

IV. EL MARCO JURÍDICO FRONTERIZO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR	67
A. Introducción	67
B. Régimen jurídico aplicable a la región fronteriza	67
C. Régimen legal de la industria maquiladora	70
D. El actual decreto regulatorio	71

IV. El marco jurídico fronterizo en materia de comercio exterior

A. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo está referido al conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la operación en materia de comercio exterior que se aplica a la denominada región fronteriza y franja fronteriza norte del país.

El tratamiento que se dará a este tema, abarca las normas jurídicas aplicables a las zonas mencionadas, así como aquellas que regulan el funcionamiento de la industria maquiladora de exportación.

Asimismo, vale la pena comentar que existen una serie de lineamientos en materia aduanera que se aplican para las zonas mencionadas y que también serán comentadas en sus aspectos más importantes.

B. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LA REGIÓN FRONTERIZA

Un amplio marco jurídico regula en México la operación de la región fronteriza y franja fronteriza norte del país, mismo que inicia con las disposiciones contenidas en Ley Aduanera y su Reglamento, así como en una serie de decretos y reglas que se citan a continuación:

- Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país para la industria, construcción, pesca y talleres de reparación y mantenimiento ubicados en la región fronteriza (D.O.F. 24 de diciembre de 1993).

- Decreto por el que se establece el esquema arancelario de transición al régimen comercial general del país, para el comercio, restaurantes, hoteles y ciertos servicios, ubicados en la región fronteriza (*D.O.F.* 24 de diciembre de 1993).
- Decreto por el que se crea la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y del Comercio en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, y establece su organización y funciones (*D.O.F.* 22 de abril de 1993).
- Resolución que establece para 1995 reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior (disposiciones conducentes en el *D.O.F.* de 31 de marzo de 1995).

En principio, es conveniente apuntar que en la Ley Aduanera se establece que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, previa opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, determinará por medio de disposiciones de carácter general, las mercancías que estarán total o parcialmente desgravadas de los impuestos al comercio exterior en las zonas libres o en las franjas fronterizas. La propia Secretaría de Comercio determinará las mercancías cuya importación o exportación a dichas zonas o franjas quedará restringida o prohibida, así como aquellas mercancías cuya importación a tales áreas estará sujeta a cuotas compensatorias.

Asimismo, las bebidas alcohólicas, la cerveza, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carrera que se importen a las zonas libres o franjas fronterizas, causarán los impuestos a la importación sin reducción alguna.

Por otro lado, las mercancías de procedencia extranjera importadas a una zona libre o franja fronteriza, podrán introducirse al resto del territorio nacional mediante la presentación del pedimento, cubriendo las contribuciones y, en su caso, las cuotas compensatorias, siempre que se cumpla con las medidas de control que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

En relación con este tema, es oportuno mencionar que no causan impuestos al comercio exterior las importaciones de mercancías que realicen los habitantes de poblaciones fronterizas para su consumo, dentro de una franja de 20 kilómetros paralela a la línea divisoria internacional. Dichas mercancías no podrán introducirse al resto del territorio nacional sin que previamente se efectúe el pago de los impuestos a la importación y se cumpla con las obligaciones correspondientes en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Para poder comprender cabalmente la aplicación del régimen jurídico fronterizo en materia de comercio exterior que aquí se comenta, es necesario definir el nuevo esquema que sobre el particular existe actualmente.

Con motivo de la implantación en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la autoridad determinó diseñar un esquema arancelario de transición para lo que anteriormente se conocía como zonas libres y que ahora se identifican como región fronteriza. Este esquema arancelario de transición pretende que tal región se incorpore gradualmente, en términos de impuestos al comercio exterior, al sistema comercial que se aplica en el resto del país.

Es así que se consideró conveniente replantear el esquema de zonas libres y franjas fronterizas para crear el de región fronteriza y franja fronteriza norte, que estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2000.

De acuerdo a lo anterior, se considera región fronteriza para los efectos citados a los estados de Baja California, Baja California Sur, Quintana Roo, parcial del estado de Sonora, parcial del estado de Oaxaca, la franja fronteriza sur colindante con Guatemala y la franja fronteriza norte del país.

Las franjas fronterizas norte y sur del país se consideran comprendidas en un territorio de 20 kilómetros paralelo a la línea divisoria internacional correspondiente.

A través de este esquema arancelario de transición se determinan aquellos productos (incluyendo maquinaria, equipo, materias primas e insumos) que estarán totalmente desgravados (exentos) o que pagarán 5% por su importación, considerando plazos de desgravación y países de origen para poder aplicar las dos tasas del impuesto señaladas.

Cabe mencionar que para gozar de este esquema arancelario las empresas que deseen importar los productos señalados deberán estar ubicadas en la región fronteriza y obtener registro ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las mercancías que se importen al amparo de este esquema deberán cumplir con las medidas de regulación y restricción no arancelarias y demás contribuciones o requisitos que establezcan las disposiciones legales sobre la materia.

Por otra parte, debe apuntarse que quienes efectúen reexpediciones (enviar al resto del territorio nacional mercancías importadas originalmente a la franja fronteriza norte y región fronteriza), deberán presentar ante la aduana un pedimento en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda, que deberá ir acompañado con una copia del pedimento mediante el cual se efectuó la importación a la región fronteriza así como los documentos que comprueben el cumplimiento de las obligaciones en materia de restricciones o regulaciones no arancelarias.

Cabe agregar por último, que la Comisión Mixta para la Promoción de la Industria y del Comercio en la Franja Fronteriza Norte y Zonas Libres del País deberá proponer el establecimiento de políticas, criterios y lineamientos en la materia, incluyendo medidas de carácter arancelario así como la promoción de medidas adicionales de desregulación y simplificación administrativa que

permitan elevar la competitividad de las empresas en dichas áreas geográficas del país.

C. RÉGIMEN LEGAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

En la actualidad existen aproximadamente 2000 empresas maquiladoras de exportación que generan casi 530 000 empleos directos así como un número importante de indirectos en las empresas proveedoras de bienes y servicios de dichas maquiladoras. Las maquiladoras generan anualmente exportaciones por un valor aproximado de 18 mil millones de dólares.

Este tipo de subcontratación internacional fue establecida en México en 1965 a través del llamado Programa de Industrialización Fronteriza. Por medio de este Programa se trata de resolver el problema del desempleo fronterizo norte de nuestro país y disminuir la corriente migratoria hacia Estados Unidos.

En 1971 el gobierno mexicano dio a conocer el Programa de Desarrollo de la franja fronteriza norte y de las zonas y parámetros libres. Este segundo Programa, confirmó y robusteció las bases y cimientos de la industria maquiladora de exportación.

En 1972, se expidió el primer Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero. Este reglamento es el primer antecedente de un ordenamiento integral constitutivo de las bases de operación de la industria maquiladora de exportación.

El Reglamento del Párrafo 31 del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977, estableció ciertas reglas en función de las llamadas operaciones temporales, que sirvieron para estimular el establecimiento de éstas no sