de la oportunidad de exhibirla durante el procedimiento de verificación, porque durante el mismo jamás se le requirió dicha documentación y archivos.
- d) Tampoco analizó en el fondo el argumento con el que se demuestra que la falta de diligencias adicionales al cuestionario durante el procedimiento de verificación, trascendió al sentido del fallo en perjuicio de CRYSTAL, porque se dictó una resolución adversa a sus intereses no porque se haya concluido que los bienes auditados no hubieran reunido los requisitos necesarios para ser considerados como originarios de alguna de las partes signantes del TLCG2, sino "por falta de elementos probatorios" para estar en posibilidades de hacer dicho análisis, cuando de la lectura del cuestionario de verificación claramente se desprende que la autoridad emitiría requerimientos posteriores de documentación o practicaría una visita domiciliaria, para allegarse de la documentación que necesitaba para tener por respaldado el contenido de los certificados de origen, lo que jamás sucedió.

Asimismo, se argumentó que:

- e) En la resolución dictada en el expediente de contradicción de tesis 36/16<sup>16</sup> que encuentra su origen en la contradicción de pronunciamientos entre el Sexto, el Octavo y el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, se indica que para que el cuestionario de verificación de origen sea un procedimiento eficaz, en él debe necesariamente requerirse la exhibición en copia simple o en original de los documentos que respaldan el contenido de los certificados de origen, ya que de lo contrario el cuestionario sería ineficaz, porque se reduciría a un mecanismo cuya única utilidad sería obtener respuestas y sería indispensable practicar diligencias posteriores para recabar la documentación. En el caso concreto el cuestionario enviado a CRYSTAL resultó ineficaz, por ausencia de solicitud en original o copia simple de documentos concretos y tal ineficacia no se subsanó con la práctica de diligencias posteriores.
- f) También en la resolución de contradicción de tesis 36/16, el Pleno en Materia Administrativa de Circuitos analizó la naturaleza jurídica, viabilidad y objetivo que puede perseguirse a través de un cuestionario de verificación de origen y/o de una visita de verificación practicada directamente en las plantas productivas de una empresa, señalando que los cuestionarios resulta idóneos sólo para determinados sectores de productos, cuya elaboración no implica un proceso complejo por los insumos y técnicas utilizados, " y que por el contrario, NO son idóneos, "...si por la naturaleza del bien y su proceso productivo resulta necesario constatar la existencia del establecimiento fabril y las fases productivas, así como si es preciso tener a la vista los registros contables y los originales de la documentación que permitan acreditar la adquisición de

---

<sup>16</sup>Sentencia dictada el 12 de diciembre de 2016, por el Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, en el expediente de Contradicción de tesis 36/16. Magistrado ponente: Neófito López Ramos. Unanimidad de Votos. Visible en "Gaceta del Semanario Judicial de la Federación", Décima época, libro 40, marzo de 2017, t. III ,p. 1904.

<https://sif.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26990&Clase=DetalleTesisEjecutorias#>

las materias primas e insumos que se utilizan en la producción (como ocurriría por ejemplo en la fabricación de vehículos o perfumes, ya que estos últimos implican un proceso productivo más complejo) que no puede constatarse fácilmente mediante la exhibición de documentos en copia simple". En el caso concreto la complejidad de los procesos productivos que lleva a cabo CRYSTAL es tal, que resultaba indispensable la práctica de una verificación de origen, dado que sus plantas de manufactura están integradas verticalmente, porque sólo así se pueden abarcar en su totalidad los procesos de hiladería, calcetería, textiles, confección y tintura, por lo que no resultaba idóneo pretender conocer el carácter originario de los bienes a través del desahogo de un cuestionario.

- g)** La autoridad fiscalizadora esgrime pretextos de índole práctico y económico para justificar su decisión de no practicar visitas de verificación en las plantas de producción de las empresas colombianas auditadas como CRYSTAL, para constatar los procesos productivos que se llevan a cabo en sus instalaciones. Sin embargo no existe fundamento legal alguno que permita a la Sala Responsable argumentar ese tipo de cuestiones como justificaciones para NO llevar a cabo una visita de verificación directamente en las plantas de CRYSTAL, cuando se trata de diligencias está expresamente previsto en el TLCG2 y resultaba conveniente y necesario practicar una visita, dada la complejidad de los procesos productivos de CRYSTAL y la necesidad de conocer los respaldos que acreditaban el contenido de los certificados de origen; aunado a que en las Secciones IV y VI del cuestionario de verificación de origen, claramente se indica que se practicará la referida visita, si resultara necesario conocer los archivos y respaldos de la información relativa al carácter originario de los bienes auditados.

Las explicaciones de índole práctico y económico que esgrime la autoridad, como justificación para no practicar una visita de verificación en el caso que nos ocupa, la llevan necesariamente a NO practicar este tipo de visitas NUNCA, esto

es, EN NINGÚN CASO, ya que ese tipo de “inconvenientes” es el mismo en cualquier caso de verificación de origen en país distinto al nuestro; en otras palabras, con tales justificaciones la Sala responsable ANULA por completo la posibilidad de que se lleven a cabo las visitas de verificación reguladas por el TLCG2.

18. El 07 de julio de 2020, el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito emitió sentencia, misma que se abordará más adelante.<sup>17</sup>

### **Capítulo III**

#### **Marco Teórico**

##### **III.1. La importancia del principio de supremacía constitucional en el caso CRYSTAL.**

Como se explicó en el preámbulo de este estudio, el TLCG2 contiene imprecisiones que favorecen y propician actos arbitrarios por parte de las autoridades fiscalizadoras mexicanas durante los procedimientos de verificación de origen; se trata de actuaciones solapadas por “una ventana abierta” prevista en el propio texto del tratado, que no encuentra límite certero y seguro ni en el propio Tratado, ni en su Reglamentación, ni en ninguna otra legislación secundaria, nacional o internacional, por lo que las empresas colombianas sometidas a este tipo de auditorías se encuentran a la deriva, y sujetas al capricho de la autoridad, al intentar acreditar el carácter originario de los bienes que internan a territorio mexicano, en unas ocasiones con éxito y en otras no, según el ánimo en que se encuentre la autoridad, porque no existe sustento jurídico que le de contenido -y freno- a su actuación, invalidando con ello las garantías de seguridad y certeza jurídica que reconoce a su favor el artículo 16 de la Constitución Federal.

En el artículo 133 de la Constitución Federal Mexicana se encuentra contenido el principio de supremacía constitucional. Conforme a dicho principio, la Constitución es la norma suprema y la base de todo el sistema normativo. Jorge Carpizo considera que al ser la

---

<sup>17</sup> Sentencia del 07 de julio de 2020, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, en el expediente del Juicio de Amparo Directo 53/2020.

norma cúlspide de todo el orden jurídico, nuestra ley Fundamental *es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo*<sup>18</sup>. Bajo el término de supremacía constitucional no podemos considerar correcto, ni mucho menos constitucional, ningún acto de autoridad que contravenga los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal.

*Supremacía constitucional y jerarquía normativa* son conceptos fundamentales a tomar en cuenta en el análisis del caso CRYSTAL, así como en cualquier otro caso relativo al trámite y sustanciación de procedimientos de verificación de origen regulados por el artículo 7-07 del TLCG2, porque como se ha dicho ya, dichos procedimientos persiguen como fin último, el cercioramiento por parte de la autoridad mexicana del carácter originario de las mercancías que se importan a territorio nacional, y la norma convencional que prevé el tipo de documentación y registros con los que puede acreditarse dicho carácter, está incompleta, es confusa, y propicia arbitrariedades, por lo que debe someterse al control de constitucionalidad, no solo ésta, sino también todos los actos que se emitan con motivo de la misma, porque al cobijo de los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, ninguna norma general, sin importar su jerarquía, ni ningún acto de autoridad, puede escapar al escrutinio del Poder Judicial Federal Mexicano.

A continuación, vale la pena abundar un poco sobre los antecedentes históricos del principio de supremacía constitucional que rige al sistema jurídico mexicano, para posteriormente hacer énfasis en la jerarquía normativa de los tratados internacionales en los que México es Parte, como en la especie el TLCG2, y finalmente abordar los vicios de inconstitucionalidad que se observan en el artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14 de las Reglas.

---

<sup>18</sup> **Carpizo**, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 8ª. ed. México: Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 1.

### III.2. Noción tradicional del concepto de supremacía normativa de las Constituciones

El mundo cambió después de la segunda posguerra del siglo XX. El positivismo había dejado una clara evidencia de la injusticia que el denominado “Estado de Derecho” podía provocar: los abusos que en nombre de la ley se cometieron en el mundo, fueron inimaginables. Como consecuencia de ello, después de la guerra se hizo tangible la necesidad de transitar de un Estado de Derecho a un “Estado Constitucional de Derecho”, en el que prevaleciera un ordenamiento fundamental por encima de las leyes.<sup>19</sup>

En el inicio del constitucionalismo tradicional la función primaria de las Constituciones fue limitar los excesos del poder político, sin embargo, fue necesaria su evolución, para posteriormente atraer otras pretensiones a su fin, como el reconocimiento y la defensa de los derechos fundamentales, como su objetivo principal.<sup>20</sup> Ya desde antes se habían suscitado casos que sirvieron de cimiento para esta nueva perspectiva ideológica.

### III.3. Momentos trascendentes que legitimaron el concepto de supremacía normativa en el derecho constitucional moderno

#### III.3.1. El caso *Bonham’s vs Colleague of Physicians*; Inglaterra (1610)

El primer caso resuelto por un tribunal donde se protegieron los derechos humanos y se les reconoció supremacía sobre cualquier legislación ordinaria se dio en Inglaterra, en el Siglo XVII: *Dr. Bonham’s vs Colleague of Physicians* (1610). Se trata de un evento que causó gran revuelo en virtud del ambiente jurídico de la época, una en que la justicia se administraba por delegación de la autoridad divina del Rey y la anulación de sus decretos era impensable.

---

<sup>19</sup> **Salazar Muñoz**, Rogelio. *Un acercamiento al paradigma neoconstitucionalista*, en Revista especial, *La Constitución renovada: reformas constitucionales y función jurisdiccional*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, p. 321, Fuente: <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/Revistaesp2014/Rodrigo%20Salazar%20Mu%C3%B1oz.pdf>. consultada el 26/11/2015.

<sup>20</sup> El neoconstitucionalismo moderno subraya la importancia de los mecanismos institucionales de tutela de los derechos fundamentales. Ver **Comanducci** Paolo, *Modelos e interpretación constitucional*, en Gaxiola, Jorge et al., (coords.), *Cátedra Ernesto Garzón Valdés* 2006, 2ª ed., México, Fontamara, 2012,. *op. cit.* p 337.

El origen del caso fue el siguiente, Thomas Bonham ingresó en el Colegio de San Juan en la Universidad de Cambridge en 1581 para estudiar medicina; provenía de una familia de escasos recursos por lo que tuvo que obtener financiamiento para terminar sus estudios. Sus primeros grados académicos los obtuvo en los años 1584 y 1588 y ya para 1595 era Doctor en Medicina.<sup>21</sup> Por esa época decidió establecerse en la ciudad de Londres con la intención de ejercer ahí su profesión, sin embargo, dejó pendiente el trámite de la autorización, que de manera monopolizada otorgaba el Real Colegio de Médicos, a los interesados en ejercer la medicina en esa Ciudad.

En 1606, el Presidente y los censores del Real Colegio emplazaron a Bonham para ser examinado sobre la ciencia médica y valorar sus aptitudes, la organización gremial del Colegio estaba conformada por médicos egresados de la Universidad de Oxford, lo que no favorecía en nada a un egresado de la Universidad de Cambridge, por tratarse de dos colegios que tenían viejas rencillas.<sup>22</sup> Al parecer este hecho influyó en el ánimo del Consejo, ya que no obstante que Bonham contaba con los merecimientos para ejercer su profesión en Londres, el órgano colegiado resolvió que no era apto para practicar la medicina en esa ciudad, por lo que el haberlo hecho sin la mencionada autorización, lo hacía meritorio de una multa y posteriormente de un arresto.

Para Bonham, sus conocimientos médicos ya habían sido evaluados por la Universidad de Cambridge y estaban suficientemente avalados por el título de Doctor en Medicina que dicha institución le había extendido no sólo para practicar en Londres, sino en todo el Reino.<sup>23</sup> Con base en esos argumentos, Bonham intentó la acción de arresto indebido (*false imprisonment*) ante el Tribunal de Agravios Civiles<sup>24</sup>, con lo que inició sin saberlo, uno de los casos de mayor repercusión en la doctrina constitucional.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Venn John y Venn J. A., *Alumni Cantabrigiensis*. Cambridge at the University Press 1922, p. 177.

<sup>22</sup> González Oropeza Manuel. *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2003, Primer Edición. Página 16. Según Manuel González Oropeza, las rencillas entre las dos más grandes universidades inglesas, Oxford y Cambridge, provienen desde la fundación de la segunda en el siglo XVI, a raíz de una división entre el profesorado y el estudiantado de la primera.

<sup>23</sup> *Ibidem.*, p. 18.

<sup>24</sup> Hacia 1609, el Tribunal de Agravios Civiles se integraba por cinco jueces: Foster, Thomas Walmesley, Peter Warburton, William Daniel y Edward Coke, que además era su Presidente. *Ibid.*, p 11.

<sup>25</sup> *Op. cit.*4, p 14.

Dos de los siete jueces que lo integraban (Thomas Walmesley y Edward Coke) manifestaron opiniones encontradas: Walmesley consideraba que el Rey, en su carácter también de Jefe de la Iglesia Anglicana, tenía el derecho y la obligación de cuidar de la salud de sus súbditos y de regular la profesión médica, de ahí que las cartas patentes del Rey, que delegaban al Real Colegio de Médicos de Londres la facultad para decidir quiénes tienen la experiencia, habilidades y conocimientos suficientes para ejercer la profesión médica, tenían que ser de mayor jerarquía que el título otorgado por la Universidad de Cambridge, que para él, tan sólo implicaba una “gracia”, por lo que no probaba el mérito del futuro médico.<sup>26</sup>

Por su parte Coke, que en varias ocasiones ya había reaccionado en contra de la Corona y del Parlamento, argumentando la existencia de derechos fundamentales que no podían ser desconocidos, sostuvo entre otras cuestiones que es la eventual negligencia de un médico lo que debe ser el objeto sancionador de la función del Real Colegio y que la capacidad para imponer multas en beneficio del propio peculio y de decidir quién puede o no ejercer una profesión, transformaban al Colegio en juez y parte, lo que afectaba principios del Common Law sostenidos desde tiempo atrás por los Tribunales del Reino.<sup>27</sup> A juicio de Coke, los censores no podían ser jueces, secretarios y partes: jueces para dictar sentencia, secretarios para hacer requerimientos y partes para quedarse la mitad de la multa o confiscación.<sup>28</sup>

El caso de Thomas Bonham fue resuelto en 1610, la decisión que se aprobó por mayoría de votos estimó que las facultades del Colegio para sancionar, deben enfocarse a faltas negligentes de los médicos y no al ejercicio sin licencia otorgada por dicho Colegio. La parte trascendental del fallo radica en la afirmación de que una ley que está en contra de la razón y de los principios del derecho común debe y puede ser anulada e invalidada por un Tribunal.

---

<sup>26</sup> *Ibidem.*, Antes de la Reforma de Enrique VII, la obligación de cuidar la salud y de regular la profesión médica correspondía al jefe de la Iglesia Anglicana, sin embargo, con posterioridad a la reforma citada, al Rey también se le confirió el carácter de Jefe de la Iglesia Anglicana.

<sup>27</sup> *Ibidem.*, p.19.

<sup>28</sup> **Fernández Segado**, Francisco. *James Otis y el Writs of Assistance Case (1761)*, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, No. 18, Enero/Diciembre 2014, p. 158. Fuente: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=8&IDN=1329&IDA=37112>; consultado el 10/11/2015.

Así, en la sentencia se afirma que:

*“...And it appeareth in our Books, that in many Cases, the Common Law Doth control Acts of Parliament, and sometimes shall adjudge theme to be void: for when an Act of Parliament is against common right and reason, or repugnant, or imposible to be performed, the Common Law will control it, and adjudge such Act to be void...”<sup>29</sup>*

La resolución fue objeto de duros ataques por haberse suscitado en una época en la que el derecho se veía fuertemente limitado por el poder del Rey. Por tratar de anular la tesis de la subordinación del juez al rey, y de la administración de justicia, a la delegación real, Coke enfrentó cinco veces al Rey desde 1605 hasta 1616, con lo cual se ganó su enemistad, y en el último año, propició que fuera removido como ministro Presidente, después de haber ocupado tan solo tres años ese alto cargo.<sup>30</sup>

El caso Bonham constituye un precedente fundamental para el constitucionalismo moderno, ya que marcó la pauta para que los jueces del Reino se sintieran legitimados para ejercer la función de resolver sobre la validez de las leyes y sobre la decisión de desaplicarlas o suspenderlas cuando contrariaran principios rectores del Common Law.<sup>31</sup>

### **III.3.2. Los casos James Otis -writs of assitance- (1761) y Marbury vs Madison (1803), ambos en Estados Unidos**

La primera referencia que se hace del caso Bonham en tierras americanas, fue el conflicto que ocurrió en Massachussets con motivo de la aplicación de dos leyes emitidas por el Parlamento Inglés, una en 1662 y la otra en 1696, que regulaban la expedición de órdenes

---

<sup>29</sup> **Coke**, Edward. *The Selected Writtings and speeches of Sir Edward Coke*, Indianápolis, Steve Sheppard, liberty Fund, 2003, vol. 1. Pag 275. Cap. “Dr Bonham’s Case”, Fuente: <http://oll.libertyfund.org/title/911/106343>, consultado el 28/10/2015.

<sup>30</sup> **González Oropeza** Manuel. *Marbury vs Madison: La Política en la Justicia*, en Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, México, IJ.UNAM, 1988, tomo I, p 316. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/641/18.pdf>; consultada el 18/11/2015.

<sup>31</sup> Op. cit. 4, pp. 11- 20.

de cateo (*writs of assistance*) para la búsqueda y confiscación de objetos introducidos por contrabando en cualquier lugar, contra cualquier persona y en cualquier tiempo.<sup>32</sup>

James Otis, abogado bostoniano que impugnó ambas leyes, sostuvo en sus argumentos que la naturaleza “general” de los llamados *Writs of assistance*, transgredía principios fundamentales del derecho, y que particularmente se oponía al “privilegio de la casa”, con base en el cual: “...un hombre que está tranquilo, está tan seguro en su casa como un príncipe en su castillo, no obstante todas sus deudas y los procesos civiles de cualquier tipo...”<sup>33</sup>

A partir de tales afirmaciones Otis consideró que el mandamiento de búsqueda general es el “peor instrumento de poder arbitrario, el más destructivo de la libertad inglesa y de los principios fundamentales del Derecho que nunca se haya encontrado en la jurisprudencia inglesa”.<sup>34</sup>

En este asunto, el pensamiento jurídico de Coke -que ya se había convertido en doctrina-, tuvo gran impacto; un tribunal podría considerar nulo un texto legal, promulgado por una asamblea legislativa, limitada por un *fundamental law*, cuando el tribunal considerara que la ley en cuestión había transgredido sus límites.<sup>35</sup>

La historia constitucional de Inglaterra sirvió también como fundamento para el *Judicial Review* en los Estados Unidos. John Marshall fue considerado por la doctrina constitucional norteamericana como el mejor Juez que la Corte ha tenido en toda su historia<sup>36</sup> y como el heredero intelectual y político de Coke en los Estados Unidos.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup>Op cit 4, p 83.

<sup>33</sup> Op. cit. 10, p.156.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 161.

<sup>36</sup> Carbonell Miguel. “ *Marbury versus Madison: regreso a la leyenda*”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, página 2., Fuente:

[http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Marbury\\_versus\\_Madison.pdf](http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Marbury_versus_Madison.pdf).

<sup>37</sup> Op cit 12. Página 316.

Cuando John Marshall toma posesión como Presidente del máximo tribunal (1801), el poder judicial norteamericano era por mucho la rama de gobierno menos respetada y la más débil,<sup>38</sup> sin embargo supo hacer valer de manera combinada el poder judicial que la Constitución reconocía a la Corte en su artículo III, con la cláusula de supremacía del artículo VI de la misma Constitución, creando a partir de ello el mecanismo del mencionado *judicial review*.<sup>39</sup>

Marshall fue el principal protagonista de la decisión más conocida en materia de control de constitucionalidad de leyes: el caso *Marbury vs Madison (1803)*.<sup>40</sup> Faltando pocos días para la toma de posesión de Jefferson como Presidente y del cambio de poderes en el Congreso, John Adams, en su último acto como Presidente de los Estados Unidos nombró a 42 miembros de su partido como jueces de paz para servir por un periodo de cinco años en el distrito judicial de Columbia y de Alexandria.

El Senado hizo las correspondientes ratificaciones el 3 de marzo de 1801, un día antes de la toma de posesión de Thomas Jefferson, y John Marshall, quien en ese entonces se desempeñaba como Secretario de Estado, debía certificar los nombramientos, esto es, estampar en cada uno de ellos el sello de la Presidencia -del cual era guardián-; también era parte de sus atribuciones el entregar oportunamente esos nombramientos a sus destinatarios.<sup>41</sup> Sin embargo no lo hizo.<sup>42</sup> Cuando toma posesión el nuevo Secretario de Estado, James Madison, éste se niega a sellar y entregar los nombramientos, dejando pendiente la conclusión del trámite. Lo anterior se complica todavía más cuando al año siguiente (1802) el Senado decide modificar la Ley sobre Circuitos Judiciales y elimina las plazas de los jueces nombrados por Adams.

---

<sup>38</sup> Op cit 18, página 3.

<sup>39</sup> Op cit 18, página 4.

<sup>40</sup> (Cranch 1, 137, Febrero 1803).

<sup>41</sup> **Valdés S. Clemente**, *Marbury vs Madison*, "Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos", Página 353. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/35/pr/pr18.pdf>

<sup>42</sup> 4 de los 42 nombramientos no llegaron a manos de los beneficiados: William Marbury, Dennis Ramsay, Robert Townsend Hooe y William Harper. Existe la sospecha de que Marshall no entregó esos nombramientos por la antipatía que sentía hacia los 4 jueces a los que iban dirigidos. *Ibidem*.

William Marbury fue uno de los jueces que no recibió su nombramiento. Marbury demandó a Madison en su carácter de Secretario de Estado, por no haber certificado y entregado su nombramiento oportunamente. En su demanda pidió a la Corte que expidiera una orden de *mandamus* para que el nuevo gobierno se viera obligado a entregárselo.

En el mes de febrero de 1803 se dio a conocer el fallo unánime de la Corte. Para estructurar la sentencia el Juez Marshall elaboró los siguientes cuestionamientos:

- a) ¿Tiene el promovente derecho al nombramiento que solicita?;
- b) Si tiene tal derecho y ese derecho le ha sido negado, ¿las leyes de su país le ofrecen un remedio?; y
- c) Si le ofrecen tal remedio, ¿ese remedio es un *mandamus* que debe expedir esta Corte?

Para dar respuesta a la primer pregunta, en la sentencia se describen las etapas que conforman el procedimiento para nombrar jueces. Para Marshall, una vez expedido un nombramiento escrito, el Presidente carece de facultades para revocarlo. Así, al no haberle entregado su nombramiento, el gobierno violó derechos legales adquiridos por Marbury.<sup>43</sup>

Por cuanto hace a la segunda pregunta, en la sentencia se sostiene que todo individuo tiene derecho a reclamar la protección de las leyes siempre que reciba una injuria, y que, si a los Estados Unidos comúnmente se le ha llamado “un gobierno de derecho y no un gobierno de hombres”, ese alto calificativo se perdería si las leyes no otorgaran un remedio contra la violación de todo derecho legal adquirido.<sup>44</sup>

En cuanto al análisis para determinar si el *mandamus* era la acción procesal idónea para el tipo de violación que había sufrido Marbury, Marshall comienza preguntándose si la ley que regula la competencia de la Corte para la expedición de un *mandamus* era acorde o

---

<sup>43</sup> Op cit., página 6.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

no con la Constitución; para sorpresa de todos, dicho estudio arrojó la conclusión de que no, la autorización que la ley le daba a la Suprema Corte para expedir *mandamus* a los funcionarios públicos, no estaba basada en la Constitución.

Independientemente de lo anterior, los cuestionamientos y las afirmaciones realizadas por Marshall a lo largo de la sentencia, constituyen la base a partir de la cual se cimentó el principio de supremacía constitucional.

**Para el entonces Presidente de la Corte, una ley común que contrariara a la Constitución no podía ser válida, y no tendría objeto alguno el que se consignaran en la Constitución límites al poder público, si esos límites pudieran en cualquier tiempo sobrepasarse precisamente por los funcionarios a quienes se les quiso restringir.<sup>45</sup>**

Marshall concluyó su análisis afirmando que: *“...la Constitución controla cualquier acto legislativo que le sea repugnante; pues de no ser así, el Legislativo podría alterar la Constitución por medio de una ley común”*.<sup>46</sup> Además sostuvo que los tribunales deben tomar en cuenta a la Constitución por encima de la ley ordinaria, en aquellos casos en que ambas fueran aplicables y declarar la invalidez de la norma cuando sea contraria a la Constitución, por ser esta *“la verdadera esencia del deber judicial”*.<sup>47</sup>

Como afirma Clemente Valdés en su ensayo, la facultad del poder judicial de interpretar la ley y de declarar su invalidez cuando contraría a la Constitución, incluye necesariamente la facultad de interpretar el texto mismo de la Constitución.<sup>48</sup>

**De esta manera, la supremacía constitucional, el deber judicial de proteger e interpretar la Constitución y la rigidez de esta última, se conjuntan para formar la base fundacional del constitucionalismo moderno.**

---

<sup>45</sup> *Ibidem*, Página 7.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> La resolución dice: *“This is of the very essence of judicial duty”*. Ver **Valdés S. Clemente**, *Marbury vs Madison*, “Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos”, op cit. 21, Página 357.

<sup>48</sup> **Valdés S. Clemente**. *Marbury vs Madison*, “Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos”, Op., cit. página 357.

### III.3.3. El Amparo Miguel Vega, México (1869)

En México, se vivió un ambiente similar durante el siglo XIX; hacia 1824 el poder judicial era indefinido y estaba débilmente instituido en las Constituciones de los estados; la interpretación de las leyes era de la exclusiva competencia del Poder Legislativo y debía llevarse a cabo siguiendo el mismo procedimiento marcado para la creación normativa.<sup>49</sup>

Como resabio de esta facultad, está lo dispuesto en el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Federal hoy vigente, en el cual todavía se expresa que en la interpretación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.<sup>50</sup>

Como lo afirma Manuel González Oropeza, fue común durante el siglo XIX la prohibición de que el Poder Judicial pudiera interpretar o suspender la aplicación de las leyes; cualquier duda de la ley debía hacerse del formal conocimiento del Estado, por conducto del gobernador, sin que los Tribunales Superiores de las entidades pudieran plantearla directamente al Poder Legislativo.<sup>51</sup>

**Así, los jueces no podían ejercer otra función más que la de juzgar con base en la ley y hacer que se ejecutara lo juzgado.**

A manera de ejemplo, la Ley Constitucional del 18 de agosto de 1824 de Tamaulipas determinaba que:

- i) Nadie, aunque sea magistrado, juez o letrado, puede interpretar las leyes, sino éstas se entenderán por su tenor literal;
- 2) El Tribunal que dude del sentido de una ley lo consultará al Cuerpo Legislativo;

---

<sup>49</sup> **González Oropeza**, Manuel. *“El Amparo en Negocios Judiciales. El caso de Miguel Vega”*, página 386. Fuente: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/hisder/cont/10/cnt/cnt19.pdf>.

<sup>50</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Artículo 72, inciso f): **“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”**.

<sup>51</sup> Tal fue el sentido del artículo 189 de la Constitución de Xalisco de 1824; 147 de la Constitución de Zacatecas de 1825; del artículo 210, fracción tercera, de la Constitución de Tamaulipas de 1825; así como el artículo 171 de la Constitución de Tabasco de 1826; entre otras. *Ibidem*, op. Cit. 31, pág. 386.

3) El que interprete alguna ley será castigado: si fuere autoridad, como atentador arbitrario contra los derechos de los ciudadanos, si es letrado, quedará privado de ejercer en el Estado y si es particular, se le aplicará por el Juez ante quien se verse el negocio o causa una multa.<sup>52</sup>

La instauración del juicio de amparo fue permitiendo a la autoridad judicial la utilización de una interpretación “jurídica” aplicable al caso concreto, pero sin declaraciones generales.

Dicha facultad no fue reconocida sino hasta la modificación del artículo 14 del proyecto de Constitución que presentó Venustiano Carranza en 1916 aprobado en febrero de 1917<sup>53</sup>, y se logró consolidar en nuestro país gracias al caso *Miguel Vega*.

Miguel Vega era juez de primera instancia en Mazatlán. Por dictar una sentencia benevolente de naturaleza criminal<sup>54</sup> fue sancionado por su revisor con dos penas: la pérdida de su función judicial por un año y la suspensión del ejercicio de la profesión de abogado durante el mismo tiempo, privándolo así de su fuente de trabajo.<sup>55</sup> En contra de tal determinación, el Juez Miguel Vega interpuso juicio de amparo.

Toda vez que en ese entonces el artículo 8° de la Ley Reglamentaria de 1869 establecía que el juicio de garantías no procedía en contra de “negocios judiciales”, el Juez de Distrito al que tocó conocer del amparo lo desechó de plano, sin embargo, *Vega* interpuso apelación y logró que la Suprema Corte revocara el desechamiento.

---

<sup>52</sup> *Colección de Leyes y Decretos del Congreso Constituyente del Estado Libre de las Tamaulipas, 1825*, Ciudad Victoria, Imprenta del Estado, 1825, página 7.; En “*El Amparo en Negocios Judiciales. El caso de Miguel Vega*”, op. Cit. 31 página 387.

<sup>53</sup> Op. Cit, 31, página 389 y 390.

<sup>54</sup> **Cabrera Acevedo** Lucio. “*El Amparo del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega*”. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. LA REPÚBLICA Y EL IMPERIO, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1988, Página 195. Todo inició con un asunto penal: un cargador apuñaló a un jornalero, el juez que conoció la causa criminal fue precisamente el lic. Miguel Vega. El 18 de diciembre de 1868 determinó que el agresor había actuado en legítima defensa y en riña, por lo que le impuso dos meses y medio de prisión y tuvo por compurgada la pena. En apelación, el Tribunal Superior consideró ilegal esta sentencia, revocó y sancionó a Miguel Vega en la forma referida.

<sup>55</sup> Los artículos 7 y 89 del Decreto emitido por las Cortes de Cádiz en 1813, vigente en 1869 en todo el territorio nacional, disponía que cuando un tribunal, al revocar el fallo del inferior, estimaba que había sido dictado contra ley expresa, lo debía privar de su cargo por un año. *Ibidem*.

La pregunta que en este asunto surgía, era si la sanción impuesta por el tribunal debía considerarse un acto judicial, porque había quienes sostenían que si bien se trataba de un acto formalmente judicial (al haber sido dictado por el Tribunal Superior de Justicia de Sinaloa) materialmente no se trataba de un “negocio judicial” que tuviera como finalidad el condenar o absolver al presunto culpable, sino que su intención fue castigar al juez que dictó un fallo contra el texto de la ley.<sup>56</sup> La Corte ordenó remitir el expediente al Juzgado de origen para que sustanciara la apelación y pronunciara una sentencia conforme a derecho.<sup>57</sup>

El caso trascendió y causó gran revuelo, no sólo constitucional sino también político, porque muchos pensaron que con su resolución, la Corte se pronunciaba de manera indirecta sobre la posible inconstitucionalidad del artículo 8 de la Ley de Amparo.

Los magistrados de la Suprema Corte que aprobaron la resolución, fueron acusados ante el Congreso, por pronunciarse en contra de la Ley. Durante el procedimiento, fueron discutidas las facultades de la Suprema Corte de Justicia para declarar la inconstitucionalidad de las leyes.

En su defensa, la Corte manifestó no reconocer en el Congreso la facultad de juzgar sus actos cuando procede como Supremo Poder Judicial de la Federación, y mucho menos cuando se pronuncia sobre la aplicación o no aplicación de una ley en el caso particular.<sup>58</sup> Asimismo, se expresó reafirmando la independencia del poder judicial, no solamente frente al poder legislativo sino también del ejecutivo, y su facultad y deber de resolver toda controversia que se suscite por leyes o por actos de cualquier autoridad, que violen las garantías individuales.<sup>59</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibidem* Op, cit, 36.

<sup>57</sup> *Ibidem*, página 197.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> *Ibidem*, página 199.

La discusión fue seguida y analizada en forma destacada por la revista *El Semanario El Derecho*, en la que colaboraban distinguidos políticos y juristas, quienes en todo momento apoyaron la postura de la Suprema Corte.

La acusación hecha por la Sección del Gran Jurado contra los Ministros de la Corte, no prosperó, y muy pronto la Suprema Corte dio entrada a los juicios constitucionales en contra de actos judiciales.

El 20 de julio de 1869 se concedió el amparo a Miguel Vega. Aunque en la sentencia no se declaró expresamente la inconstitucionalidad del artículo 8° de la Ley de Amparo, el caso fue trascendental porque a partir de él se consolidó la supremacía constitucional en nuestro país y se legitimó a la Suprema Corte no sólo para interpretar la Constitución y las leyes, sino también para determinar la inaplicación de estas últimas por contrariar al texto fundamental.<sup>60</sup>

#### **III.3.4. La Supremacía de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos frente a los Tratados Internacionales**

El artículo 133 de la Constitución Federal mexicana establece que: *“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”*<sup>61</sup>.

Si atendemos a la literalidad del precepto en comento, se tiene que tanto los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado, como las leyes expedidas por el Congreso de la Unión (tanto Generales como Federales) conforman, junto con la Constitución Federal, la llamada “Ley Suprema de toda la Unión”, esto es, se trata de un catálogo de disposiciones jurídicas consideradas de altísimo nivel

---

<sup>60</sup> *Ibidem*, página 206.

<sup>61</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

jerárquico, que por esa razón debieran ser observadas sin excepción por todos los jueces del país, a pesar y por encima de cualquier disposición en contrario y sin importar su jerarquía.

El precepto en comento nada se dice respecto del rango jerárquico que habrá entre las normas citadas (Constitución Federal, Leyes del Congreso de la Unión y Tratados Internacionales), sin embargo, tanto doctrinal como jurisprudencialmente existe un “acuerdo” respecto a que en dicho precepto constitucional se reconoce el principio de supremacía constitucional, y a partir de ello se ha generalizado la idea de que la Constitución goza de un nivel jerárquico superior frente a las leyes generales, federales y los tratados internacionales.

Lo cierto es que ese “acuerdo” no tiene sustento en el texto del artículo 133 de la Ley Fundamental. Ante tal deficiencia, la supremacía de la Constitución Federal Mexicana frente a las demás normas que conforman el orden jurídico nacional, se ha tenido que *deducir* y *asumir* por otro lado: **la existencia de una jurisdicción constitucional.**

En otras palabras, si existe una Corte Suprema con competencia constitucional para invalidar leyes por contrariar a la Constitución, es evidente que la Constitución es la norma suprema; esto es, no podría existir jurisdicción constitucional si la Constitución Federal no fuera norma suprema.

Asimismo, la supremacía de la Constitución también se encuentra *implícita* en el artículo 128 constitucional, al disponer que todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Dicho deber también está referido, ya más específicamente, al Presidente de la República, en el artículo 87, y a la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito y a los Jueces de Distrito, en el artículo 97.

No obstante estas derivaciones indirectas, como se verá a continuación, la inexistencia de una expresión clara y contundente en la Ley Fundamental sobre la jerarquía del llamado “sistema de fuentes”, y en específico de la supremacía de la Constitución de

nuestro país frente a leyes generales, federales y tratados internacionales, ha propiciado una gran inestabilidad en los criterios del Tribunal Pleno en torno a este tema.

El hecho de que nuestra Constitución no establezca un sistema de fuentes que revele con certeza el lugar jerárquico que ocupa cada uno de los ordenamientos jurídicos que lo componen, propicia el que las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia como máximo intérprete constitucional sufran de severas y muchas veces acertadas críticas, pues ni la doctrina ni la jurisprudencia existente proporcionan elementos para conducir a una solución unánime.<sup>62</sup>

Hasta antes de 2011, se contaba con tres pronunciamientos que resultan clave para comprender la evolución de los criterios en torno a la jerarquía de la Constitución:<sup>63</sup> En un primer pronunciamiento, la Suprema Corte de Justicia colocó a los tratados internacionales (sin hacer distinción alguna según la materia del tratado) en el mismo nivel que a las leyes federales, señalando que ambos cuerpos normativos ocupaban un rango inmediatamente inferior a la Constitución.<sup>64</sup> Lo que originó la tesis jurisprudencial siguiente:<sup>65</sup>

**“LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES, TIENEN LA MISMA JERARQUIA NORMATIVA.** De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, *ocupan, ambos, el*

---

<sup>62</sup> **Sánchez Cordero** de García Villegas, Olga. *“La Constitución y Los Tratados Internacionales. Un Acercamiento a la Interpretación Judicial de la Jerarquía de las Normas y la aplicación de los tratados en la Legislación Nacional”*. Cuadernos Jurídicos, Supremo Tribunal de Justicia, Culiacán Sin., Diciembre de 1999. Trabajo que se basa en dos anteriores presentados en el marco de la celebración del XX aniversario de la Convención Sobre la Eliminación de Todas Las Formas de Discriminación Contra La Mujer y el X aniversario de la Convención De Los Derechos Del Niño, eventos celebrados, respectivamente, los días 6 de diciembre de 1999 y 9 de junio de 2001 en la SER y el IJF, en la Ciudad de México. Página 6. Fuente: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/484/1.pdf>.

<sup>63</sup> *Ibidem*, págs. 22 a 25.

<sup>64</sup> Sentencia dictada en el Amparo en Revisión 2069/91.

<sup>65</sup> Tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27.

*rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas del orden jurídico mexicano...”*

A partir de ello, teniendo la misma jerarquía un tratado internacional y una ley federal, uno no podía ser criterio para determinar la constitucionalidad del otro.

En un segundo pronunciamiento, la Suprema Corte de Justicia situó a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y locales, **siempre y cuando los mismos hubieran cumplido con los requisitos formales y materiales exigidos por la propia Constitución para su celebración**, generando con ello un nuevo criterio jurisprudencial que implicó la interrupción del anterior.<sup>66</sup>

**“TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión “...serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, **lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.** El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que se destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de “Leyes Constitucionales”, y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. **No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo**

---

<sup>66</sup> Amparo en revisión 1475/98. Tesis P. LXXVII/99. Novena época, instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: X, noviembre de 1999.

**de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local...”** ... Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis PC/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de rubro: LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.”

Con este nuevo pronunciamiento, la Suprema Corte reconocía la existencia de las leyes constitucionales<sup>67</sup> distinguiéndolas de las federales y locales, y afirmó que cualquier ley federal o local que violentara lo dispuesto en tratados internacionales debía ser declarada sin efecto.

Así, por primera vez, a más de 15 años de haber firmado y ratificado la Convención de Viena, nuestro Máximo Tribunal aceptaba en forma expresa que los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional y deben ser cumplidos, y también por primera vez se vislumbraba en nuestro país el criterio de que los tratados internacionales y los principios de derecho internacional reconocidos por el Estado Mexicano, amplían el espectro interno de los derechos fundamentales.

A ese respecto, nuestra Suprema Corte sostuvo que:

*“Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho. ...es evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de*

---

<sup>67</sup> Según la tesis P. VIII/2007 de la Novena época, visible en el tomo XXV, Abril de 2007 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL., por “Leyes del Congreso de la Unión”, debe entenderse no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen a legislador para dictarlas. Ver Amparo en revisión 120/2002.

*grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales*<sup>68</sup>

Como puede observarse, se trató de las primeras reflexiones de nuestro máximo Tribunal en torno a la supremacía de los derechos humanos de origen internacional y la necesidad de incorporarlos al derecho interno.

Finalmente, en un tercer pronunciamiento emitido dentro del Amparo en Revisión número 120/2002<sup>69</sup> la SCJN expuso la siguiente tesis con respecto a la jerarquía de los tratados internacionales frente no sólo a las leyes locales y federales, sino también a las generales:

**TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.** La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente debajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y demás, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “pacta sunt servanda”, contrae

---

<sup>68</sup> *Ibidem*, Sentencia del 11/05/1999; foja 60.

<sup>69</sup> Sentencia del 13/02/2007; fojas 170 y 171. Ponencia del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, mayoría de 6 votos.

libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.”

Hasta aquí, la Suprema Corte sostenía que:

- i) Existe un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución, los Tratados y las Leyes Generales;
- ii) **Los tratados están por encima de las leyes generales, federales y locales y;**
- iii) La Constitución (en la cúpula) debe aplicarse con una visión internacionalista, por lo que, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, **México no puede invocar su derecho interno como excusa para incumplir con sus obligaciones contraídas frente a otros actores internacionales, pues los tratados en general obligan a las partes y deben ser cumplidos de buena fe.**

**Así, a juicio de nuestro Máximo Tribunal Constitucional “la generalidad de los tratados internacionales, como conjunto de normas provenientes de una fuente internacional, siguen teniendo una jerarquía inferior a la Constitución, y superior a la de las leyes secundarias, por lo que deben de cumplir invariablemente con el procedimiento correspondiente para integrarse al derecho interno y pueden ser impugnables a través de los medios de control de constitucionalidad”<sup>70</sup>**

---

<sup>70</sup> Sentencia del 09 de septiembre de 2013, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente de Contradicción de Tesis 21/2011.PL., Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, p. 24, abril 2014. En la Sentencia se explica que la reforma al artículo 107, fracción IX, de la Constitución General, publicada en el Decreto del 6 de junio de 2011, permitió que la materia de revisión en amparo directo ya no solo se constriña a las sentencias que resuelven sobre la constitucionalidad "de leyes", sino que se amplía para posibilitar la revisión de aquellas que resuelvan sobre la constitucionalidad "de cualquier norma en general", reconociendo así la sujeción de las normas internacionales al escrutinio Constitucional en nuestro país.

En concordancia con lo anterior, la jerarquía infra constitucional de los Tratados Internacionales que nuestro país ha adoptado jurisprudencialmente quedó intacta, a pesar de las reformas constitucionales de las cuales surgió el nuevo texto del artículo 1° de la Constitución Federal, toda vez que lo que se incorporó materialmente a la Constitución por virtud de dichas reformas, fue el contenido de las normas de fuente internacional ***que establecen derechos humanos, y no los Tratados en su conjunto***, toda vez que los tratados internacionales, incluso los de derechos humanos, están conformados por una gran variedad de disposiciones normativas que, en algunos casos, nada tienen que ver con la fijación o alcance de un derecho humano<sup>71</sup>; dado que muchas de ellas regulan competencias o aspectos comerciales, **como suceden en la especie con el TLCG2.**

Así, la multicitada reforma del diez de junio de dos mil once no modificó, sino complementó, los principios establecidos en el artículo 133 de la Constitución Federal, de tal manera que la jerarquía de los Tratados Internacionales que nuestra Suprema Corte de Justicia ha adoptado jurisprudencialmente se mantiene, y a partir de esa premisa, se sigue entonces la sujeción de los tratados internacionales -y de los actos de autoridad que surgen con motivo de su aplicación-, a los criterios de validez de nuestra Ley Fundamental, y por tanto, a su escrutinio constitucional<sup>72</sup>

#### **Capítulo IV.**

##### **Vicios de inconstitucionalidad que se observan en el TLCG2 y su Reglamentación.**

En términos generales, para que las autoridades administrativas puedan afectar a un particular con una resolución adversa a sus intereses, bajo el argumento de que omitieron cumplir con una obligación, debe existir un precepto legal que establezca clara y detalladamente esa obligación a cargo del particular y la manera de cumplirla, con vigencia anterior al inicio de cualquier procedimiento tendiente a verificar su

---

<sup>71</sup> *Ibíd.* numeral 106 y 107 de la sentencia.

<sup>72</sup> *Ibíd.*

cumplimiento, de lo contrario la actuación de la autoridad sería violatoria del artículo 16 de la Constitución Federal mexicana.

En el caso concreto, los únicos preceptos que hacen referencia a las obligaciones de las empresas exportadoras/productoras de (i) conservar y (ii) exhibir durante una verificación, los registros y documentación relativos al origen de los bienes, son el artículo 7-06 (1) y (2) del TLCG2, y la Regla 14 de las Reglas, mismos que a continuación se analizan.

#### **IV.1. Vicios de inconstitucionalidad en el artículo 7-06 del TLCG2**

El artículo 7-06 del TLCG2 dispone lo siguiente:

*Artículo 7-06: Registros contables.*

1. *Cada Parte dispondrá que un exportador o un productor que llene y firme un certificado o declaración de origen, conserve durante un mínimo de cinco años contados a partir de la fecha de firma del certificado o declaración, todos los registros y documentos relativos al origen del bien, incluyendo los referentes a:*
  - a) *la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio;*
  - b) *la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio; y*
  - c) *la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio.*
2. *Cada Parte dispondrá que el exportador o el productor proporcionará a la autoridad competente de la Parte importadora los registros y documentos mencionados en el párrafo 1. Cuando los registros y*

*documentos no estén en poder del exportador o productor, éste podrá solicitar al productor o proveedor de los materiales los registros y documentos para que sean entregados.*

Del precepto convencional antes transcrito, se desprende la existencia de dos obligaciones a cargo de las empresas productoras/exportadoras que pretendan comercializar bienes con el trato arancelario preferencial que ofrece el TLCG2:

- 1. Conservar durante un mínimo de 5 años "todos los registros y documentos relativos al origen del bien" incluyendo** a) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio; b) la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio; y c) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio. *(artículo 7-06 numeral 1, del TLCG2).*
  
- 2. Proporcionar a la autoridad aduanera de la Parte importadora: "los registros y documentos mencionados en el párrafo 1" (artículo 7-06, numeral 2, del TLCG2 que remite al numeral 1).**

Si bien en los incisos a), b) y c) del numeral (1) se hace referencia específica a cierto tipo de "documentos y registros relativos al origen del bien" dicho listado no es limitativo, toda vez que la palabra "incluyendo" significa que los documentos y registros previstos en los incisos a), b) y c), NO SON LOS ÚNICOS, sino que deberán ser "incluidos" dentro del universo de "documentos y registros relativos al origen del bien", que puede exigir la autoridad a los particulares; un universo indefinido, porque no existe en el Tratado mención alguna del tipo de documentos y registros con los que se debe acreditar el origen del bien durante un procedimiento de verificación, y que deben ser resguardados por 5 años, según lo exige el propio artículo 7-06 del TLCG2.

En otras palabras, la palabra "incluyendo" prevista en el numeral (1) del artículo 7-06 del TLCG2, deja abierta la posibilidad de que la autoridad, de manera arbitraria, dé un

contenido ilimitado y diverso en cada caso, al universo de documentos y registros cuya conservación por 5 años y exhibición en una verificación, pueden exigirse a los particulares.

La ausencia de normatividad convencional que delimite la actuación de la autoridad, le permite a ésta inventar un nuevo registro o documento en cada caso de manera arbitraria, lo que deja en total estado de indefensión a las empresas auditadas, como sucedió en el caso de CRYSTAL, empresa productora/exportadora colombiana que durante el procedimiento de verificación de origen exhibió un sin número de pruebas documentales y otras más en la instancia del Recurso de Revocación, *dando palos de ciego*, porque desconocía a ciencia cierta con qué documentos y registros se puede acreditar el origen de los bienes, para finalmente recibir una resolución adversa a sus intereses POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS que acrediten el origen, porque la indefinición de la norma permite a la autoridad ser caprichosa.

#### **IV.2. Vicios de inconstitucionalidad en la Regla 14 de Las Reglas**

La Regla 14 de las Reglas, replica la inconstitucionalidad que se observa en el artículo 7-06 del TLCG2, toda vez que en vez de pormenorizar la norma convencional que reglamenta, repite la indefinición de las obligaciones impuestas a las empresas exportadoras. Se transcribe a continuación para mayor claridad:

##### ***Regla 14.***

***14.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7-06 (1) y (2) del Tratado, los exportadores o productores en territorio nacional que llenen un certificado o una declaración de origen que ampare un bien que se exporte a territorio de otra de las Partes bajo trato arancelario preferencial, deberán conservar todos los registros y documentos relativos al origen del bien, en los términos del Código Fiscal de la Federación y proporcionarlos a la autoridad aduanera de la Parte importadora, en el transcurso de una***

**verificación efectuada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7-07 del Tratado.**

Los registros a que hace referencia el párrafo anterior **deberán comprender** los referentes a:

I.- La adquisición, los costos, el valor y el pago del bien exportado.

II.- La adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien exportado.

III.- La producción del bien en la forma en que se exporte.

...”.

Nuevamente, se observa la existencia de dos obligaciones a cargo de las empresas productoras/exportadoras como en el caso CRYSTAL:

- i) Conservar durante un mínimo de 5 años *“todos los registros y documentos relativos al origen del bien”* que deberán comprender los enunciados en las fracciones I a III; y
- ii) Proporcionarlos a la autoridad aduanera de la Parte importadora en el transcurso de una verificación efectuada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7-07 del Tratado<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> TLCG2. “Artículo 7-07: Procedimientos para verificar el origen.

1....

2. Para determinar si un bien importado de otra Parte califica como originario, cada Parte podrá, por conducto de la autoridad competente, verificar el origen del bien mediante:

a) cuestionarios escritos dirigidos a exportadores o a productores en territorio de la otra Parte; o

b) visitas de verificación a un exportador o a un productor en territorio de la otra Parte, con el propósito de examinar los registros y documentos que acrediten el cumplimiento de las reglas de origen de conformidad con el artículo 7-06, e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien y en su caso las que se utilicen en la producción del material.

...”

Sin embargo, persiste la misma indefinición, ya que al prever la Regla que los registros *deberán comprender* los mencionados en las fracciones I a III, deja abierta la posibilidad de que la autoridad considere como obligación de las empresas productoras/exportadoras, el conservar y entregar esos documentos y registros, Y OTROS TANTOS que se desconocen, al no estar delimitados en la normatividad internacional sustantiva o procesal, ni en la legislación nacional, ni en la reglamentaria (Regla 14).

Si bien la Regla 14 en comento, a diferencia del artículo 7-06 del TLCG2, prevé un acotamiento adicional, al hacer referencia a "*conservar todos los registros y documentos relativos al origen del bien en los términos del Código Fiscal de la Federación*", no existe en el referido Código precepto alguno que haga referencia a los registros y documentos con los que se puede acreditar el ORIGEN de los bienes en un procedimiento de verificación de origen, ni a la manera en que se debe cumplir dicha obligación.

El único precepto legal del Código Fiscal Federal que pudiera dar luz con respecto al tipo de documentación que se requiere para acreditar algunos de los aspectos que engloba "el carácter originario de un bien" al amparo de lo previsto en el TLCG2, es el artículo 28 del Código Fiscal de la Federación, que prevé los elementos que componen la llamada "contabilidad":

*"Artículo 28.- Las personas que de acuerdo con las disposiciones fiscales estén obligadas a llevar contabilidad estarán a lo siguiente:*

*I. Para efectos fiscales, la contabilidad se integra por:*

*A. Los libros, sistemas y registros contables, papeles de trabajo, estados de cuenta, cuentas especiales, libros y registros sociales, control de inventarios y método de valuación, discos y cintas o cualquier otro medio procesable de almacenamiento de datos, los equipos o sistemas electrónicos de registro fiscal y sus respectivos registros, además de la documentación comprobatoria de los asientos respectivos, así como toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales,*

*la que acredite sus ingresos y deducciones y la que obliguen otras leyes; en el Reglamento de este Código se establecerá la documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esta fracción y los elementos adicionales que integran la contabilidad.*

**B.** *Tratándose de personas que fabriquen, produzcan, procesen, transporten, almacenen, incluyendo almacenamiento para usos propios, distribuyan o enajenen cualquier tipo de hidrocarburo o petrolífero, además de los señalado en el apartado anterior, deberán contar con los equipos y programas informáticos para llevar controles volumétricos, así como con dictámenes emitidos por un laboratorio de prueba o ensayo que determinen el tipo de hidrocarburo o petrolífero de que se trate, y el octanaje en el caso de gasolina. Se entiende por controles volumétricos de los productos a que se refiere este párrafo, los registros de volumen, objeto de sus operaciones, incluyendo sus existencias, mismos que formarán parte de la contabilidad del contribuyente.*

...

**II.** *Los registros o asientos contables a que se refiere la fracción anterior deberán cumplir con los requisitos que establezca el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria.*

**III.** *Los registros o asientos que integran la contabilidad se llevarán en medios electrónicos conforme lo establezcan el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Servicio de Administración Tributaria. La documentación comprobatoria de dichos registros o asientos deberá estar disponible en el domicilio fiscal del contribuyente.*

**IV.** *Ingresarán de forma mensual su información contable a través de la página de Internet del Servicio de Administración Tributaria, de conformidad con las reglas de carácter general que se emitan para tal efecto.*

..."

Como puede observarse, dicho precepto legal: i) señala con detalle los diversos documentos, libros, sistemas electrónicos y registros que integran la llamada "contabilidad"; ii) prevé que todos los registros o asientos contables que lleven los titulares de dicha obligación, deben cumplir con ciertos requisitos por igual, específicamente los determinados en el Reglamento del referido Código, y; iii) especifica la forma en que habrán de llevarse dichos registros, esto es, en medios electrónicos conforme lo que establezca el Reglamento de este Código y las disposiciones de carácter general que emita el Sistema de Administración.

Al final del apartado A del artículo 28 del Código Fiscal en comento, se indica que la contabilidad incluye también "toda la documentación e información relacionada con el cumplimiento de las disposiciones fiscales, la que acredite sus ingresos y deducciones y las que obliguen otras leyes", e indica que será el Reglamento de dicho Código, el que establezca la documentación e información con la que se deberá dar cumplimiento a esa obligación.

Así, en el artículo 33 del Reglamento del Código Fiscal de la Federación, se establece un listado más detallado de los documentos e información que integran la contabilidad, y los requisitos que deben cubrir los registros y asientos contables que deben llevar todos los contribuyentes obligados a llevar contabilidad:

### ***Reglamento del Código Fiscal de la Federación***

#### ***CAPÍTULO IV De la Contabilidad***

***Artículo 33.-*** Para los efectos del artículo 28, fracciones I y II del Código, se estará a lo siguiente:

***A. Los documentos e información que integran la contabilidad son:***

*I. Los registros o asientos contables auxiliares, incluyendo el catálogo de cuentas que se utilice para tal efecto, así como las pólizas de dichos registros y asientos;*

*II. Los avisos o solicitudes de inscripción al registro federal de contribuyentes, así como su documentación soporte;*

*III. Las declaraciones anuales, informativas y de pagos provisionales, mensuales, bimestrales, trimestrales o definitivos;*

*IV. Los estados de cuenta bancarios y las conciliaciones de los depósitos y retiros respecto de los registros contables, incluyendo los estados de cuenta correspondientes a inversiones y tarjetas de crédito, débito o de servicios del contribuyente, así como de los monederos electrónicos utilizados para el pago de combustible y para el otorgamiento de vales de despensa que, en su caso, se otorguen a los trabajadores del contribuyente;*

*V. Las acciones, partes sociales y títulos de crédito en los que sea parte el contribuyente;*

*VI. La documentación relacionada con la contratación de personas físicas que presten servicios personales subordinados, así como la relativa a su inscripción y registro o avisos realizados en materia de seguridad social y sus aportaciones;*

*VII. La documentación relativa a importaciones y exportaciones en materia aduanera o comercio exterior;*

*VIII. La documentación e información de los registros de todas las operaciones, actos o actividades, los cuales deberán asentarse conforme a los sistemas de control y verificación internos necesarios, y*

*IX. Las demás declaraciones a que estén obligados en términos de las disposiciones fiscales aplicables.*

***B. Los registros o asientos contables deberán:***

*I. Ser analíticos y efectuarse en el mes en que se realicen las operaciones, actos o actividades a que se refieran, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la realización de la operación, acto o actividad;*

*II. Integrarse en el libro diario, en forma descriptiva, todas las operaciones, actos o actividades siguiendo el orden cronológico en que éstos se efectúen, indicando el movimiento de cargo o abono que a cada una corresponda, así como integrarse los nombres de las cuentas de la contabilidad, su saldo al final del periodo de registro inmediato anterior, el total del movimiento de cargo o abono a cada cuenta en el periodo y su saldo final.*

*Podrán llevarse libros diario y mayor por establecimientos o dependencias, por tipos de actividad o por cualquier otra clasificación, pero en todos los casos deberán existir los libros diario y mayor general en los que se concentren todas las operaciones del contribuyente;*

*III. Permitir la identificación de cada operación, acto o actividad y sus características, relacionándolas con los folios asignados a los comprobantes fiscales o con la documentación comprobatoria, de tal forma que pueda identificarse la forma de pago, las distintas contribuciones, tasas y cuotas, incluyendo aquellas operaciones, actos o actividades por las que no se deban pagar contribuciones, de acuerdo a la operación, acto o actividad de que se trate;*

*IV. Permitir la identificación de las inversiones realizadas relacionándolas con la documentación comprobatoria o con los comprobantes fiscales, de tal forma que*

*pueda precisarse la fecha de adquisición del bien o de efectuada la inversión, su descripción, el monto original de la inversión, el porcentaje e importe de su deducción anual, en su caso, así como la fecha de inicio de su deducción;*

*V. Relacionar cada operación, acto o actividad con los saldos que den como resultado las cifras finales de las cuentas;*

*VI. Formular los estados de posición financiera, de resultados, de variaciones en el capital contable, de origen y aplicación de recursos, así como las balanzas de comprobación, incluyendo las cuentas de orden y las notas a dichos estados;*

*VII. Relacionar los estados de posición financiera con las cuentas de cada operación;*

*VIII. Identificar las contribuciones que se deban cancelar o devolver, en virtud de devoluciones que se reciban y descuentos o bonificaciones que se otorguen conforme a las disposiciones fiscales;*

*IX. Comprobar el cumplimiento de los requisitos relativos al otorgamiento de estímulos fiscales y de subsidios;*

*X. Identificar los bienes distinguiendo, entre los adquiridos o producidos, los correspondientes a materias primas y productos terminados o semiterminados, los enajenados, así como los destinados a donación o, en su caso, destrucción;*

*XI. Plasmarse en idioma español y consignar los valores en moneda nacional. Cuando la información de los comprobantes fiscales o de los datos y documentación que integran la contabilidad estén en idioma distinto al español, o los valores se consignen en moneda extranjera, deberán acompañarse de la traducción correspondiente y señalar el tipo de cambio utilizado por cada operación;*

*XII. Establecer por centro de costos, identificando las operaciones, actos o actividades de cada sucursal o establecimiento, incluyendo aquéllos que se localicen en el extranjero;*

*XIII. Señalar la fecha de realización de la operación, acto o actividad, su descripción o concepto, la cantidad o unidad de medida en su caso, la forma de pago de la operación, acto o actividad, especificando si fue de contado, a crédito, a plazos o en parcialidades, y el medio de pago o de extinción de dicha obligación, según corresponda.*

*Tratándose de operaciones a crédito, a plazos o en parcialidades, por cada pago o abono que se reciba o se realice, incluyendo el anticipo o enganche según corresponda. Además de lo señalado en el párrafo anterior, deberán registrar el monto del pago, precisando si se efectúa en efectivo, transferencia interbancaria de fondos, cheque nominativo para abono en cuenta, tarjeta de débito, crédito o de servicios, monedero electrónico o por cualquier otro medio. Cuando el pago se realice en especie o permuta, deberá indicarse el tipo de bien o servicio otorgado como contraprestación y su valor;*

*XIV. Permitir la identificación de los depósitos y retiros en las cuentas bancarias abiertas a nombre del contribuyente y conciliarse contra las operaciones realizadas y su documentación soporte, como son los estados de cuenta emitidos por las entidades financieras;*

*XV. Los registros de inventarios de mercancías, materias primas, productos en proceso y terminados, en los que se llevará el control sobre los mismos, que permitan identificar cada unidad, tipo de mercancía o producto en proceso y fecha de adquisición o enajenación según se trate, así como el aumento o la disminución en dichos inventarios y las existencias al inicio y al final de cada mes y al cierre del ejercicio fiscal, precisando su fecha de entrega o recepción, así como si se trata de una devolución, donación o destrucción, cuando se den estos supuestos.*

*Para efectos del párrafo anterior, en el control de inventarios deberá identificarse el método de valuación utilizado y la fecha a partir de la cual se usa, ya sea que se trate del método de primeras entradas primeras salidas, últimas entradas primeras salidas, costo identificado, costo promedio o detallista según corresponda;*

*XVI. Los registros relativos a la opción de diferimiento de la causación de contribuciones conforme a las disposiciones fiscales, en el caso que se celebren contratos de arrendamiento financiero. Dichos registros deberán permitir identificar la parte correspondiente de las operaciones en cada ejercicio fiscal, inclusive mediante cuentas de orden;*

*XVII. El control de los donativos de los bienes recibidos por las donatarias autorizadas en términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el cual deberá permitir identificar a los donantes, los bienes recibidos, los bienes entregados a sus beneficiarios, las cuotas de recuperación que obtengan por los bienes recibidos en donación y el registro de la destrucción o donación de las mercancías o bienes en el ejercicio en el que se efectúen, y*

*XVIII. Contener el impuesto al valor agregado que le haya sido trasladado al contribuyente y el que haya pagado en la importación, correspondiente a la parte de sus gastos e inversiones, conforme a los supuestos siguientes:*

*a) La adquisición de bienes, de servicios y el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar sus actividades por las que deban pagar el impuesto;*

*b) La adquisición de bienes, de servicios y el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen exclusivamente para realizar sus actividades por las que no deban pagar el impuesto, y*

*c) La adquisición de bienes, de servicios y el uso o goce temporal de bienes, que se utilicen indistintamente para realizar tanto actividades por las que se deba pagar el impuesto, como aquellas por las que no se está obligado al pago del mismo.*

*Cuando el destino de los bienes o servicios varíe y se deba efectuar el ajuste del acreditamiento previsto en el artículo 5o.-A de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, se deberá registrar su efecto en la contabilidad.*

Sin embargo, tales registros y documentos, si bien son útiles, no bastan ni son suficientes para acreditar el ORIGEN de un bien al amparo del TLCG2. Para demostrar lo anterior, basta con dar lectura a lo previsto en el artículo 6-03, numeral 1, del TLCG2, en el cual se prevé los requisitos para considerar que un bien reúne las condiciones necesarias para ser considerado como originario al amparo del tratado:

***Artículo 6-03: Bienes originarios.***

*1. Un bien será originario del territorio de una Parte cuando:*

*a) sea obtenido en su totalidad o producido enteramente en territorio de una o más Partes según la definición del artículo 6-01;*

*b) sea producido en territorio de una o más Partes a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios de conformidad con este artículo;*

*c) sea producido en territorio de una o más Partes a partir de materiales no originarios que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria y otros requisitos según se especifica en el anexo a este artículo y el bien cumpla con las demás disposiciones aplicables de este capítulo;*

*d) sea producido en territorio de una o más Partes a partir de materiales no originarios que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria y*

*otros requisitos, y cumpla con un requisito de valor de contenido regional, según se especifica en el anexo a este artículo, así como con las demás disposiciones aplicables de este capítulo;*

*e) sea producido en territorio de una o más Partes y cumpla con un requisito de valor de contenido regional según se especifique en el anexo a este artículo, así como con las demás disposiciones aplicables de este capítulo;*

*f) excepto para los bienes comprendidos en los capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado, sea producido en territorio de una o más Partes, pero uno o más de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien no cumplen con un cambio de clasificación arancelaria debido a que:*

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

*ii) la partida para el bien sea la misma tanto para el bien como para sus partes y esa partida no se divida en subpartidas o la subpartida sea la misma tanto para el bien como para sus partes;*

A partir de lo previsto en dicho precepto convencional, se tiene que un bien es originario, cuando: i) fue producido dentro del territorio de una de las Partes en el Tratado; ii) a partir de materiales exclusivamente de origen mexicano o colombiano; ii) o bien a partir de materiales no originarios pero que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria y otros requisitos y iii) de ser necesario, cumplan también con un requisito de valor de contenido regional.

Para constatar lo anterior, se requiere no sólo información contable, sino también otro tipo de información, como por ejemplo la relativa a las partidas arancelarias, los certificados de origen, las declaraciones juradas, los billetes de materiales, los listado de

componentes no originarios, el método de manejo de inventarios, las reglas y criterios de origen aplicados, el valor de contenido regional, así como otro tipo de documentos y registros relacionados con la producción del bien en el territorio de alguna de las Partes, que no se sabe a ciencia cuales se requieren resguardar por 5 años y presentar en una verificación, porque la normatividad no lo indica, ni la convencional (sustantiva o procesal), ni la reglamentaria, ni el Código Fiscal Federal o alguna otra normatividad mexicana de carácter federal.

Evidencia de la naturaleza NO CONTABLE de múltiples registros y documentos relacionados con el origen de un bien, la encontramos en el tipo de documentación y registros que, según la resolución recaída al recurso de revocación, la autoridad revisora considera que CRYSTAL debió exhibir durante la verificación, y que consisten en:

- a) Soporte documental de cada una de las etapas del proceso productivo.**
- b) Soporte documental que acredite la existencia de: i) registros de entrada de los materiales; ii) registros de producción en proceso, donde se refleje que los materiales fueron solicitados para la producción en territorio de una o más de las partes, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales;**
- c) Soporte documental de los inventarios que acreditaran la existencia de partes en su almacén;**
- d) Soporte documental en el que consten las órdenes de producción en donde se especifique: i) la cantidad requerida para la producción, ii) el tipo de material requerido y consumido, iii) la cantidad considerada como sobrante de partes y iv) la cantidad que salió efectivamente como producto terminado, todo lo anterior identificando plenamente los insumos, es decir, documentación que compruebe que los**

**materiales con los que contaba en almacén fueron efectivamente utilizados para producir los bienes finales.**

- e) Soporte documental en el que conste la trazabilidad completa entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales, esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en la planta de producción referente al uso y consumo de los materiales.**
  
- f) Soporte documental de la visión lineal de los materiales o insumos utilizados en la producción de un bien desde su adquisición hasta su incorporación al bien final, cumpliendo con cada una de las reglas específicas de origen.**
  
- g) Soporte documental del proceso de transformación que se realizó al hilo, que permitiera identificar el cambio de clasificación arancelaria que se indica en los billetes de materiales.**

Se reitera, ninguno de los mencionados registros y/o documentos están previstos en el TLCG2, ni en sus Reglas, ni en el Código Fiscal de la Federación, ni en ninguna otra normatividad ya sea nacional o internacional. Ante la falta de indefinición, las empresas productoras/exportadoras se encuentran en una situación de total incertidumbre jurídica, toda vez que no saben con exactitud y límite, qué tipo de documentos y registros deben conservar para estar en posibilidades de cumplir con las obligaciones que les imponen los artículos 7-06 del TLCG2 y la Regla 14; en contra posición, la autoridad posee un poder ilimitado para variar de caso en caso el tipo de documentación y registros que a su juicio las empresas colombianas deben resguardar y exhibir en una verificación de origen, y lo que es peor aún, variarlo de caso en caso, porque no hay límite en su actuación, ni nada que la constriña a ser consistente al auditar a distintos productores/exportadores que comercializan sus productos al amparo del TLCG2.

En el caso CRYSTAL, las autoridades administrativas dictaron una resolución adversa a los intereses de dicha empresa, argumentando que las múltiples pruebas documentales que ofreció durante el procedimiento de verificación, no permitieron a la autoridad pronunciarse sobre el origen de los bienes, porque fueron “insuficientes”, ya que se requería la exhibición de otras tantas, desconocidas por las empresas exportadoras, debido a que como ya se explicó, no hay una norma que las detalle y con ello limite la actuación de la autoridad.

De ninguna manera se puede esperar que las empresas productoras/exportadoras colombianas cuenten con esos registros y deban exhibirlos, por el solo hecho de que el artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14 indiquen que es obligación de los exportadores/productores conservar por 5 años y proporcionar a la autoridad verificadora *"todos los registros y documentos relativos al origen del bien"*.

La autoridad administrativa mexicana ni siquiera se toma la molestia durante el procedimiento inicial de verificación de origen, de informar a las empresas productoras/exportadoras colombianas lo que debe entenderse por esa frase, tampoco emite requerimientos de documentación concretos ni en el cuestionario de verificación de origen ni en ninguna diligencia posterior, simplemente se limita a reiterar que las empresas auditadas tiene la obligación de exhibir "toda la información relativa al origen del bien ", esto es, espera que las empresas supongan lo que debe incluir esa frase.

En criterio jurisprudencial reciente publicado bajo el rubro: *“CONFIANZA LEGÍTIMA. CONSTITUYE UNA MANIFESTACIÓN AL DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA, EN SU FACETA DE INTERDICCIÓN A AL ARBITRARIEDAD”*<sup>74</sup>, la Segunda Sala de nuestra Suprema Corte de Justicia sostiene que el derecho a la seguridad jurídica, reconocido en el artículo 16 de la Constitución Federal, tutela la prerrogativa de los gobernados a no encontrarse jamás en una situación de incertidumbre jurídica, y, en consecuencia, en un estado de indefensión; su esencia versa sobre la premisa consistente en "saber a qué atenerse" respecto del contenido de las leyes y de la propia actuación de la autoridad. Por lo

---

<sup>74</sup> Tesis de Jurisprudencia 2ª/J.103/2018, Segunda Sala, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 59, Octubre 2018, Tomo I, página 847.

anterior, el orden jurídico debe contener los elementos mínimos para hacer valer el correlativo derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

Así, la garantía de seguridad jurídica consagrada en el artículo 16 constitucional se violenta, si como en el caso concreto las empresas productoras/exportadoras colombianas no tienen certeza sobre su situación ante el TLCG2 y las Reglas que lo reglamentan. Lo cierto es que la autoridad administrativa debiera sujetar sus actuaciones a determinados supuestos, requisitos y procedimientos previamente establecidos en la norma, para asegurar que, ante una intervención de la autoridad en la esfera de derechos de las empresas que realizan operaciones de comercio exterior al amparo de dichos cuerpos normativos, éstas sepan a qué atenerse.

En el caso concreto, la indefinición del texto del artículo 7-06 del TLCG2 y de la Regla 14, permite que la autoridad actúe con arbitrariedad al dictar resolución en un procedimiento de verificación de origen, porque siempre podrá argumentar que faltó aportar mayor documentación y registros, al no existir ni especificación ni límite a la obligación de exhibir "todos los registros y documentos relativos al origen de los bienes" en dichas normas, por lo que queda a su entero capricho declarar inválidos los certificados de origen de las empresas auditadas, argumentando "falta de elementos probatorios".

Aunado a lo anterior, la falta de una descripción legal del tipo de documentación que deben conservar las empresas exportadoras/productoras durante 5 años, tiene como consecuencia que éstas carezcan de la condición material que les permita ejercer una adecuada defensa, en caso de que la autoridad alegue el incumplimiento de dicha obligación.

#### **IV.3. El pronunciamiento del Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito con respecto a los vicios de inconstitucionalidad argumentados por CRYSTAL.**

CRYSTAL interpuso un primer amparo directo con el fin de hacer valer la inconstitucionalidad de los artículos 7-06 del TLCG2 y la Regla 14. Sin embargo, el Tribunal Colegiado al que tocó conocer de dicho asunto, consideró que las normas impugnadas no se aplicaron a la quejosa y, por consiguiente, no se cumplieron los requisitos necesarios para que dicho órgano colegiado se avocara al análisis de los conceptos de violación esgrimidos a ese respecto.

En la versión pública de la sentencia dictada en el mes de agosto de 2019, se indica que:

*“De la lectura a las disposiciones generales indicadas [artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14], se advierte que establecen la obligación de los importadores, exportadores o productores, de conservar durante un mínimo de cinco años, los registros y documentos relativos al origen del bien que se importa o exporta.*

*Se estima que las disposiciones jurídicas no se aplicaron en perjuicio de la quejosa y, por consiguiente, no se cumplen los requisitos necesarios para que este órgano colegiado se avoque al análisis de constitucionalidad solicitado, toda vez que en el juicio constitucional de amparo no es válido para hacer planteamientos de inconstitucionalidad en relación a normas que no fueron aplicadas a la quejosa.*

*En efecto, si bien es cierto el juicio contencioso administrativo de origen se originó con motivo de un procedimiento de verificación de origen de mercancías importadas, en el que invariablemente se debe resguardar información o documentación para comprobar el origen de las mismas durante un período de tiempo; **no menos lo es que la materia de la controversia no estriba en determinar si se cumplió o no con la obligación de conservar los documentos que acreditan tal circunstancia, sino que la hoy quejosa no cumplió con la carga probatoria de documentar el origen de los bienes** que pretendía importar a nuestro país en el momento oportuno, a saber, con la respuesta al cuestionario que le requirió la autoridad.”*

*Sin embargo, no es obstáculo que en la sentencia reclamada y en otras partes de la secuela procedimental las autoridades hubieran invocado el artículo 7-06 del Tratado de Libre Comercio TLCG2, pues la sola referencia a dicho precepto, no implica su aplicación efectiva en perjuicio de la parte quejosa, pues dicha cuestión sólo se actualizaría cuando existe una relación directa entre las consideraciones establecidas y la hipótesis prevista en los dispositivos reclamados, cuestión que no ocurre en el presente caso.”*

Como se observa, el Tribunal Colegiado de manera indebida concluyó que los artículos 7-06 del TLCG2 y la Regla 14 únicamente prevén la obligación de conservar por 5 años “todos los documentos y registros relativos al origen del bien”, y que el procedimiento de verificación de origen instaurado en contra de CRYSTAL no tuvo por objeto verificar el cumplimiento de dicha obligación, sin embargo ignoró que tales preceptos convencional y reglamentario prevén no una, sino dos obligaciones a cargo de las empresas productoras/exportadoras como CRYSTAL, a saber:

- i) Conservar durante un mínimo de 5 años *“todos los registros y documentos relativos al origen del bien”* incluyendo a) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio; b) la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio; y c) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio. *(artículo 7-06 numeral 1, del TLCG2).*
- ii) Proporcionar tales documentos y registros a la autoridad aduanera de la Parte importadora en el transcurso de una verificación efectuada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7-07 del Tratado. *(artículo 7-06 (2) que hace referencia al numeral (1), incisos a, b y c, y la Regla 14.).*

Así, en la primer sentencia de amparo el Tribunal Colegiado se rehusó a analizar la constitucionalidad de la porción normativa del artículo 7-06 del TLCG2 y la Regla 14 que hacen referencia a la obligación de las empresas productoras/exportadoras de

proporcionar a la autoridad aduanera de la parte importadora que realiza una verificación, *"todos los registros y documentos relativos al origen del bien"* alegando su inaplicación, aún cuando resultaba evidente que el caso CRYSTAL las autoridades mexicanas sometieron a dicha empresa a un procedimiento de verificación de origen en el que se emitió una sentencia adversa a sus intereses por no haber exhibido "todos los registros y documentos relativos al origen del bien", esto es, por no haber cumplido con la obligación que le impone el artículo 7-06, numeral (2), que remite al numeral (1), incisos a, b y c del TLCG2 y la Regla 14.

Por lo anterior, se perdió la oportunidad con que contaba el Poder Judicial Federal mexicano para analizar ambas normas a la luz de la Constitución Federal y los principios que ésta consagra, y se negó a CRYSTAL su derecho a la impartición de justicia constitucional.

Por cuanto hace a los vicios procedimentales, en la primer demanda de amparo directo se argumentó que la única diligencia practicada por la autoridad fiscalizadora durante el procedimiento de verificación de origen (el envío de un cuestionario escrito) resultó deficiente, y que dicha deficiencia trascendió al fallo en perjuicio de CRYSTAL.

De eso nos ocuparemos a continuación.

## **Capítulo V.**

### **Deficiencias del cuestionario de verificación de origen**

Como se explica en el apartado de antecedentes del presente estudio, en términos de lo previsto en el artículo 7-07, numeral 2, incisos a y b, del TLCG2, los procedimientos de verificación de origen pueden llevarse a cabo: a) mediante el envío de un cuestionario escrito, o bien; b) mediante la práctica de una visita de verificación directamente en las plantas productivas de las empresas colombianas sujetas a la auditoría.

En el caso CRYSTAL, la Administración de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, optó por practicar el procedimiento de verificación vía cuestionario escrito,

sin embargo, en el cuestionario que envió a la empresa jamás se le pidió que adjuntara a sus respuestas registros y documentación concretos y claramente detallados, necesarios para analizar el carácter originario de los bienes objeto de revisión.

Así, la indefinición y falta de claridad en la normatividad con respecto a cuál es el tipo de documentación con la que se puede acreditar el origen de los bienes, se repite en el cuestionario de verificación que las autoridades fiscalizadoras mexicanas envían a las empresas colombianas cuando son sometidas a un procedimiento de verificación de origen al amparo del TLCG2.

#### **V.1. Ausencia de un requerimiento de documentación y registros dentro del cuestionario de verificación de origen.**

El cuestionario de verificación de origen que la autoridad fiscalizadora mexicana notifica a las empresas sometidas a un procedimiento de verificación de origen al amparo del TLCG2, no es un acto individualizado que atienda a las particularidades de cada caso concreto sujeto a investigación, por el contrario, se de un machote de cuestionario inamovible, que de facto se traduce en un Anexo más del Tratado, porque su contenido siempre es el mismo, y en él únicamente se particulariza lo referente al nombre de la empresa sujeta a revisión, y las partidas arancelarias de los bienes que serán objeto de verificación.

A continuación, se analiza el contenido material del cuestionario de verificación de origen que la autoridad fiscalizadora notifica a las empresas sometidas a un procedimiento de verificación, en todos los casos. Lo anterior, con el fin de demostrar que dicho documento no contiene un requerimiento de documentación claro y detallado.

### **“CUESTIONARIO DE VERIFICACIÓN DE ORIGEN DEL TLC MÉXICO-COLOMBIA”**



<p>productor para emitir sus certificados de origen, proporcione una copia de aquello en lo que se basó y pase directamente a las Secciones III, IV y VIII para completarlas. Si usted confió en su conocimiento de los bienes, debe completar todas las secciones del cuestionario.</p>	<p>Los bienes fueron exportados por: _____ Debe llenar todas las secciones de este cuestionario.</p>
<p><b>Exportador / Productor de los bienes importados a México</b></p> <p><input type="checkbox"/> Si marca esta casilla, es porque se le envió este cuestionario en carácter de exportador y productor de los bienes importados. Debe llenar todas las secciones del cuestionario.</p>	<p><b>Productor de los materiales utilizados para producir los bienes importados a México</b></p> <p><input type="checkbox"/> Si marca esta casilla, este cuestionario se le envió porque _____ lo identificó como el productor del(os) material(es) utilizados en la producción del los bienes previamente descritos. Debe llenar todas las secciones de este cuestionario.</p>

**AVISO IMPORTANTE "A":** Usted tiene 30 días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de recepción del presente cuestionario para regresarlo llenado y firmado a la oficina de la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior. Cuando la verificación finalice, el exportador/productor recibirá una resolución por escrito con las conclusiones. De igual manera, se le notificará los resultados de la verificación al productor de algún material sujeto a dicha verificación. La información comercial confidencial recibida con el cuestionario sólo podrá ser divulgada a las autoridades responsables de la administración y ejecución de las resoluciones de origen, asuntos aduaneros y tributarios, y queda protegida bajo los términos del artículo 7-07 (16) del TLCG2.

**SECCIÓN III DECLARACIONES**

Los certificados de origen que amparan los bienes/materiales sujetos a verificación, firmados por **CRYSTAL, S.A.S.**, certificaron lo siguiente: *"Me comprometo a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido del presente certificado..."*. ¿Ratifica **CRYSTAL, S.A.S.** dicha declaración? Marque la casilla que corresponda a su caso.

- SÍ, CRYSTAL, S.A.S.** posee todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que están sujetos a verificación y está dispuesto a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido de los certificados y la proporcionará a la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, de ser requerida, para efectos de verificar el origen.
- NO, CRYSTAL, S.A.S.** no posee la documentación necesaria que respalde el contenido de los certificados de origen y no está dispuesto a proporcionarla.
- NO, CRYSTAL, S.A.S.**, aunque al momento de emitir los certificados de origen contaba con los registros y la documentación, actualmente no cuenta con los registros para respaldar el contenido de los certificado de origen que cubren los bienes/ materiales sujetos a verificación.

Si su respuesta es **SÍ**, de acuerdo con su certificación y ratificación, favor de continuar con las siguientes secciones del cuestionario.

Asimismo, conforme al Artículo 7-04 (2) del TLCG2, usted debe informar por escrito a todas las personas a quienes les fue entregado los certificados de cualquier cambio que pudiera afectar veracidad o validez de los certificados.

**SECCIÓN IV INFORMACIÓN GENERAL DEL BIEN/MATERIAL SUJETO A VERIFICACIÓN**

Por cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación que usted certificó como originarios del TLCG2 en los certificados de origen que amparan tales bienes/materiales, responda las siguientes preguntas. Si necesita espacio adicional para su respuesta, adjunte páginas adicionales.

1. Enliste los certificados de origen que emitió a favor de los importadores mexicanos **ADIDAS INDUSTRIAL, S.A. DE C.V., CALTEMEX, S.A. DE C.V., FABRICAS DE CALZADO ANDREA, S.A. DE C.V. e IMPORTACIONES FACTUM, S.A. DE C.V.**, y describa los periodos y las operaciones cubiertas, la fecha en que se firmaron, el nombre de la persona que los firmó y los números de facturas vinculados con dichos certificados de origen. Si así lo prefiere, puede proporcionar copias de los Certificados.
2. ¿Cuál es la descripción y la clasificación del SA a seis dígitos (nivel subpartida) de cada bien/material sujeto a verificación y cuáles son los números, fechas, cantidades, precios pagados y precios unitarios de las facturas que cubren la venta de dichos bienes al importador mexicano? Asimismo, ¿qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?

3. ¿De acuerdo con el artículo 6-03 y el Anexo al artículo 6-03, del TLCG2, qué regla de origen aplica a cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación?
4. ¿Cuáles son las razones por las que los bienes/materiales sujetos a verificación cumplen con la regla de origen de acuerdo con el artículo 6-03 y el Anexo al artículo 6-03 del TLCG2?
5. ¿Cómo se enviaron los bienes/materiales sujetos a verificación y por qué medio?
6. ¿Cuenta con una resolución anticipada que cubra los bienes/materiales sujetos a verificación?
7. Explique detalladamente sus declaraciones de los campos 7, 8 y 9 de los certificados de origen que amparan los bienes/materiales sujetos a verificación. ¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?
8. Si usted es únicamente el exportador de los bienes/materiales sujetos a verificación, ¿cuál es la descripción y la clasificación del SA a seis dígitos (nivel subpartida) de cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación?, ¿cuál es el nombre y domicilio del productor, el número, fecha, cantidad, precio pagado y precio unitario de la factura que cubre la compra de dichos bienes al productor? y ¿qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?
9. Si usted es únicamente el productor de los bienes/materiales sujetos a verificación, ¿cuál es la descripción y la clasificación del SA a seis dígitos (nivel subpartida) de cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación?, ¿cuál es el número, fecha, cantidad, precio pagado y el precio unitario de la factura que cubren la venta de dichos bienes al exportador? y ¿qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?
10. Indique las razones por las que emitió certificados de origen a favor de sus clientes.
11. ¿Qué criterios de origen aplicó a sus bienes y por qué?

Toda la información, relacionada con sus respuestas puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2 con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario.

#### **SECCIÓN V INFORMACIÓN SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN**

Por cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación que usted certificó como originarios del TLCG2 en los certificados de origen que amparan tales bienes/materiales, responda las siguientes preguntas. Si necesita espacio adicional para su respuesta, adjunte páginas adicionales.

1. ¿Cuál es el proceso productivo de los bienes/materiales sujetos a verificación y cuál es la ubicación de las instalaciones donde se realizó cada etapa de la producción?
2. ¿Cómo está compuesto el billete o listado de materiales/componentes de los bienes/materiales sujetos a verificación? ¿Cuál es la clasificación del SA a seis dígitos (nivel subpartida), descripción técnica, precio unitario, cantidad, número de parte o identificador y país de origen de cada uno de los materiales/componentes sujetos a verificación?
3. ¿Se utilizaron materiales o componentes no originarios o cuyo origen es desconocido para producir los bienes/materiales sujetos a verificación? Si es el caso, favor de identificarlos como tales en su billete o lista de materiales/componentes.
4. ¿Se utilizaron materiales originarios para producir los bienes/materiales sujetos a verificación? Si es el caso, favor de identificarlos como tales en su billete o lista de materiales/componentes y declarar el país de origen. ¿Con qué documentación cuenta para comprobar el carácter originario de los bienes/ materiales sujetos a verificación (ej. certificado de origen, declaración jurada, etc.)?
5. ¿Cuál es el número, fecha, cantidad, precio pagado, precio unitario de la factura e información de contacto del emisor que cubre la compra de los materiales originarios y no originarios a su productor y/o proveedor? ¿qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?
6. ¿Alguno de los materiales califica como material intermedio, de acuerdo con la definición que se encuentra en el artículo 6-07 del TLCG2? ¿Cuáles?
7. ¿Cuál es su método de manejo de inventarios de los materiales utilizados para producir los bienes/materiales sujeto a verificación? ¿Cómo se pueden rastrear en su inventario los materiales utilizados para producir los bienes/materiales sujetos a verificación?

8. ¿Con base en qué considera como originaria para efectos del TLCG2 la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación?
9. ¿Está informado si la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación fue manufacturada de acuerdo a los criterios y reglas de origen del TLCG2? ¿Qué documentación soporte tiene en su poder que pruebe lo anterior?
10. ¿Dónde y por quién fueron cortados (o tejidos a forma) los bienes/materiales sujetos a verificación y cosidos o de otra manera ensamblados?
11. ¿Con qué documentación emitida por los proveedores de los insumos tiene en su poder que pruebe el origen de los mismos, de acuerdo al artículo 6-03 del TLCG2 y su Anexo?
12. En caso de que la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación haya sido adquirida en Colombia, ¿qué documentos tiene en su poder que certifiquen que dichos insumos fueron producidos de acuerdo al artículo 6-03 del TLCG2 y su Anexo? Si la tela fue adquirida a un país diferente al de Colombia, favor de declarar el país(es) de origen. ¿Qué evidencia tiene que pruebe que la tela fue adquirida en tales países y fue utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación?

## SECCIÓN VI

## PREGUNTAS ADICIONALES

Por cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación que usted certificó como originarios del TLCG2 en los certificados de origen que amparan tales bienes/materiales, responda las siguientes preguntas. Si necesita espacio adicional para su respuesta, adjunte páginas adicionales. Si su certificado de origen cubre diferentes bienes, responda todas las preguntas por cada bien/material.

1. - ¿Se utilizó la disposición *De Minimis* para determinar si el bien/material sujeto a verificación era originario? (Artículo 6-06 del TLCG2) Sí  No 
  - ▶ En caso afirmativo, proporcione el porcentaje de los materiales no originarios utilizados para producir los bienes/materiales sujetos a verificación que no sufran el cambio de clasificación arancelaria correspondiente: \_\_\_\_\_%
2. - ¿Alguno de los bienes sujetos a verificación cumple con la definición de bienes fungibles? (Artículo 6-09 del TLCG2) Sí  No 
  - ▶ En caso afirmativo, marque el método de manejo de inventarios utilizado:
 

UEPS <input type="checkbox"/>	PEPS <input type="checkbox"/>	Promedio <input type="checkbox"/>
-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------
3. - ¿Alguno de los materiales sujetos a verificación cumple con la definición de materiales fungibles? (Artículo 6-09 del TLCG2) Sí  No 
  - ▶ En caso afirmativo, adjunte una lista de los materiales que califican como materiales fungibles originarios bajo las provisiones del artículo 6-09(2) del TLCG2, y marque el método de manejo de inventarios utilizado:
 

UEPS <input type="checkbox"/>	PEPS <input type="checkbox"/>	Promedio <input type="checkbox"/>
-------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------
4. Indique si se utilizó un Valor de Contenido Regional (VCR) para determinar si los bienes sujetos a verificación son originarios, según el artículo 6-04 del TLCG2
  - ▶ ¿Cuál fue el porcentaje estimado para calificar como originario por VCR? \_\_\_\_\_%
  - ▶ Describa el análisis que demuestre el valor de transacción de los bienes/materiales sujetos a verificación correspondientes.
5. Si aplica, ¿se calculó el VCR mediante acumulación (Artículo 6-08 del TLCG2)? Sí  No 
  - ▶ En caso afirmativo, proporcione la información de contacto de cada productor o proveedor.
6. - ¿Se vendieron los bienes sujetos a verificación a una persona relacionada (Artículo 6-01 del TLCG2)? Sí  No

Toda la información, relacionada con sus respuestas puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2 con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario.

## SECCIÓN VII

## COMENTARIOS Y OBSERVACIONES

**AVISO IMPORTANTE "B":** Tan pronto como reciba este cuestionario, es importante que se ponga en contacto con nosotros si tiene alguna duda o problema al responderlo o si tiene alguna dificultad en relación con el presente cuestionario. Se puede negociar un muestreo selectivo dependiendo de cada caso. Si la información requerida está en manos de un tercero u otra empresa, usted puede hacer lo necesario para que ese tercero o empresa nos envíe directamente la información; en ese caso, favor de ponerse en contacto con nosotros para poder informarle el procedimiento a seguir. Proporcione cualquier comentario y observación que usted desee que se tome en cuenta para este cuestionario de verificación de origen. Si necesita espacio adicional para su respuesta, adjunte páginas adicionales:



originario de los bienes objeto de revisión. Dicho ejercicio se llevó a cabo con el fin de evidenciar la falta de certeza jurídica a la que se somete a las empresas colombianas, y la arbitrariedad con la que se conduce la autoridad mexicana fiscalizadora durante las verificaciones de origen.

Así, atendiendo al contenido del cuestionario, se tiene lo siguiente:

En la SECCIÓN I del cuestionario, denominada RECONOCIMIENTO DEL CERTIFICADO DE ORIGEN, se solicita a las empresas auditadas reconocer (o no) haber emitido Certificados del TLCG2 que amparen los bienes/materiales sujetos a verificación.

En la SECCIÓN II del cuestionario, denominada IDENTIFICACIÓN COMO EXPORTADOR Y/O PRODUCTOR, se les solicita indicar si se les envió el cuestionario en su carácter de exportador, de productor, o con el carácter de ambos (exportador/productor), y si es productor de los materiales utilizados en la producción de los bienes objeto de revisión.

La SECCIÓN III del cuestionario, denominado DECLARACIONES, tiene especial relevancia para el caso que nos ocupa, toda vez que en ella, se requiere a las empresas auditadas que ratifiquen si poseen todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que están sujetos a verificación **y si están dispuestas a conservar y presentar, en caso de ser requeridas, los documentos necesarios que respalden el contenido de los certificados y si están dispuestas a proporcionarla a la la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, de ser requerida, para efectos de verificar el origen.**

Al responder este apartado, las empresas como CRYSTAL se comprometen a conservar todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que estaban sujetos a verificación y todos los documentos necesarios que respaldaban el contenido de los certificados, y a proporcionarlos a la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior en caso de ser requeridos.

Lo anterior significa, que debía mediar un requerimiento de información POSTERIOR de carácter oficial, expedido por la autoridad antes mencionada, en el que se solicitara a la empresa auditada (en este caso CRYSTAL) la exhibición y presentación de registros, así como los demás soportes documentales que estimara necesarios la autoridad para acreditar el origen de los bienes/materiales. Sin embargo, la única diligencia practicada por la autoridad en el procedimiento de verificación instaurado a dicha empresa, fue el envío del cuestionario de verificación de origen.

Continuando con el análisis del cuestionario de verificación, en su SECCIÓN IV, denominada INFORMACIÓN GENERAL DEL BIEN/MATERIAL SUJETO A VERIFICACIÓN, se requiere por cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación, la información "general" siguiente:

1. Enlistar los certificados de origen que la empresa emitió a favor de las empresas importadoras y describir los periodos y las operaciones cubiertas, la fecha en que se firmaron, el nombre de la persona que los firmó y el número de facturas vinculados con dichos certificados de origen. Asimismo, se indica que, si la empresa auditada "así lo prefiere", "puede" proporcionar copias de los certificados.

Como puede observarse, sólo se pide "enlistar" y "describir"; no se requiere necesariamente la presentación de ningún documento, solo se indica que, "si así lo prefiere" la empresa "puede" proporcionar copia de los certificados de origen.

2. Describir y mencionar la clasificación del Sistema Armonizado a nivel subpartida, de cada bien/material sujeto a verificación, indicando cuáles son los números, fechas, cantidades, precios pagados y precios unitarios de las facturas que cubren la venta de dichos bienes al importador mexicano. Asimismo, se pregunta a CRYSTAL: "qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?"

Como puede observarse, sólo se pide "describir", "mencionar" e "indicar", no se requiere ningún documento en particular; sólo se pregunta a las empresas auditadas de manera genérica, qué información poseen en sus registros, pero no se pide que se exhiban registros.

**3.** Indicar en términos de lo dispuesto en el artículo 6-03 y Anexo al artículo 6-03, del TLCG2, qué regla de origen aplica a cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación.

Como puede observarse, no se requiere aportar ningún documento o información en particular, solo se pide "indicar".

**4.** Indicar cuáles son las razones por las cuales los bienes/materiales sujetos a verificación cumplen con dicha(s) regla(s).

Como puede observarse, no se requiere aportar ningún documento o información en particular, solo se pide "indicar".

**5.** Indicar cómo se enviaron los bienes/materiales sujetos a verificación y por qué medio.

Como puede observarse, no se requiere aportar ningún documento o información en particular, solo se pide "indicar".

**6.** Indicar si la empresa cuenta con una resolución anticipada que cubra los bienes/materiales sujetos a verificación.

Como puede observarse, no se requiere aportar ningún documento o información en particular, solo se pide "indicar".

**7.** Explicar detalladamente las declaraciones que hizo la empresa en los campos 7, 8 y 9 de los certificados de origen que amparan los bienes/materiales

sujetos a verificación. Y se pregunta: "¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?".

Como puede observarse, se pide "explicar detalladamente" e "indicar" cuál es la evidencia que respalda la respuesta, sin requerir que se exhiba ninguna evidencia, documentación o información en particular.

**8.** Indicar si la empresa es únicamente el exportador de los bienes/materiales sujetos a verificación, y cuál es la descripción y clasificación del Sistema Armonizado a nivel subpartida de cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación, el nombre y domicilio del productor, el número, fecha, cantidad, precio pagado y precio unitario de la factura que cubre la compra de dichos bienes al productor.

Y se pregunta: "¿Qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?", sin embargo no se requiere exhibir ninguna información o documentación en particular, únicamente se pide "indicar si es el único exportador" y se pregunta "cuál es la información con que se cuenta".

**9.** Indicar si la empresa es únicamente el productor de los bienes/materiales sujetos a verificación y cuál es la descripción y clasificación del Sistema Armonizado a nivel subpartida, de cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación, el número, fecha, cantidad, precio pagado y precio unitario de la factura que cubre la venta de dichos bienes al exportador.

Y se pregunta; "¿Qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?" sin embargo no se requiere que se exhiba ninguna información o documentación en particular, únicamente se pregunta cuál es la información con que se cuenta.

**10.** Indicar cuáles son las razones por las cuales la empresa emitió los certificados de origen a favor de sus clientes, sin embargo no se requiere que se exhiba ninguna información o documentación en particular. únicamente se pide "indicar las razones".

**11.** Indicar qué criterios de origen aplicó la empresa a sus bienes y porqué. Sin embargo, no se requiere que se exhiba ninguna información o documentación en particular. únicamente se pide "indicar qué criterios".

Resulta claro que en esta sección no hay requerimiento de documentación alguna, únicamente se solicitan descripciones, indicaciones, y explicaciones por escrito. De hecho, al término de esta sección (visible a foja 3 del cuestionario) se insiste en lo mismo: ***"Toda la información relacionada con sus respuestas, puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2, con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario."***

En la SECCIÓN V del cuestionario de origen, denominada INFORMACIÓN SOBRE EL PROCESO DE PRODUCCIÓN, páginas 3 y 4 del cuestionario, tampoco se solicita a las empresas ningún soporte documental en concreto, únicamente se pide:

**1.** Indicar cuál es el proceso productivo de los bienes/materiales sujetos a verificación y cuál es la ubicación de las instalaciones donde se realizó cada etapa de la producción.

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ninguna información o soporte documental en particular, únicamente se pide "indicar" cuál es el proceso productivo y cuál es la ubicación de las instalaciones.

**2.** Indicar cómo está compuesto el billete o listado de materiales/componentes de los bienes/materiales sujetos a verificación, cuál es la clasificación del Sistema Armonizado a nivel subpartida así como la

descripción técnica, precio unitario, cantidad, número de parte o identificador y país de origen de cada uno de los materiales/componentes sujetos a verificación.

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ninguna información o soporte documental en particular, únicamente se pide "indicar" cómo está compuesto el billete de materiales y cuál es la clasificación arancelaria a nivel subpartida.

**3.** Indicar si se utilizaron materiales o componentes no originarios o cuyo origen es desconocido, para producir los bienes/materiales sujetos a verificación. Si es el caso, favor de identificarlos como tales en su billete o lista de materiales/componentes.

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ninguna información o soporte documental en particular, únicamente se pide "indicar" si se utilizaron materiales o componentes no originarios de origen desconocido y, de ser el caso, identificarlos.

**4.** Indicar si se utilizaron materiales originarios para producir los bienes/materiales sujetos a verificación. Si es el caso, identificarlos como tales en el billete o lista de materiales/componentes y declarar el país de origen.

Asimismo, se pregunta a la empresa: "¿con qué documentación cuenta para comprobar el carácter originario de los bienes/materiales sujetos a verificación?" señalando, a manera de ejemplo, a los certificados de origen y las declaraciones juradas, entre otros, pero sin requerir que se exhiba ningún documento en particular, únicamente se pide indicar, identificar y responder con cuál documentación se cuenta.

**5.** Indicar cuál es el número, fecha, cantidad, precio pagado, precio unitario de la factura e información de contacto del emisor que cubre la compra de los materiales originarios y no originarios a su productor y/o proveedor.

Asimismo, se pregunta a la empresa: "¿qué información posee en sus registros que compruebe que estas transacciones efectivamente sucedieron y fueron pagadas?"

Sin embargo, no se requiere la exhibición de ninguna información o soporte documental en particular, únicamente se pide "indicar" ciertos rubros de las facturas, pero no se pide exhibir las facturas. por otro lado, se pide aportar información de contacto del emisor de la factura y se pregunta qué información se tiene para acreditar las transacciones, pero no se pide exhibir soporte documental alguno.

**6.** Indicar si alguno de los materiales califica como material intermedio, de acuerdo con la definición que se encuentra en el artículo 6-7 del TLCG2 y mencionar cuáles. nuevamente, únicamente se pide "indicar", no se pide soporte documental alguno.

**7.** Indicar cuál es el método de manejo de inventarios de los materiales utilizados por la empresa auditada para producir los bienes/materiales sujetos a verificación. Indicar cómo se pueden rastrear en su inventario los materiales utilizados para producir los bienes/materiales sujetos a verificación.

Sin embargo, no se requiere la exhibición de ninguna información o soporte documental en particular, únicamente se pide "indicar" cuál es el método de manejo, y cómo se pueden rastrear en el inventario los materiales utilizados, pero se insiste, no se pide soporte documental de lo anterior.

**8.** Indicar con base en qué considera como originaria para efectos del TLCG2 la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación, sin que se requiera que se exhiba ningún documento en particular.

**9.** Indicar si la empresa está informada de si la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación fue manufacturada de acuerdo a

los criterios y reglas de origen del TLCG2. Y se le pregunta: "¿Qué documentación soporte tiene en su poder que pruebe lo anterior?"

Sin embargo, no se requiere que exhiba ningún documento en particular, únicamente se pregunta, de manera genérica, con qué documentación se cuenta.

**10.** Indicar dónde y por quien fueron cortados o tejidos a forma, los bienes/materiales sujetos a verificación y cosidos o de otra manera ensamblados.

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ningún documento en particular, únicamente se pregunta, donde y por quién.

**11.** Indicar qué documentación emitida por los proveedores de los insumos tiene en su poder CRYSTAL, que pruebe el origen de los mismos, de acuerdo al artículo 6-03 del TLCG2 y su Anexo.

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ningún documento en particular, solo se pide indicar con qué documentación se cuenta.

**12.** En caso de que la tela utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación, haya sido adquirida en Colombia, indicar qué documentos tiene en su poder, que certifiquen que dichos insumos fueron producidos, de acuerdo al artículo 6-03 del TLCG2 y su Anexo. También se pide declarar, en el caso de que la tela haya sido adquirida a un país diferente al de Colombia., cuál es su país de origen. Finalmente se pregunta a la empresa auditada: "¿Qué evidencia tiene que pruebe que la tela fue adquirida en tales países y fue utilizada en la producción de los bienes/materiales sujetos a verificación?"

Sin embargo, no se requiere que se exhiba ningún documento en particular, solo se pide indicar con qué evidencia se cuenta, y declarar, en su caso, si la tela fue adquirida en un país diferente a Colombia.

Finalmente, en la SECCIÓN VI del cuestionario de origen, denominada PREGUNTAS ADICIONALES, página 4, del cuestionario, se requiere responder, por cada uno de los bienes/materiales sujetos a verificación que CRYSTAL certificó como originarios del TLCG2, las 6 preguntas que a continuación se mencionan:

**1.** Responder sí o no, si se utilizó la disposición De Minimis para determinar si el bien/material sujeto a verificación era originario. En caso afirmativo, proporcionar el porcentaje de los materiales no originarios para producir los bienes/materiales sujetos a verificación que no sufran el cambio de clasificación arancelaria correspondiente.

Sin embargo, no se requiere la exhibición de ningún documento en particular.

**2.** Responder sí o no, algunos de los bienes sujetos a verificación, cumple con la definición de bienes fungibles. En caso afirmativo, marcar el método de manejo de inventarios utilizado (UEPS, PEPS, Promedio).

Sin embargo, no se requiere la exhibición de ningún documento en particular, únicamente responder sí o no y marcar el método de manejo de inventarios de entre las opciones que ofrece el cuestionario.

**3.** Responder sí o no, alguno de los materiales sujetos a verificación, cumple con la definición de materiales fungibles. En caso afirmativo, adjuntar una lista de los materiales que califican como materiales fungibles originarios bajo las provisiones del artículo 6-09(2) del TLCG2, y marcar el método de manejo de inventario utilizado.

Sin embargo, no se requiere la exhibición de ningún soporte documental más allá de la lista de los materiales que califican como fungibles originales bajo las provisiones del TLCG2.

4. Responder sí o no se utilizó un Valor de Contenido Regional (VCR) para determinar si los bienes sujetos a verificación son originarios, según el artículo 6-04 del TLCG2. En caso afirmativo, indicar cuál fue el porcentaje estimado para calificar como originario por VCR y describir el análisis que demuestre el valor de transacción de los bienes/materiales sujetos a verificación correspondientes.

Sin embargo, no se requirió exhibir ningún documento en particular, únicamente se pide: i) responder sí o no; ii) indicar cuál fue el porcentaje estimado y iii) realizar una descripción.

5. Responder sí o no se calculó el VCR mediante acumulación. En caso afirmativo, proporcionar la información de contacto de cada productor o proveedor.

Sin embargo, no se requirió la exhibición de ningún soporte documental más allá de la información de contacto de cada productor o proveedor.

6. Responder sí o no se vendieron los bienes sujetos a verificación a una persona relacionada.

Sin embargo, no se pidió ningún soporte documental de lo anterior.

En el último párrafo de esta sección nuevamente se indica que ***"Toda la información relacionada con sus respuestas, puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2, con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario."***

**V.2. Violación a los principios de seguridad y certeza jurídica consagrados en el artículo 16 de la Constitución Federal, durante los procedimientos de verificación de origen que se tramitan mediante cuestionario de verificación de origen.**

En el primer juicio de amparo directo, CRYSTAL argumentó que resulta totalmente arbitrario y violatorio de los principios de certeza y certidumbre jurídica previstos en el artículo 16 de la Constitución Federal, el que por un lado a través del cuestionario de verificación de origen la autoridad realice preguntas abstractas carentes de concreción y especificidad, como por ejemplo: ¿Qué información posee en sus registros?, ¿Qué documentación soporte tienen en su poder que pruebe lo anterior?, ¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?, y por el otro lado concluya que la empresa auditada exhibió las documentales "que estimó necesarias" y que las mismas "resultaron insuficientes", aunado a que no realizó ningún requerimiento de documentación específica como lo indica la Sección III del cuestionario.

Lo cierto es que, ante la falta de concreción y especificidad en el cuestionario, en cuanto al tipo de documentación y registros que había que adjuntar, los elementos de prueba que las empresas colombianas como CRYSTAL entreguen en respuesta a preguntas tan abiertas como las antes mencionadas, siempre podrán ser insuficientes o distintos a los que espera y necesita la autoridad para verificar el origen de los bienes.

Prueba de lo anterior es el caso sometido a estudio, en el que no bastó con todo el cúmulo de información y documentación exhibido por CRYSTAL al responder el cuestionario, ni al presentar el Recurso de Revocación, porque a juicio de la autoridad, faltaron por exhibir otros tantos documentos y registros, específicamente los señalados en la resolución recaída al Recurso de Revocación, a saber:

- a) Soporte documental de cada una de las etapas del proceso productivo que dice realizar.

- b)** Soporte documental que acredite los hechos en que se sustenta dicho proceso, tales como: i) registros de entrada de los materiales; ii) registros de producción en proceso, donde se refleje que los materiales fueron solicitados para la producción en territorio de una o más de las partes, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales.
- c)** Soporte documental de la trazabilidad entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales.
- d)** Soporte documental de los inventarios que acreditaran la existencia de partes en su almacén.
- e)** Soporte documental en el que consten las órdenes de producción en donde se especifique: i) la cantidad requerida para la producción, ii) el tipo de material requerido y consumido, iii) la cantidad considerada como sobrante de partes y iv) la cantidad que salió efectivamente como producto terminado, todo lo anterior identificando plenamente los insumos, es decir, documentación que compruebe que los materiales con los que contaba en su almacén fueron efectivamente utilizados para producir los bienes finales.
- f)** Soporte documental en el que conste la trazabilidad completa entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales, esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales.
- g)** Soporte documental de la visión lineal de los materiales o insumos utilizados en la producción de un bien desde su adquisición hasta su incorporación al bien final, cumpliendo con cada una de las reglas específicas de origen.

- h)** Soporte documental de los inventarios que acrediten: i) la existencia de partes en su almacén, ii) las ordenes de producción en donde se especifique la cantidad requerida para la producción, iii) el tipo de material requerido y consumido, iv) la cantidad considerada como sobrante de partes y v) la cantidad que salió efectivamente como producto terminado, todo lo anterior identificando plenamente los insumos.
  
- i)** Soporte documental de "la trazabilidad completa", esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales.
  
- j)** Soporte documental del proceso de transformación que se realizó al hilo, que permitiera identificar el cambio de clasificación arancelaria que se indica en los billetes de materiales.
  
- k)** Soporte documental que demuestre que en cada una de las etapas del proceso productivo que dice realizar, se pueda obtener el registro documental del proceso llevado a cabo.
  
- l)** Soporte documental consistente en Registros de entrada de los materiales, registros de producción, y registros del proceso donde se refleje que los materiales fueron solicitados para una o más de las partes del TLCG2, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales.
  
- m)** Información y documentación que permitiera conocer el proceso de transformación que se realizó al hilo que permita identificar el cambio de clasificación arancelaria que indica en los billetes de materiales.
  
- n)** Soporte documental que demuestre que en cada una de las etapas del proceso productivo se pueda obtener el registro documental del proceso llevado a cabo.

- o) Registros de entrada de los materiales, registros de producción, registros del proceso donde se refleje que los materiales fueron solicitados para una o más de las partes del TLCG2, a partir de los materiales señalados en los billetes de materiales.

En ninguno de los apartados del cuestionario de origen que se notifica a las empresas colombianas auditadas, se requiere adjuntar a sus respuestas tales soportes documentales y registros.

También se argumentó en la demanda de amparo que, el hecho de que CRYSTAL haya exhibido diversa documentación junto con sus respuestas al cuestionario, y posteriormente otras tantas al promover el Recurso de Revocación, no subsana las deficiencias del procedimiento de verificación de origen, consistentes en la ausencia de un requerimiento de documentación y registros claro y detallado, en el que la autoridad le hubiera concedido un plazo determinado para exhibir los soportes documentales que según la resolución recaída al Recurso de Revocación, omitió exhibir.

Resultaba indispensable que la autoridad fiscalizadora se apegara a lo que ella misma estableció en la Sección III del cuestionario, en el que claramente se indica que los documentos que respaldan el contenido de los certificados, serían requeridos a la empresa auditada por la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, para efectos de verificar el origen:

### Sección III

*"Se requiere que \_\_\_\_ ratifique: si posee todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que están sujetos a verificación y **está dispuesto a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido de los certificados y la proporcionará a la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, de ser requerida, para efectos de verificar el origen.**"*

Esta es la única parte de todo el cuestionario que habla de "los documentos necesarios que respaldan el contenido de los certificados" y en ella dos veces se indica que los mismos deberán presentarse "en caso de ser requeridos", por parte de la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, para efectos de verificar el origen.

Sin un requerimiento concreto y detallado de documentos y registros en el cuestionario de verificación o en una diligencia posterior, las empresas colombianas auditadas como CRYSTAL, se encuentran jurídica y materialmente imposibilitadas para saber que la autoridad considera indispensables los documentos y registros que enlistó en la resolución recaída al Recurso de Revocación.

Como claramente lo indica la Sección III del cuestionario, en la etapa de contestación al cuestionar CRYSTAL ratificó que poseía los documentos y registros relacionados con el origen de los bienes y se comprometió a proporcionarlos "en caso de ser requeridos", lo que necesariamente implicaba, que habría una segunda etapa (posterior al cuestionario), en la que se emitiría un requerimiento de documentación por parte de la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, en el que solicitaría, ya concreta y detalladamente, los documentos y registros necesarios para verificar el origen de los bienes.

Sin embargo, el cuestionario fue la única diligencia practicada por la autoridad dentro del procedimiento y en él no se prevé un listado de la documentación concreta y específica que esperaba recibir la autoridad, aunado a que tampoco se emitió ningún requerimiento de documentación posterior, por lo que no había manera de que CRYSTAL adivinara qué documentos y registros necesitaba la autoridad para verificar el origen de los bienes.

### **V.3. Contradicción de tesis 36/16. Un pronunciamiento que avala la postura de CRYSTAL.**

La imperiosa necesidad de que en los cuestionarios de verificación de origen se requiera la documentación concreta con la que se acredita el origen de los bienes, ya fue respaldada por Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, en la resolución dictada en el expediente de contradicción de tesis 36/16<sup>75</sup>.

Dicha resolución encuentra su origen en la contradicción de pronunciamientos entre el Sexto, el Octavo y el Vigésimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y en ella se indica que, para que el cuestionario de verificación de origen sea un procedimiento eficaz, en él debe necesariamente requerirse la exhibición en copia simple o en original de los documentos que respaldan el contenido de los certificados de origen, ya que de lo contrario el cuestionario sería ineficaz, porque se reduciría a un mecanismo cuya única utilidad sería obtener respuestas y sería indispensable practicar diligencias posteriores para recabar la documentación.

En dicha contienda de criterios, el Sexto Tribunal sostenía que la definición del término "cuestionario" únicamente hace referencia a la emisión de una serie de preguntas con la finalidad de obtener información, y no incluye, ni por inferencia, el requerimiento de información, ya que para ello existe un procedimiento en específico, que son las visitas de verificación, que permiten a la autoridad internarse dentro del territorio del Estado Parte, y acudir al domicilio del exportador/productor para examinar sus registros contables y soportes documentales.

En contraposición, el Octavo Tribunal sostuvo que no existe en el Tratado disposición que indique que para verificar los registros "únicamente" se pueden efectuar visitas, y no puede utilizarse otro procedimiento como podrían ser los cuestionarios, y que esta interpretación es acorde con el objetivo del Tratado, pues si la idea es que sean

---

<sup>75</sup> Sentencia dictada por el Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, en el expediente de contradicción de tesis 36/2016, publicada el viernes 03 de marzo de 2017 en el Semanario Judicial de la Federación.

procedimientos eficaces, es claro que ese objetivo no se alcanzaría, si se obligara a la autoridad de un país a realizar visitas al exportador, cuando la verificación podría lograrse por mecanismos menos invasivos, como son los cuestionarios, o cuando no existiera materia para realizar las visitas. Por lo anterior, si la autoridad tiene la facultad de formular cuestionarios dirigidos al exportador, es evidente que se permite al contribuyente probar el origen de las mercancías a través de las documentales que estime pertinentes.

Finalmente, el Vigésimo Tribunal sostuvo que las facultades de verificación de origen (visitas o cuestionario) pueden llevarse a cabo de manera conjunta, indistinta o sucesivamente, a criterio de la autoridad hacendaria, por medio de cuestionarios escritos u oficios de verificación, dirigidos al exportador o al productor en el territorio de otra parte, requiriendo la documentación que corresponda de acuerdo con la facultad ejercida, relativa a los registros contables que aquellos deben conservar, para que sean enviados como respuesta a la autoridad aduanera; o bien cuando se realice el examen de los registros contables en el domicilio de la empresa extranjera a través de visitas a sus instalaciones.

Ante tales posturas, el Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, resolvió que:

*"el tema jurídico esencial de esta contradicción de tesis es establecer, si cuando se elige el procedimiento de verificación para poder determinar si un bien que se importa a territorio nacional proveniente del territorio de otro Estado Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, califica como originario, **a través de cuestionarios escritos, puede requerir al productor o al exportador la exhibición de la documentación que soporte las respuestas respectivas**".*

A partir de ello concluyó que el término cuestionario, que en su sentido corriente sólo se refiere a un conjunto de preguntas, debe tener un alcance más amplio, útil o funcional, por lo que tiene que comprender la facultad de la autoridad mexicana para requerir, en

copia simple, la documentación relacionada con el origen de los bienes importados a territorio mexicano. Lo anterior quedó plasmado en la resolución de la siguiente manera:

"...

*3. Los dos principales instrumentos para verificar la calidad de originarios de bienes que se introducen al territorio de un Estado Parte del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, son los procedimientos de cuestionarios escritos y de visitas de verificación en territorio de otro Estado Parte, que pueden ser utilizados de manera discrecional.*

*Ambos cumplen con la finalidad de la verificación que es comprobar que los bienes importados tengan la calidad de originarios de un Estado Parte y evitar que el intercambio comercial entre los tres países se realice en condiciones de competencia desleal, al asegurar que quienes importen bienes bajo trato preferencial, realmente cumplen el requisito esencial de que se trate de bienes con calidad de originarios.*

...

**4. El procedimiento de cuestionario es, necesariamente, un documento dirigido al productor o exportador que reside en territorio extranjero, cuya finalidad es obtener respuestas idóneas corroboradas con copias simples de los documentos respectivos para verificar que los bienes respecto de los cuales se concedió un trato arancelario preferencial, de conformidad con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, reúnen la claridad de originarios y cuya implementación lo caracteriza como un procedimiento más económico que una visita de verificación, sencillo y expedito.**

...

**8...dado el objeto y fin de la verificación, el procedimiento de cuestionario no puede limitarse a su acepción corriente, sino que, como instrumento para la verificación del origen de los bienes, debe comprender la facultad para exigir la exhibición de copias simples de los documentos o facturas que sirvan a la autoridad de prueba indiciaria de**

**que las respuestas asentadas tienen un sustento documental, pues, de lo contrario la sola respuesta colocaría a la autoridad en la misma situación que frente al certificado de origen, esto es, sin una documentación que le permita tener un mayor grado de certeza de que el bien sí es originario, y que no se está defraudando la ley con la obtención de un trato arancelario preferencial sin tener derecho.**"

**9. Por tanto, la interpretación del término "cuestionario" en su acepción corriente, sin la facultad de exigir la exhibición de documentación en copia simple que otorgue un grado de certeza a las respuestas y sin que esto implique la exhibición de registros contables en sentido estricto, obligaría a que la verificación tuviera que hacerse siempre a través de visitas y quedaría sin eficacia el procedimiento de cuestionario.**"

10. Entonces... el término cuestionario que en su sentido corriente sólo se refiere a un conjunto de preguntas, debe tener un alcance más amplio, útil o funcional, **por lo que tiene que comprender la facultad de la autoridad mexicana para requerir, en copia simple, la documentación relacionada con el origen de los bienes importados a territorio mexicano**"

...

**15. Es importante acotar que el cuestionario escrito que la autoridad formule a los exportadores o productores en el extranjero puede contener el requerimiento de documentación en copia simple y no documentación original que contenga la información necesaria para comprobar la calidad de originario de los bienes y constatar los datos que contenga el certificado de origen.**

..."

Como puede observarse, el Pleno en materia administrativa del Primer Circuito concluyó que:

- a. Los dos principales instrumentos para verificar el origen de los bienes son: i) los cuestionarios escritos y ii) las visitas de verificación. (numeral 3).
  
- b. El cuestionario no puede limitarse a su acepción corriente, sino que debe comprender LA FACULTAD PARA EXIGIR LA EXHIBICIÓN de copias simples de documentos o facturas que sirvan a la autoridad de prueba de que las respuestas asentadas tienen un sustento documental. (numeral 8).
  
- c. Un cuestionario que no contiene LA EXIGENCIA DE EXHIBIR DOCUMENTACIÓN EN COPIA SIMPLE, que otorgue un grado de certeza a las respuestas y sin que esto implique la exhibición de registros contables en sentido estricto, haría INEFICAZ el cuestionario, y obligaría a que la verificación tuviera que hacerse siempre a través de visitas. (numeral 9).
  
- d. Por lo tanto, el cuestionario tiene que tener un alcance mas amplio, esto es tiene que comprender la facultad de la autoridad mexicana PARA REQUERIR EN COPIA SIMPLE LA DOCUMENTACIÓN relacionada con el origen de los bienes importados a territorio mexicano (numeral 10).
  
- e. El cuestionario puede REQUERIR DOCUMENTACIÓN EN COPIA SIMPLE Y NO DOCUMENTACIÓN ORIGINAL, que contenga la información necesaria para comprobar el origen de los bienes y constatar los datos que contiene el certificado de origen (numeral 15).

A partir del criterio anterior, se tiene que el cuestionario enviado a CRYSTAL durante el procedimiento de verificación fue ineficaz (como se indica el numeral 9 de la transcripción hecha anteriormente), porque NO contiene ningún apartado en el que se requiera, ni en copia simple, ni en original, la exhibición de los documentos y registros que según la resolución recaída al Recurso de Revocación, CRYSTAL debió exhibir; en cambio sí prevé un apartado (Sección III) en el que claramente se indica que, en caso de necesitarse los mismos, para efectos de verificar el origen de los bienes, "serán requeridos" por la

Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, lo que jamás sucedió:

### Sección III

*"Se requiere que CRYSTAL ratifique: si posee todos los registros relacionados con el origen de los bienes/materiales que están sujetos a verificación y si está dispuesto a conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido de los certificados y la proporcionará a la Administración Central de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior, de ser requerida, para efectos de verificar el origen."*

La circunstancia de que el cuestionario de origen enviado a CRYSTAL no prevea un apartado en el que se requiera en copia simple o en original los documentos y registros que respaldan el contenido de los certificados de origen, hace ineficaz el mencionado cuestionario, como claramente se indica en el criterio del Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, porque solamente pidió respuesta a preguntas y no exigió la exhibición de la documentación y registros concretos que según la resolución recaída al Recurso de Revocación CRYSTAL omitió exhibir.

Dicha deficiencia hubiera podido ser subsanada por la autoridad verificadora si hubiera practicado alguna diligencia adicional posterior para allegarse de la documentación que pretendía, como por ejemplo un requerimiento de información y documentación faltante, o una visita de verificación, sin embargo la autoridad mexicana no realizó ninguna diligencia adicional al cuestionario, lo que inevitablemente la llevó a dictar una resolución arbitraria e ilegal, adversa a los intereses de CRYSTAL, en la que se desconoce el origen de los bienes POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS.

La falta de elementos probatorios en el procedimiento de verificación, es atribuible a la suma de i) la deficiencia del cuestionario y, ii) la inactividad posterior de la autoridad ante tal deficiencia; porque bien pudo emitir un requerimiento de documentación y registros

posterior, como lo indica la Sección III del cuestionario, o bien practicar una visita de verificación directamente en las plantas de CRYSTAL, como claramente lo prevé la Sección IV in fine del cuestionario enviado:

***"Toda la información relacionada con sus respuestas, puede ser verificada por medio de una visita de verificación de origen a su empresa de acuerdo con el artículo 7-07 (5) del TLCG2, con la finalidad de confirmar que sus registros y archivos actuales respaldan las respuestas otorgadas por su empresa mediante este cuestionario."***

## Capítulo VI

### Cuestionario de verificación de origen vs Visita de verificación

En todas las instancias CRYSTAL argumentó que la autoridad fiscalizadora debió practicar una visita de verificación de origen para conocer sus plantas productivas, y constatar presencialmente si los bienes auditados fueron producidos en territorio colombiano, toda vez que el envío de un cuestionario escrito, como única diligencia durante el procedimiento de verificación, resultaba deficiente para conocer sus procesos de producción.

Así, desde la instancia del Recurso de revocación<sup>76</sup> se argumentó que resultaba completamente inequitativo, desventajoso y arbitrario, el hecho de que la autoridad no haya acudido a las plantas de producción de dicha empresa, para cerciorarse de que efectivamente, los bienes exportados SI se producen en Colombia y para asegurarse del origen de los insumos utilizados en dichos procesos.

Mas tarde en la instancia del juicio contencioso administrativo<sup>77</sup>, se insistió en lo anterior y se argumentó que si a la autoridad verificadora le pareció insuficiente la información proporcionada por CRYSTAL en desahogo del cuestionario, debió hacerlo de su conocimiento y practicar una visita de verificación, para imponerse de los registros que

---

<sup>76</sup> Escrito del recurso de revocación (fojas 37 a 40).

<sup>77</sup> Demanda de nulidad (fojas 15 y siguientes).

obran directamente en las plantas manufactureras de la empresa, necesarios para normar su criterio y emitir una resolución bien sustentada, aclarando que dicha visita no hubiera dejado lugar a duda alguna sobre los procesos productivos de CRYSTAL y el origen de los materiales que conforman los bienes objeto de revisión.

Asimismo se alegó que no hay en la Resolución Inicial en materia de Verificación de Origen, apartado alguno en el que la autoridad verificadora haya explicado cuáles fueron las razones y circunstancias que la llevaron a descartar la opción de practicar una visita de verificación directamente en las plantas de producción de CRYSTAL, no obstante que la autoridad reconoció que la información presentada en desahogo del cuestionario escrito fue insuficiente, y por ende, no le permitió constatar el carácter originario de los insumos y los procesos productivos.

Sin embargo, en todas las instancias la respuesta de la autoridad verificadora fue la misma: la facultad de practicar visitas de verificación es discrecional y por ende no resultaba obligatorio para la autoridad el conducirse en un sentido u otro.

#### **VI.1. Falta de idoneidad del procedimiento de verificación de origen a través de cuestionarios escritos, cuando lo que se pretende auditar es un proceso productivo complejo.**

En la resolución de contradicción de tesis 36/16<sup>78</sup>, el Pleno en Materia Administrativa de Circuitos analizó la naturaleza jurídica, viabilidad y objetivo que puede perseguirse a través de un cuestionario de verificación de origen y/o de una visita de verificación practicada directamente en las plantas productivas de una empresa.

En dicha pronunciamiento se explica que el procedimiento de cuestionario: *"es un documento dirigido al productor o exportador que reside en territorio extranjero, cuya finalidad es obtener respuestas idóneas corroboradas con copias simples de los documentos respectivos para verificar que los bienes respecto de los cuales se concedió un*

---

<sup>78</sup>Expediente de contradicción de tesis 36/16, Pleno en materia administrativa del Primer Circuito. Décima Época. Ver Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, Tomo III, página 1904.

*trato arancelario preferencial, de conformidad con el Tratado de Liber Comercio de América del Norte, reúnen la calidad de originarios y cuya implementación lo caracteriza como un procedimiento más económico que una visita de verificación, sencillo y expedito."*

También se afirma que este tipo de cuestionarios, **resulta idóneos sólo para determinados sectores de productos, cuya elaboración no implica un proceso complejo por los insumos y técnicas utilizados,** " y que por el contrario, **NO son idóneos,** "...si por la naturaleza del bien y su proceso productivo resulta necesario constatar la existencia del establecimiento fabril y las fases productivas, así como si es preciso tener a la vista los registros contables y los originales de la documentación que permitan acreditar la adquisición de las materias primas e insumos que se utilizan en la producción (como ocurriría por ejemplo en la fabricación de vehículos o perfumes, ya que estos últimos implican un proceso productivo más complejo) que no puede constatarse fácilmente mediante la exhibición de documentos en copia simple."

Para estos casos en particular, a criterio del Pleno en materia administrativa del Primer Circuito, la práctica de visitas de verificación " *sería el medio necesario para aquellos bienes en los que no basten copias simples de facturas u otros documentos y sea preciso tener a la vista registros contables y otros documentos originales, así como para constituirse en las instalaciones en que se desarrollan las fases o técnicas del proceso productivo*".

En el caso CRYSTAL, la autoridad administrativa resolvió que la empresa no acreditó que los bienes objeto de verificación se hubieran producido en territorio colombiano; sin embargo, la complejidad de los procesos productivos que lleva a cabo CRYSTAL, ameritaba considerar que las respuestas dadas a un cuestionario escrito, no permitirían a la autoridad corroborar con certeza cada una de las etapas que conforman los procesos productivos que se llevan a cabo en sus plantas manufactureras, más aún si se toma en cuenta que tales procesos están integrados verticalmente y abarcan en su totalidad los procesos de hiladería, calcetería, textiles, confección y tintura, a gran escala y con un alto grado de especialización.

Sin embargo, en la resolución recaída al Recurso de Revocación la autoridad verificadora se limitó a afirmar que *“el hecho de que exponga la ubicación de la planta, la recepción del material, el proceso de Tejido donde se transforma el hilo en tela, proceso de teñido, lavado, tintorería, acabados, almacenamiento, es decir en forma general las etapas del proceso productivo de forma descriptiva, se tiene que dicha información no es prueba suficiente para poder acreditar el proceso productivo, en virtud de que solo describe un proceso general de producción pero de ninguna manera logra acreditar que el proceso productivo de los bienes sujetos a verificación se llevó a cabo en la forma que es relatada.”* Para ello, adicional a la descripción que realiza al proceso de producción de los bienes, paralelamente debe de contar con la documentación que lleve a la convicción de que en realidad cada una de las etapas fue realizada, obteniéndose a su vez un registro documental que verifique dicha situación.”

La autoridad resolutora concluyó que CRYSTAL *“no proporcionó la "trazabilidad" completa entre el uso y consumos de los insumos y la obtención de los productos finales, es decir, no incluyó dentro de sus documentales, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales,”*

En el cuestionario de verificación de origen que se envía a las empresas auditadas, no existe ningún apartado en el que se haga referencia al concepto de "trazabilidad completa del producto" ni a lo que debe entenderse por ese concepto, Tampoco en el TLCG2 ni en ninguna otra norma de menor nivel jerárquico.

En búsqueda del significado de tal concepto, se encontraron las siguientes definiciones en internet:

*"La trazabilidad del producto, consiste en un conjunto de medidas, acciones y procedimientos que permiten registrar e identificar cada producto desde su origen hasta su destino final. Es decir, es la posibilidad de encontrar y*

*seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución de un determinado producto"*<sup>79</sup>

*"Se entiende trazabilidad como el conjunto de aquellos procedimientos preestablecidos y autosuficientes que permiten conocer el histórico, la ubicación y la trayectoria de un producto o lote de productos a lo largo de la cadena de suministros en un momento dado, a través de unas herramientas determinadas"*<sup>80</sup>.

De lo anterior se desprende que, para obtener *la trazabilidad de un producto*, se necesitaría registrar paso por paso, todos los indicios que va dejando un material, mientras se mueve por la cadena de producción hasta la etapa final, en la que se convierte en una mercancía o producto final.

El único precepto del TLCG2 que hace referencia a las pruebas documentales con las cuales se puede acreditar el carácter originario de los bienes sujetos a verificación, es el artículo 7-06 del mencionado tratado internacional, el cual prevé que los productores/exportadores, tiene la obligación de conservar en sus archivos por un mínimo de 5 años los documentos relativos a *i) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio y de los materiales utilizados en la producción de dichos bienes y ii) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio:*

**Artículo 7-06: Registros contables.**

- 1. Cada Parte dispondrá que un exportador o un productor que llene y firme un certificado o declaración de origen, conserve durante un mínimo de cinco años contados a partir de la fecha de firma del certificado o declaración, todos los registros y documentos relativos al origen del bien, incluyendo los referentes a:*

---

<sup>79</sup> Ver definición en: <http://www.quadralia.com/servicios/trazabilidad-de-producto/#.W8TjH2gzblU>

<sup>80</sup> <https://es.wikipedia.org/wiki/Trazabilidad>

*a) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que es exportado de su territorio;*

*b) la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio; y*

***c) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio***

Como puede observarse, nada se dice en relación a la "trazabilidad completa del producto" que pretende la autoridad mexicana ni a la manera en la que ésta puede ser acreditada mediante la exhibición de pruebas documentales.

Declarar nulos los certificados de origen de las empresas colombianas sujetas a auditoría, argumentando que no se demostró con pruebas documentales "la trazabilidad completa de la producción de los bienes auditados", es arbitrario, ilegal e inconstitucional, toda vez que, se insiste, ni la norma convencional ni la norma reglamentaria lo prevén, aunado a que la autoridad no informa, menos aún requiere, los tipos de soporte documental o registros con los que se puede acreditar la referida trazabilidad, aunado a que simples pruebas documentales no resultan idóneas para cerciorarse de la mencionada trazabilidad, en cambio una visita de verificación directamente in situ, si lo haría factible, sin embargo, la autoridad se rehusó a llevarla a cabo.

## **VI.2. Criterio Jurisprudencial que apoya la práctica de visitas de verificación directamente en las plantas productivas de las empresas auditadas**

En la jurisprudencia número PC.I.A.J/99 A (10a.)<sup>81</sup>, emitida por el Pleno en materia Administrativa del Primer Circuito, claramente se indica que "*en algunos casos, la*

---

<sup>81</sup> Tesis: PC.I.A.J/99 A, visible bajo el rubro: "CUESTIONARIO ESCRITO PARA VERIFICAR EL ORIGEN DEL BIEN IMPORTADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 506, FRACCIÓN I, INCISO (A), DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. ENTENDIDO COMO UN PROCEDIMIENTO EFICAZ DE VERIFICACIÓN, COMPRENDE LA FACULTAD DE REQUERIR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN RESPECTIVA." Décima Época, Plenos

*materialidad del bien no requiere de un proceso técnico complejo para su elaboración" y que por ello "bastan determinados documentos en copia", "por lo que es innecesario que la autoridad mexicana se constituya en el establecimiento del productor para exhibir documentos originales o que haga la revisión de los registros contables y constate la realización del proceso productivo con sus sentidos".*

Dicho criterio se transcribe a continuación:

**CUESTIONARIO ESCRITO PARA VERIFICAR EL ORIGEN DEL BIEN IMPORTADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 506, FRACCIÓN 1, INCISO (A), DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. ENTENDIDO COMO UN PROCEDIMIENTO EFICAZ DE VERIFICACIÓN, COMPRENDE LA FACULTAD DE REQUERIR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN RESPECTIVA.** *Del precepto indicado se advierte que el uso de cuestionarios escritos dirigidos al exportador o productor en el territorio de otro Estado Parte (Estados Unidos de Norteamérica o Canadá), tiene como materia regular el procedimiento para verificar que un bien tenga la calidad de originario para seguir otorgándole un trato preferencial. Ahora bien, el término "cuestionario", que en su sentido corriente sólo se refiere a un conjunto de preguntas, ha de tener un alcance más amplio, útil o funcional, por lo que debe comprender la facultad de la autoridad mexicana para requerir, en copia simple, la documentación relacionada con el origen de los bienes importados a nuestro territorio. De otro modo, se frustraría la facultad de verificación a través de cuestionarios y se obligaría a practicar en todos los casos visitas para requerir la exhibición de los documentos originales que, por su idoneidad, permitan constatar que el producto importado a territorio nacional reúne la calidad de originario, sin distinguir que en algunos casos la materialidad del bien no requiere de un proceso técnico complejo para su elaboración y bastan determinados documentos en*

---

de Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo 2017, Tomo III, página 2016. Jurisprudencia Administrativa.

**copia, por lo que es innecesario que la autoridad mexicana se constituya en el establecimiento del productor para exhibir documentos originales o que haga la revisión de los registros contables y constate la realización del proceso productivo con sus sentidos. Lo anterior no implica que si después de recibir respuesta a los cuestionarios, así como la documentación en copia simple, la autoridad mantiene la incertidumbre sobre la calidad de originario, puede decretar una visita de verificación como medio más estricto y extenso de comprobación."**

Sin embargo, en el caso CRYSTAL, la materialidad de los bienes producidos y comercializados por dicha empresa que fueron objeto de verificación sí requirieron de un proceso técnico complejo para su elaboración. Hay confesión expresa de ello en la resolución recaída al Recurso de Revocación, en la que la autoridad revisora indica que resultaba indispensable demostrar *"la trazabilidad completa entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales, esto es, los registros que permitan determinar de manera integral la existencia de un proceso productivo en su planta de producción referente al uso y consumo de los materiales"*<sup>82</sup>

También la autoridad revisora consideraba indispensable conocer *"los procesos de transformación que se realizó al hilo, que permitiera identificar el cambio de clasificación arancelaria que se indica en los billetes de materiales"* (segundo párrafo de la foja 29 de la Resolución recaída al Recurso de Revocación), y contar con *"la visión lineal de los materiales o insumos utilizados en la producción de un bien desde su adquisición hasta su incorporación al bien final."* (tercer párrafo de la foja 24 de la Resolución Recaída al recurso de Revocación).

Lo anterior se traduce en el reconocimiento expreso de la autoridad en el sentido de que la materialidad de los bienes sujetos a verificación en el caso que nos ocupa sí requirió de

---

<sup>82</sup> Foja 24, primer párrafo, de la Resolución recaída al Recurso de Revocación.

un proceso técnico complejo para su elaboración y por ende, lo conducente era practicar una visita de verificación.

El Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito en la resolución recaída al expediente de contradicción de tesis 36/16, considera que la visita de verificación es la única vía eficaz, a través de la cual la autoridad verificadora puede conocer y percatarse de todas y cada una de las fases y técnicas que se adoptan en los procesos productivos de los bienes auditados, y tener acceso a los registros contables y las bases de datos de las empresas auditadas, para formarse una visión integral de los procesos productivos que se llevan a cabo en sus instalaciones.

No obstante lo anterior, la autoridad fiscalizadora decidió ignorar por completo la existencia de tal criterio jurídico, y en su lugar justifica su inactividad, con el argumento del carácter discrecional de las atribuciones que le confiere el TLCG2 durante el desahogo de una visita de verificación.

## **Capítulo VII**

### **Uso indebido de facultades discrecionales en el caso CRYSTAL**

El artículo 7-07 numeral 2, del TLCG2, dispone que Para determinar si un bien importado de otra Parte califica como originario, cada parte "*podrá*", por conducto de la autoridad competente, verificar el origen del bien mediante: a) cuestionarios escritos dirigidos a exportadores o a productores en territorio de la otra parte o; b) visitas de verificación a un exportador o a un productor en territorio de la otra Parte, con el propósito de examinar los registros y documentos que acrediten el cumplimiento de las reglas de origen de conformidad con el artículo 87-06, e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien y en su caso las que se utilicen en la producción del material.

Según los numerales 5 y 6 del mismo precepto convencional, si la autoridad opta por practicar la verificación a través del envío de un cuestionario escrito, dispondrá de un plazo de 45 días hábiles a partir de que reciba la respuesta al mismo, para notificar a la

empresa auditada su intención de efectuar una visita de verificación, **“si lo considera conveniente”**.

Para mayor comprensión, se transcribe a continuación la parte conducente del precepto convencional en comento:

**Artículo 7-07: Procedimientos para verificar el origen.**

*“1. y 2...*

**3.** *Para determinar si un bien importado de otra Parte califica como originario, cada Parte podrá, por conducto de la autoridad competente, verificar el origen del bien mediante:*

*a) cuestionarios escritos dirigidos a exportadores o a productores en territorio de la otra Parte; o*

*b) visitas de verificación a un exportador o a un productor en territorio de la otra Parte, con el propósito de examinar los registros y documentos que acrediten el cumplimiento de las reglas de origen de conformidad con el artículo 7-06, e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien y en su caso las que se utilicen en la producción del material.*

**4...**

**5.** *La Parte importadora que efectúe una verificación mediante cuestionario, dispondrá de un plazo de 45 días a partir de que reciba la respuesta al mismo, para enviar la notificación a que se refiere el párrafo 6, si lo considera conveniente.*

**6. Antes de efectuar una visita de verificación de conformidad con lo establecido en el párrafo 2, literal b), la Parte importadora estará obligada, por conducto de su autoridad competente, a comunicar por escrito su intención de efectuar la visita por lo menos con treinta días de anticipación. La notificación se enviará al exportador o al productor que vaya a ser visitado, a la autoridad competente de la Parte en cuyo territorio se llevará a cabo la visita y, si lo solicita esta última, a la embajada de esta última Parte en territorio de la Parte importadora. La autoridad competente de la Parte importadora obtendrá el consentimiento por escrito del exportador o del productor a quien pretende visitar.**

La palabra “podrá” y la frase “si así lo considera conveniente”, hacen referencia a la discrecionalidad con que cuenta la autoridad para actuar.

Desde la instancia del juicio contencioso administrativo, CRYSTAL sostuvo que la autoridad administrativa incurrió en un uso indebido de facultades discrecionales, por no haber emitido un requerimiento de información y documentación claro y detallado tendiente a obtener las pruebas necesarias para acreditar el origen de los bienes auditados, ni en el cuestionario de verificación de origen, ni en ninguna diligencia posterior, y tampoco practicó ninguna visita de verificación de origen para imponerse de los registros y documentación que obran en directamente en las plantas de CRYSTAL.

Sin embargo, escudada en "el carácter discrecional" de sus decisiones, la autoridad optó por no hacer absolutamente nada, sin temor a violar la ley.

En el juicio contencioso administrativo, CRYSTAL argumentó que el uso de facultades discrecionales por parte de las autoridades no puede ser arbitrario, y menos aún solapar la inactividad de la autoridad, ya que, por esas razones, sería inconstitucional.

La Sala responsable consideró que no hay inconveniente en que la autoridad verificadora elija practicar la verificación a través de un cuestionario escrito o bien mediante una visita

de verificación, porque el TLCG2 no la obliga a llevar a cabo todos los procedimientos previstos en dicho dispositivo legal.

Resulta evidente que el artículo 7-07 del TLCG2 contempla más de un mecanismo de obtención de información y documentación al alcance de la autoridad; también resulta evidente que la autoridad puede, dada la discrecionalidad en su actuación, elegir entre dichos mecanismos, el más conveniente para alcanzar el fin último perseguido durante el procedimiento de verificación, que es obtener elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el carácter originario de los bienes sujetos a verificación.

Sin embargo, ninguna de las dos cuestiones anteriores, formaban parte de la litis en el caso CRYSTAL.

El carácter discrecional de las atribuciones previstas a favor de la autoridad administrativa en el TLCG2, fue utilizado no solo por ella, sino también por los órganos de impartición de justicia, para evadir su obligación de analizar en el fondo el indebido ejercicio que se le dio a esa discrecionalidad y también para soslayar la obligación que tenía la autoridad administrativa de motivar su actuación.

Lo cierto es que las facultades discrecionales NO están exentas de control de legalidad, menos aún de control constitucional, la autoridad administrativa sí estaba obligada a motivar su inactividad.

Para corroborar lo anterior, basta con dar lectura al numeral 5 del artículo 7-07 del TLCG2, que claramente dispone que, si la autoridad administrativa opta por llevar a cabo el procedimiento de verificación mediante cuestionario, *dispondrá de un plazo de 45 días a partir de que reciba la respuesta al mismo, para enviar la notificación a que se refiere el párrafo 6, [que se refiere al aviso de que se practicará una visita de verificación] si lo considera conveniente.*":

*Artículo 7-07: Procedimientos para verificar el origen.*

1. ...

...

**5. La Parte importadora que efectúe una verificación mediante cuestionario, dispondrá de un plazo de 45 días a partir de que reciba la respuesta al mismo, para enviar la notificación a que se refiere el párrafo 6, si lo considera conveniente.**

**6. Antes de efectuar una visita de verificación, de conformidad con lo establecido en el párrafo 2, literal b) la Parte importadora estará obligada, por conducto de su autoridad competente, a comunicar por escrito su intención de efectuar la visita..."**

La conveniencia o no de practicar la visita de verificación, es una conveniencia "jurídica", no así una conveniencia "práctica", "económica" o "subjetiva", esto es, debe atender al fin último perseguido en el procedimiento en cuestión, en este caso, a la necesidad de conocer los registros y respaldos documentales que corroboran el contenido de los certificados de origen, porque ese es el fin último perseguido por la autoridad en el ejercicio de sus funciones en el caso que nos ocupa.

La "conveniencia", no puede entenderse en sentido amplio, porque se llegaría al absurdo de considerar que la autoridad no consideró conveniente practicar una visita de verificación, "por falta de tiempo", o "por falta de interés", o "por exceso de trabajo" o pero aún "por falta de ganas", lo que de suyo resultaría totalmente arbitrario y carente de justificación legal.

El supuesto en el que por excelencia "resulta jurídicamente conveniente" ordenar la práctica de visitas de verificación o la emisión de requerimientos de documentación faltante, es cuando, después de analizar la información aportada en desahogo del cuestionario escrito, se necesita conocer mayores respaldos, o hay confusión o duda, o siga faltando información, o falta cruzar o complementar la presentada, con el fin de dilucidar con claridad la verdad material sobre el origen de los bienes objeto de revisión,

porque, se insiste, ese es precisamente el fin perseguido al instaurar el procedimiento de verificación de origen.

La conveniencia o no de practicar la visita de verificación a que se refiere el numeral 5 y 6 del artículo 7-07 del TLCG2, no puede quedar al capricho de la autoridad, bajo el argumento de la supuesta “discrecionalidad” con la que cuenta, menos aún si el cuestionario había resultado ineficaz, por no contener un apartado en el que se requiera claramente y sin lugar a confusión, la exhibición de registros y soportes documentales concretos, para que la autoridad estuviera en posibilidad de verificar el origen de los bienes auditados.

Si la autoridad administrativa pretende desconocer el origen de los bienes POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS, el principio de legalidad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, la obligaba a explicar en la resolución:

- i) Las razones y circunstancias por las cuales no requirió en el cuestionario la documentación y registros que necesitaba para efectos de verificar el origen;
- ii) Las razones y circunstancias por las cuales decidió no practicar ninguna otra diligencia adicional al cuestionario para requerir dicha documentación y registros, como indica la sección III del cuestionario de verificación.
- iii) La razón por la cual, recibidas las respuestas al cuestionario, decidió que “no resultaba conveniente” practicar una visita de verificación directamente en las plantas manufactureras de CRYSTAL.

Lo cierto es que las facultades discrecionales no suponen la libertad de las autoridades administrativas para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad concreta, **menos aún para no actuar.**

## VII.1. El principio de interdicción a la arbitrariedad consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal

Conforme al principio de *interdicción de la arbitrariedad* consagrado en el artículo 16 de la Constitución Federal, debe distinguirse entre la arbitrariedad y la discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de la autoridad y lo que, por el contrario, cuenta en mayor o menor grado, con el respaldo de una fundamentación –y *motivación*– que lo sostenga, que provenga de las reglas que lo rodean, para encausarlo, dirigirlo y sobre todo limitarlo.

Existen ya criterios por parte de Tribunales Colegiados de circuito en los que se indica que los gobernados tienen interés jurídico para impugnar el ejercicio de facultades discrecionales, cuando éste afecta sus derechos.

A manera de ejemplo, el Tercer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, al resolver un juicio de amparo en revisión, determinó lo siguiente:

***FACULTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN. LOS ADMINISTRADOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU EJERCICIO CUANDO AFECTE SUS DERECHOS.***<sup>83</sup> *El Estado Mexicano, al ser un Estado de derecho constitucional democrático, condiciona toda actuación de la autoridad pública, al imperio de la ley y, por ende, al control jurídico del ejercicio del poder, porque sólo a través de éste se constata si aquélla se ajusta al orden jurídico y corresponde con los fines del Estado. La facultad discrecional, desde esa óptica, no supone la libertad de la administración para actuar prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación concreta. Por tanto, en el acto administrativo debe integrarse lo que es discrecional de lo*

---

<sup>83</sup> Tesis: IV.3°.A.26.A, Décima Época, visible bajo el rubro: “FACULTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACION. LOS ADMINISTRADOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU EJERCICIO CUANDO AFECTEN SUS DERECHOS.” Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XV, diciembre 2012, Tomo 2, página 1331. Tesis aislada (Común, Administrativa).

que es regla de derecho que le rodea, para encausarlo, dirigirlo y, sobre todo, limitarlo. Tal situación pone de manifiesto la vinculación de la administración al ordenamiento jurídico. Así, la discrecionalidad debe partir del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el cual postula una distinción neta entre arbitrariedad y discrecionalidad, entre lo que es fruto de la mera voluntad o el puro capricho de los administradores y lo que, por el contrario, cuenta con el respaldo -mayor o menor, mejor o peor, es otra cuestión- de una fundamentación que lo sostiene. Esto es, discrecionalidad no es arbitrariedad, nunca es permitido confundir, pues aquello (lo discrecional) se halla o debe hallarse cubierto por motivaciones suficientes, discutibles o no, pero considerables en todo caso, y no meramente de una calidad que lo haga inatacable, mientras que lo segundo (lo arbitrario), o no tiene motivación respetable, sino -pura y simplemente- la conocida sit pro ratione voluntas o la que ofrece lo es tal que escudriñando su entraña, denota, a poco esfuerzo de contrastación, su carácter realmente indefinible y su inautenticidad. De esta forma, como la facultad discrecional está limitada por el respeto irrestricto a los derechos humanos, su ejercicio es un acto de poder que debe estar fundado y motivado. Por tanto, los administrados poseen interés jurídico para controvertirlo cuando afecte sus derechos.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 498/2011. Juan Antonio Rodríguez Sepúlveda. 27 de octubre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Meza Pérez. Secretario: José Antonio Bermúdez Manrique.

El precedente anterior es claro: **la facultad discrecional está limitada por el respeto irrestricto a los derechos humanos, su ejercicio es un acto de poder que debe estar**

**fundado y motivado. Por tanto, los administrados poseen interés jurídico para controvertirlo cuando afecte sus derechos.**

En el caso CRYSTAL, la negativa de la autoridad para practicar diligencias adicionales tendientes a subsanar la insuficiencia del cuestionario de verificación de origen, no es justificable desde ningún punto de vista. Las razones que esgrime la autoridad para justificar esa falta de actuación son inadmisibles, y se traducen en un uso irracional del poder público.

La autoridad administrativa usualmente evade su obligación de motivar las razones por las cuales decide no practicar una visita de verificación o un requerimiento de documentación faltante, bajo el siguiente argumento:

**"la autoridad no se encuentra obligada a motivar el por qué no ejercer uno u otro procedimiento, ello en uso de sus facultades discrecionales, máxime que no existe precepto legal que la oblique a tal circunstancia como lo pretende la accionante, además el propio numeral 7-07 (2), le otorga la facultad de ejercer uno u otro procedimiento"**

Tales afirmaciones resultan totalmente inconstitucionales y atentatorias de las garantías de legalidad consagradas en el artículo 16 de la Constitución Federal. Lo cierto es que la autoridad sí se encuentra obligada a motivar el ejercicio de sus facultades discrecionales, máxime si las mismas fueron utilizadas para justificar una ausencia total de actividad por cuanto hace al requerimiento claro y concreto de los documentos y registros que necesitaba para verificar el origen de los bienes auditados y por cuanto hace a la decisión de no practicar una verificación in situ en las plantas manufactureras de CRYSTAL, lo que trascendió al sentido del fallo, en perjuicio de dicha empresa, porque la resolución recaída al procedimiento inicial, y la que resuelve el recurso de revocación, desconocen el origen de los bienes POR FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS cuando esta circunstancia se debe ENTERAMENTE a la inactividad de la autoridad escudada bajo "el carácter discrecional de sus facultades", que le permitieron no hacer nada, sin violar la ley.

## **VII.2. Justificaciones contrarias a derecho que la autoridad fiscalizadora esgrimió en el caso CRYSTAL para justificar la negativa a practicar una visita de verificación *in situ*.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, en la resolución recaída al expediente de contradicción de tesis 36/16 el Pleno de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito, consideró que la visita de verificación es la única vía eficaz a través de la cual la autoridad verificadora puede conocer y percatarse de todas y cada una de las fases y técnicas que se adoptan en los procesos productivos de los bienes sujetos a una verificación de origen, y tener acceso a los registros contables y las bases de datos de las empresas auditadas para formarse una visión integral de los procesos productivos que llevan a cabo.

En el caso CRYSTAL la autoridad administrativa esgrimió pretextos de índole práctico y económico para justificar su decisión de no practicar visitas de verificación en las plantas de producción de la empresa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa defendió su postura al sostener que, practicar una visita de verificación en el extranjero, es algo "complejo" porque:

- a) "Tiene que practicarse una notificación"** a la autoridad aduanera del país de que se trate, en este caso Colombia;
- b) "Tiene que obtenerse el consentimiento previo"** del visitado;
- c)** Es posible que se tenga que "**posponer**" la visita si así lo pide la autoridad aduanera de ese país;
- d) "Se complica el desplazamiento"** de las personas facultadas para practicar la visita a Colombia;
- e)** Hay "**dificultad temporal**" para ejecutar la resolución que determine que un bien no califica como originario;

- f) Se requiere la participación de un equipo de funcionarios de la aduana del país importador, **"altamente calificados"** en materia de contabilidad, auditoría y comercio exterior, y en algunos casos **"expertos del sector o rama económica específica asociada a la producción de los bienes"**.
- g) **"El costo económico" e "inversión de horas hombres"** que esa visita conllevará;

Partiendo de todo lo anterior, la autoridad fiscalizadora concluyó que: **la autoridad del país debe ponderar si resulta rentable o no solicitar la práctica de una visita de verificación"**.

Los argumentos hechos valer por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa NO son de índole jurídico, únicamente hacen referencia a la inconveniencia de tipo práctico y económico que significa el llevar a cabo una visita de verificación en territorio colombiano.

No existe fundamento legal alguno que permita a la autoridad argumentar cuestiones de índole práctico o económico como justificaciones para no llevar a cabo una visita de verificación directamente en las plantas manufactureras de las empresas colombianas auditadas, cuando ese tipo de diligencias está expresamente previsto en el TLCG2 y en el caso que se estudia resultaba conveniente y necesario practicar una visita, dada la complejidad de los procesos productivos de CRYSTAL, y la necesidad de conocer los respaldos que acreditan el contenido de los certificados de origen; aunado a que en las Secciones IV y VI del cuestionario de verificación de origen, claramente se indica que se practicará la referida visita, si resultara necesario conocer los archivos y respaldos de la información relativa al carácter originario de los bienes auditados.

Las explicaciones de índole práctico y económico que esgrime la autoridad, como justificación para no practicar una visita de verificación en el caso que nos ocupa, la llevan necesariamente a NO practicar este tipo de visitas NUNCA, esto es, EN NINGÚN CASO, ya

que ese tipo de “inconvenientes” es el mismo en cualquier caso de verificación de origen en país distinto al nuestro; en otras palabras, con tales justificaciones el Tribunal Federal de Justicia Administrativa ANULA por completo la posibilidad de que se lleven a cabo las visitas de verificación reguladas por el TLCG2 ***o por cualquier otro tratado internacional.***

Por todo lo antes dicho, y tomando en cuenta que en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, los criterios adoptados por los Plenos de Circuito vinculan a los Tribunales Colegiados de Circuito, CRYSTAL hizo valer todo lo anterior, en el amparo directo cuya sentencia se analiza a continuación.

## **Capítulo VIII**

### **Análisis de la Sentencia que puso fin al caso CRYSTAL**

Después de cuatro años de litigio, a través de múltiples instancias legales tanto en sede administrativa como jurisdiccional, en sesión celebrada el pasado 07 de julio de 2020, el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, resolvió el último de los juicios intentados por CRYSTAL para impugnar el procedimiento de verificación de origen instaurado en su contra, en este caso el expediente de Amparo Directo número 53/2020, concediendo a CRYSTAL el amparo y protección de la justicia federal.<sup>84</sup>

En el numeral 6.3. del considerando SEXTO de la sentencia, titulado “*Síntesis de los argumentos contenidos en los apartados IX y X de la demanda de amparo y los conceptos de violación*”, el tribunal resumió los principales argumentos esgrimidos en la demanda de amparo, a saber:

- a) La Sala responsable, ***por un lado reitera las justificaciones esgrimidas por la autoridad fiscalizadora en la instancia administrativa para no llevar a cabo ninguna diligencia durante la verificación de origen***

---

<sup>84</sup> Versión pública de la sentencia del 07 de julio de 2020, dictada en el juicio de Amparo Directo DA 53/2020, tramitado por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito. La sentencia se emitió por unanimidad de votos de los C.C. Magistrados: Jean Claude Tron Petit (Presidente), Patricio González-Loyola Pérez, y la C. Indira Hermenegilda Martínez Fernández, Secretaria del tribunal en funciones de Magistrada. El Magistrado Ponente fue el C. Patricio González-Loyola Pérez y el Secretario C. Luis Alberto Martínez Pérez.

*adicional al cuestionario y acepta las consideraciones de la autoridad que conoció del recurso de revocación en las que estableció que la quejosa omitió la presentación de pruebas que no le fueron previamente requeridas, y, por el otro lado, omite dar respuesta de manera congruente y exhaustiva a los conceptos de impugnación de la demanda de nulidad.*

- b) *Contrariamente a lo estimado por la Sala, en un Estado de Derecho ningún requerimiento de información puede ser implícito, sino que debe ser expreso, claro y concreto, pues de lo contrario se estaría frente a la violación del principio de seguridad y certeza jurídica, consagrado en el artículo 16 Constitucional, además de que el ejercicio de facultades discrecionales no puede ser arbitrario y está sujeto a C constitucional, pues la conveniencia o no de practicar una visita de verificación debe ser jurídica, no práctica ni subjetiva.*
- c) *La Sala viola los artículos 16 y 17 de la Constitución Federal, así como los artículos 50 (que contiene los principios de congruencia y exhaustividad de las sentencias) y 51 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, al analizar el concepto de violación segundo de la demanda de nulidad dentro del considerando noveno de la sentencia reclamada, pues no considera que el cuestionario emitido por la autoridad fiscalizadora no solo no contiene requerimiento alguno de soportes documentales de la trazabilidad entre el uso y consumo de los insumos y la obtención de los productos finales, y archivos que respaldan el contenido de los certificados de origen, sino que inclusive establece que en caso de necesitar la autoridad corroborar las respuestas dadas a las preguntas del cuestionario, habría una segunda etapa en la que se requeriría a la actora el soporte documental necesario, o bien, practicaría una visita de verificación directamente en sus instalaciones.*

- d) *La Sala indebidamente consideró que a través del cuestionario se solicitó implícitamente a la quejosa que proporcionara toda la información relacionada con los certificados de origen que emitió, a pesar de no existir una petición específica y textual de información documental, sino preguntas abiertas carentes de concreción y especificidad.*
- e) *La falta de elementos probatorios en el procedimiento de verificación es atribuible a la deficiencia del cuestionario y a la inactividad de la autoridad,* puesto que ésta bien pudo incluir un apartado en el cuestionario en el que se solicitara clara y concretamente la exhibición de la documentación necesaria, o bien, pudo emitir un requerimiento de documentación y registros posterior, como lo indica la sección III del cuestionario.
- f) Se invoca el criterio PC.I.A. J/99 (10ª.) del Pleno en materia administrativa del Primer Circuito con rubro “CUESTIONARIO ESCRITO PARA VERIFICAR EL ORIGEN DEL BIEN IMPORTADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 506, FRACCIÓN 1, INCISO (A), DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE ENTENDIDO COMO UN PROCEDIMIENTO EFICAZ DE VERIFICACIÓN, **COMPRENDE LA FACULTAD DE REQUERIR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN RESPECTIVA,** originado con motivo de la contradicción de tesis 36/16, que fue conocida por el Pleno en materia Administrativa del Primer Circuito.

El Tribunal Colegiado determinó que los conceptos de violación antes mencionados son FUNDADOS y procedió a su análisis de manera conjunta, porque así lo permite el artículo 76 de la Ley de Amparo, pronunciándose de la siguiente manera:

- a. Por cuanto hace al cuestionario de verificación de origen notificado a CRYSTAL, el Tribunal analizó su contenido y determinó que la autoridad fiscalizadora formuló preguntas concretas a la empresa auditada, PERO

EN NINGÚN MOMENTO LE REQUIRIÓ LA EXHIBICIÓN DE DOCUMENTACIÓN SOPORTE:<sup>85</sup>

*“Como se advierte, la autoridad formuló preguntas concretas, mas no requirió la exhibición de los documentos de soporte de la información correspondiente. Optó por una de las modalidades de verificación: la formulación del cuestionario. Únicamente solicitó la información detallada en las preguntas, a efecto de obtener claridad en las operaciones relativas.”<sup>86</sup>*

- b. Ante la inexistencia de un requerimiento de documentación CLARO Y CONCRETO en el cuestionario, el Tribunal Colegiado considera que, si CRYSTAL proporcionó algunos documentos en apoyo a lo expuesto como respuesta a las preguntas del cuestionario, LO HIZO DE MANERA EXPONTÁNEA, exhibiendo las documentales que ESTIMÓ CONVENIENTES, sin que se pueda entender que estaba obligada a ello, en virtud de que la autoridad fiscalizadora hizo la salvedad de que posteriormente le podría requerir documentación:

*“De la respuesta al cuestionario formulado por la autoridad, que fue presentado por [CRYSTAL] ante la Administración de Auditoría de Operaciones de Comercio Exterior “4” ... se advierte que anexó **espontáneamente** los documentos siguientes: ...”<sup>87</sup>*

...

*“De lo anterior, se advierte que [CRYSTAL], a fin de apoyar las respuestas dadas al cuestionario propuesto por la autoridad fiscalizadora, **exhibió las documentales que estimó convenientes, a pesar de que la autoridad fiscalizadora le hizo la salvedad de que, posteriormente, le podría requerir documentación.”<sup>88</sup>***

---

<sup>85</sup> *Ibidem*, páginas 47 a 55.

<sup>86</sup> *Ibidem*, página 55.

<sup>87</sup> *Ibidem*, página 55.

<sup>88</sup> *Ibidem*, página 58 y 59.

Así, el Tribunal considera que si CRYSTAL proporcionó algunos documentos en apoyo a lo expuesto como respuesta a las preguntas del cuestionario, NO ESTABA OBLIGADA A EXHIBIR ESA DOCUMENTACIÓN y por ende no es lícito considerar que omitió demostrar la veracidad de la totalidad de la información proporcionada, toda vez que la obligación correlativa de la contribuyente **“...consiste en proporcionar la información relativa, no demostrar la veracidad de sus respuestas con documentación que lo respalde.”**<sup>89</sup>

- c. Por cuanto hace a la IDONEIDAD DEL CUESTIONARIO, el Tribunal sostiene que, para que los cuestionarios de verificación tengan un alcance útil o funcional, pueden implicar la obligación de proporcionar documentación comprobatoria, sin embargo, para ello DEBE EXISTIR PREVIAMENTE UN REQUERIMIENTO EXPRESO:

**“De allí que se considere que, si bien para que la verificación de origen mediante cuestionario llegue a tener un alcance útil o funcional puede implicar la obligación de proporcionar documentación comprobatoria, no menos lo es que previamente debe existir un requerimiento expreso.”**<sup>90</sup>

- d. Por cuanto hace a las FACULTADES DISCRETIONALES de practicar una verificación de origen mediante cuestionario o bien a través de la práctica de una visita de verificación directamente en las instalaciones de ESMARALDA, el Tribunal Colegiado determinó que conforme a las reglas del sistema previsto en el TLCG2, las autoridades fiscales de los Estados Parte cuentan con un DOBLE ESQUEMA PARA LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO, en otras palabras, que tales mecanismos -cuestionario y/o visita de verificación-, NO SON EXCLUYENTES:

---

<sup>89</sup> *Ibidem* página 68.

<sup>90</sup> *Ibidem*, página 69.

*“En el oficio de inicio de verificación la autoridad demandada señaló que, si la información proporcionada no le daba certeza sobre el origen de las mercancías, podría solicitar una visita para revisar los datos y registros contables relacionados con el origen del bien y que, en el cuestionario, la quejosa ratificó su compromiso de conservar y presentar, en caso de ser requerido, los documentos necesarios que respalden el contenido del certificado. Con ello se corrobora que, en observancia a las reglas del sistema previsto conforme al tratado comercial, las autoridades fiscales de los Estados-parte cuentan con un doble esquema para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes: el cuestionario y la visita domiciliaria.”*

*“Esto implica que carece de justificación la consideración de la sala responsable consistente en que, si del cuestionario se desprende que se siguió el primero de los mencionados mecanismos de comprobación, la ahora quejosa solo estaba obligada a proporcionar las respuestas, sin que eso excluya la posibilidad de que la autoridad haga uso del otro mecanismo para constatar su veracidad.*

*Sostener lo contrario, significaría que la autoridad pudiera actuar arbitrariamente, con la pretendida justificación de ejercer una facultad reglada, pero no ejercida con antelación mediante requerimiento expreso, lo cual viola la garantía de seguridad jurídica contenida en el artículo 16 Constitucional.”<sup>91</sup>*

- e. Por cuanto hace al tipo de DOCUMENTACIÓN QUE PUEDE REQUERIR LA AUTORIDAD EN UNA VERIFICACIÓN DE ORIGEN, el Tribunal Colegiado afirma que este tipo de procedimientos regula el ejercicio de las atribuciones de la autoridad aduanera previstas en los artículos 42 del Código Fiscal de la Federación y 144 de la Ley Aduanera, y que en tal

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, página 68 y 69.

virtud, para corroborar si un bien importado al territorio de alguna de las Partes signantes del TLCG2 califica como originario o no, y por tanto, si existe la posibilidad de la realización de una actividad que genere el pago de tributos nacionales SE PODRÁ REVISAR LA DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN QUE RESULTE ACORDE CON LAS DISPOSICIONES FISCALES CORRESPONDIENTES, INCLUYENDO POR SUPUESTO LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 7-06 DEL TLCG2:

***“... se podrá revisar la documentación e información que resulte acorde con las disposiciones fiscales correspondientes, es decir, las relativas a la contabilidad, comprobantes fiscales, libros, registros, entre otras, como lo determina el artículo 7-06 del TLCG2.”<sup>92</sup>***

***“El artículo 7-06 prevé información necesaria para llevar a cabo dicha facultad [verificar el origen] ya que lo que se busca es acreditar que las mercancías, para obtener un trato arancelario preferencial, efectivamente cumplen con las reglas de origen y, por ello, establecen cuáles son los registros y documentos relativos al origen del bien que se deben proporcionar a la autoridad, a saber, los referentes a: la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien exportado y de todos los materiales utilizados en su producción, los cuales se conservarán durante un mínimo de cinco años, a partir de la fecha de la importación.”***

Lo anterior significa que la autoridad administrativa ya no podrá solicitar documentación y registros no previstos en el artículo 7-06 del TLCG2 y en las disposiciones fiscales secundarias, como por ejemplo la pretendida “trazabilidad completa del producto” que a su juicio CRYSTAL omitió demostrar, sin que jamás se hubiera requerido y sin que se supiera a ciencia cierta qué significaba tal concepto, por no estar prevista ni en el Tratado, ni en la legislación secundaria que resulta aplicable.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*, página 79.

- f. Además, el Tribunal deja ver que LOS REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN DEBEN SER PARTICULARIZADOS SEGÚN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE QUE SE TRATE, lo que significa que el requerimiento de documentación no puede ser general y abstracto. En otras palabras, no es válido elaborar un formato generalizado, como lo es actualmente el cuestionario de verificación de origen, sino que debe realizarse en cada caso, un requerimiento de información que considere las características de las mercancías y el proceso de producción que se pretende auditar:

*...“es válido que sea la autoridad la que considere, **previo requerimiento expreso, qué documentos se requieren para acreditar que las mercancías son originarias del territorio de una de las Partes, dado que los procesos de producción de cada una son diferentes y no es posible enunciar, de manera exhaustiva, en el precepto del tratado, la documentación requerida.**”<sup>93</sup>*

- g. En el último enunciado del párrafo antes transcrito, se indica que NO ES FUNCIÓN DE UN TRATADO INTERNACIONAL ENUNCIAR DE MANERA EXHAUSTIVA LA DOCUMENTACIÓN CON LA QUE SE DEBE ACREDITAR EL ORIGEN DE UN BIEN, por lo que es válido que sea la autoridad la que considere qué documentos se requieren para ello, siempre previo requerimiento expreso – y con estricto apego al tratado y a las disposiciones fiscales secundarias -.
- h. Finalmente, el Tribunal invoca por analogía la jurisprudencia PC.I.A. J/99 A (10ª.), emitida por el Pleno en materia Administrativa del Primer Circuito, con número de registro electrónico 2013793, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 40, marzo de dos mil diecisiete, tomo III, materia administrativa, página 2016, que se transcribe a continuación:

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, página 79 de la sentencia.

**“CUESTIONARIO ESCRITO PARA VERIFICAR EL ORIGEN DEL BIEN IMPORTADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 506, FRACCIÓN 1, INCISO (A), DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. ENTENDIDO COMO UN PROCEDIMIENTO EFICAZ DE VERIFICACIÓN, COMPRENDE LA FACULTAD DE REQUERIR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN RESPECTIVA.** Del precepto indicado se advierte que el uso de cuestionarios escritos dirigidos al exportador o productor en el territorio de otro Estado Parte (Estados Unidos de Norteamérica o Canadá), tiene como materia regular el procedimiento para verificar que un bien tenga la calidad de originario para seguir otorgándole un trato preferencial. Ahora bien, el término "cuestionario", que en su sentido corriente sólo se refiere a un conjunto de preguntas, **ha de tener un alcance más amplio, útil o funcional, por lo que debe comprender la facultad de la autoridad mexicana para requerir, en copia simple, la documentación relacionada con el origen de los bienes importados a nuestro territorio.** De otro modo, se frustraría la facultad de verificación a través de cuestionarios y se obligaría a practicar en todos los casos visitas para requerir la exhibición de los documentos originales que, por su idoneidad, permitan constatar que el producto importado a territorio nacional reúne la calidad de originario, sin distinguir que en algunos casos la materialidad del bien no requiere de un proceso técnico complejo para su elaboración y bastan determinados documentos en copia, **por lo que es innecesario que la autoridad mexicana se constituya en el establecimiento del productor para exhibir documentos originales o que haga la revisión de los registros contables y constate la realización del proceso productivo con sus sentidos.** Lo anterior no implica que si después de recibir respuesta a los cuestionarios, así como la documentación en copia simple, la autoridad mantiene la incertidumbre sobre la calidad de originario, pueda decretar una visita de verificación como medio más estricto y extenso de comprobación.”

### **VIII.1. Nuevos criterios para el desahogo de procedimientos de verificación de origen tramitados en términos del TLCG2.**

En resumen, los nuevos criterios son los siguientes:

- i. El uso de cuestionarios escritos dirigidos al exportador o productor en el territorio de otro Estado Parte, tiene como materia regular el procedimiento para verificar que un bien tenga la calidad de originario.
- ii. El término “cuestionario” solamente se refiere, en su acepción corriente, a un conjunto de preguntas, sin embargo, debe tener un alcance más amplio o útil, por lo que debe comprender la facultad de la autoridad mexicana para requerir en copia simple, documentación relacionada con el origen de los bienes.
- iii. De otra manera se frustraría la facultad de verificar mediante cuestionarios y se obligaría a practicar en todos los casos visitas de verificación, sin distinguir que en algunos casos la materialidad del bien no requiere de un proceso técnico complejo para su elaboración, y bastan determinados documentos en copia que pueden ser requeridos mediante cuestionario, resultando innecesario que la autoridad se constituya en las instalaciones del productor para que éste exhiba la documentación.
- iv. A contrario sensu, en los casos en los que la materialidad del bien sí requiera de un proceso técnico complejo para su elaboración y por lo tanto no baste la exhibición de documentos en copia simple, será necesaria una visita de verificación por ser necesario que la autoridad mexicana se constituya en el establecimiento del productor para exhibir documentos originales o que haga la revisión de los registros contables y constate la realización del proceso productivo con sus sentidos.

- v. Si la autoridad opta por practicar la verificación mediante cuestionario, y después de recibir respuesta al mismo, así como la documentación en copia simple, mantiene la incertidumbre sobre la calidad de originario, puede decretar una visita de verificación como medio más estricto y extenso de comprobación.
  
- vi. Al dar respuesta al cuestionario para verificar que un determinado bien tiene la calidad de originario, el contribuyente no está obligado a acompañar la documentación comprobatoria<sup>94</sup>.

Es en tales condiciones que se concedió a CRYSTAL el amparo y protección de la justicia Federal solicitado, para el efecto de que la sala responsable declare insubsistente la sentencia reclamada y emita una nueva que se ajuste a los lineamientos que se señalan en la ejecutoria sometida a estudio.

## **Capítulo IX**

### **Conclusiones**

Después de cuatro años de litigio y una ardua lucha legal tanto en sede administrativa como judicial, hoy por fin existe un excelente precedente en el que el Poder Judicial de la Federación ha fijado un estándar mínimo de constitucionalidad que debe prevalecer en todo procedimiento de verificación de origen instaurado por la autoridad fiscalizadora mexicana en contra de empresas colombianas, para determinar si las mercancías que exportaron a territorio nacional en un momento dado, cumplen o no con las reglas de origen previstas en el Tratado de Libre Comercio celebrado entre México y Colombia y, derivado de ello, concluir si sus operaciones de comercio exterior pueden beneficiarse con el trato preferencial arancelario pactado entre ambos países en el mencionado instrumento internacional.

---

<sup>94</sup> *Ibidem*, página 80 de la Sentencia.

En términos de lo previsto en el artículo 7-07, numeral 2, incisos a) y b), del TLCG2, los procedimientos de verificación de origen pueden llevarse a cabo: i) mediante el envío de un cuestionario escrito, o bien; ii) mediante la práctica de una visita de verificación directamente en las plantas productivas de las empresas colombianas sujetas a la auditoría.

Hasta antes de la sentencia de amparo directo DA53/2020 emitida por el Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito<sup>95</sup>, en todos los procedimientos de verificación de origen el SAT se rehusaba a practicar visitas de verificación directamente en las plantas de producción de las empresas colombianas auditadas, argumentando obstáculos y dificultades de índole no jurídico, sino práctico, económico e incluso geográfico, no obstante que el Tratado las prescribe como herramientas indispensables para acreditar el carácter originario de los bienes auditados.

Derivado de lo anterior, la totalidad de este tipo de auditorías se practicaban a distancia, mediante el envío de un cuestionario escrito, que de facto constituye un Anexo del Tratado, pues su contenido no ha sido modificado desde la firma del Tratado (1994) y no se particulariza según el tipo de mercancías y proceso de producción que se pretenda auditar.

Aunado a lo anterior, en el mencionado cuestionario no se prevé un apartado en el que se especifique y requieran documentos y registros concretos, necesarios para que la autoridad pueda analizar el origen de los bienes, únicamente se solicitan descripciones, indicaciones, y explicaciones por escrito en torno al origen de los bienes, y responder preguntas abiertas carentes de concreción y especificidad, como por ejemplo: ¿Qué información posee en sus registros?, ¿Qué documentación soporte tienen en su poder que pruebe lo anterior? y ¿Cuál es la evidencia que respalda su respuesta?

---

<sup>95</sup> Aprobada por Unanimidad de Votos, en sesión celebrada el 07 de Julio de 2020.

El envío del mencionado cuestionario era de manera sistemática, la ÚNICA DILIGENCIA practicada por la autoridad administrativa durante los procedimientos de verificación de origen; la información y documentación exhibida por las empresas auditadas nunca era suficiente para la autoridad, y ésta se rehusaba a emitir requerimientos de documentación adicionales alegando discrecionalidad en su actuar (permiso para no hacer nada), menos aún estaba dispuesta a practicar visitas de verificación en las plantas productivas de las empresas auditadas.

Era común que fuera hasta la resolución recaída al Recurso de Revocación, cuando la autoridad indicaba a las empresas auditadas cuáles fueron, a su juicio, los documentos y registros que faltaron por exhibir, cuando ya nada se podía hacer, por haber concluido todas las instancias en sede administrativa. Agravaba lo anterior, el hecho de que en cada caso variaba el tipo de documentación y registros supuestamente omitidos, por existir en el artículo 7-06 del Tratado una “ventana abierta” que favorece el que la autoridad administrativa mexicana se asuma como legitimada para solicitar de manera ilimitada documentación y registros cualesquiera, incluso aquellos no previstos de manera textual en el propio tratado.

En su mayoría, este tipo de auditorías culminaban con una resolución adversa a los intereses de las empresas investigadas, argumentando FALTA DE ELEMENTOS PROBATORIOS para acreditar el origen de los bienes, cuando dicha circunstancia era entera responsabilidad de la propia autoridad, por negligencia e inactividad, transgrediendo en todos los casos las garantías de seguridad y certeza jurídica consagradas en el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental

Hoy, las empresas colombianas ya cuentan con un valioso precedente en el que claramente se indica que: **a.** la información y documentación que exhiban durante una auditoría en apoyo a respuestas dadas al cuestionario de verificación, se entenderán exhibidas de buena fe y espontáneamente; **b.** la autoridad hacendaria mexicana tiene la obligación de emitir un requerimiento de información y documentación claro y concreto, para allegarse de los elementos que necesita para pronunciarse sobre el origen de los bienes auditados, que atienda a las particularidades de las mercancías sujetas a la

auditoría y su proceso de producción; **c.** la autoridad hacendaria mexicana únicamente puede solicitar la documentación y registros previstos en el artículo 7-06 del TLCG2, y en las normas fiscales secundarias. **d.** la autoridad hacendaria cuenta con un doble esquema para la verificación de origen, que incluye desde luego, a las visitas de verificación directamente en las plantas productivas de las empresas auditadas, por lo que el cuestionario, los requerimientos de documentación y las visitas de verificación, no son excluyentes.

Con estas acotaciones a la actuación de la autoridad, las empresas colombianas ya tienen certeza con respecto a las obligaciones que el Tratado internacional prevé a su cargo durante un procedimiento de verificación de origen, y la manera de cumplirlas, y están en posibilidades de impugnar actuaciones arbitrarias de la autoridad administrativa cuando se alejen del texto mismo del Tratado y de los lineamientos plasmados en este nuevo precedente.

En México, sí hay justicia.

## Capítulo X

### Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto Vigente. Versión en PDF para vista en dispositivo móvil Android y App. Sitio Oficial de internet de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

Tratado de Libre Comercio celebrado en un inicio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela y su modificación. Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 1995 y del 17 de noviembre de 2006.

Reglas de Carácter General Relativas a la Aplicación de las Disposiciones en materia Aduanera del Tratado de Libre Comercio Celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela. Diario Oficial de la Federación del 13 de marzo de 1995.

CABRERA ACEVEDO Lucio. *“El Amparo del Juez de Letras de Culiacán, Miguel Vega”*. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. LA REPÚBLICA Y EL IMPERIO, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1988, Página 195.

CARBONELL, Miguel. *“Marbury versus Madison: regreso a la leyenda”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, p, 2.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 8ª. ed. México, Porrúa; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003. p. 1.

COMANDUCCI Paolo, *Modelos e interpretación constitucional*, en Gaxiola, Jorge et al., (coords.), Cátedra Ernesto Garzón Valdés 2006, 2ª ed., México, Fontamara, 2012, p. 337.

COKE, Edward. *The Selected Writtings and speeches of Sir Edward Coke*, Indianápolis, Steve Sheppard, liberty Fund, 2003, vol. 1., p. 275. Cap. “Dr Bonham’s Case”.

GONZÁLEZ OROPEZA Manuel. *Marbury vs Madison: La Política en la Justicia*, en Estudios en Homenaje al Doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas, México, IJ., UNAM, 1988, tomo I, p 316.

GONZÁLEZ OROPEZA Manuel. *Los orígenes del control jurisdiccional de la Constitución y de los Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2003, Primer Edición, p. 16.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. “*El Amparo en Negocios Judiciales. El caso de Miguel Vega*”, p. 386. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

SALAZAR MUÑOZ, Rogelio. *Un acercamiento al paradigma neoconstitucionalista*, en Revista especial, *La Constitución renovada: reformas constitucionales y función jurisdiccional*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial, p. 321.

SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, Olga. “*La Constitución y Los Tratados Internacionales. Un Acercamiento a la Interpretación Judicial de la Jerarquía de las Normas y la aplicación de los tratados en la Legislación Nacional*”. Cuadernos Jurídicos, Supremo Tribunal de Justicia, Culiacán Sin., diciembre de 1999.

VALDÉS S. Clemente, *Marbury vs Madison*, “*Un ensayo sobre el origen del poder de los jueces en los Estados Unidos*”, p. 353. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

VENN John y VENN J. A., *Alumni Cantabrigiensis*. Cambridge at the University Press 1922, p. 177.

Tesis P. VIII/2007, visible bajo el rubro SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.” Novena época, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXV, abril de 2007, p. 6, (Tesis aislada constitucional).

Tesis: PC.I.A..J/99 A, visible bajo el rubro: “CUESTIONARIO ESCRITO PARA VERIFICAR EL ORIGEN DEL BIEN IMPORTADO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 506, FRACCIÓN I, INCISO (A), DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. ENTENDIDO COMO UN PROCEDIMIENTO EFICAZ DE VERIFICACIÓN, COMPRENDE LA FACULTAD DE REQUERIR COPIA SIMPLE DE LA DOCUMENTACIÓN RESPECTIVA.” Décima Época, Plenos de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo 2017, Tomo III, p. 2016. (Jurisprudencia Administrativa).

Tesis: IV.3°.A.26.A, visible bajo el rubro: “FACULTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACION. LOS ADMINISTRADOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR SU EJERCICIO CUANDO AFECTEN SUS DERECHOS.” Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro XV, diciembre 2012, Tomo 2, p. 1331. (Tesis Administrativa).

Tesis I.4°C.2K (10ª.), visible bajo el rubro: “EXHAUSTIVIDAD. SU EXIGENCIA IMPLICA LA MAYOR CALIDAD POSIBLE DE LAS SENTENCIAS, PARA CUMPLIR CON LA PLEINTUD EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.” Décima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, marzo 2014, Tomo II, p. 1772. (Tesis aislada Constitucional).

Resolución de verificación de origen del 28 de octubre de 2016. Expediente CCU2000050/16.

Resolución del Recurso de Revocación del 06 de abril de 2018. Expediente RR06/17.

Sentencia del 02 de octubre de 2018, Primera Sala Especializada en materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Expediente 853/18-EC1-01-6.

Sentencia del 10 de septiembre de 2019, Primera Sala Especializada en Materia de Comercio Exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Expediente 853/18-ECI-01-6.

Sentencia del 02 de diciembre de 2019, Primera Sala especializada en materia de comercio exterior del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Expediente 853/18-ECI-01-6.

Sentencia del 29 de agosto de 2019, Cuarto Tribunal Colegiado del Primer Circuito. Expediente DA710/2018.

Sentencia del 07 de julio de 2020, Cuarto Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito, Expediente DA 53/2020.

Sentencia del 12 de diciembre de 2016, Plenos de Circuito en materia administrativa del Primer Circuito, Expediente de Contradicción de tesis 36/16, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, publicación del 03 de marzo 2017.

Sentencia del 09 de septiembre de 2013, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Expediente de Contradicción de Tesis 21/2011.PL., Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Tomo I, p. 24, abril 2014.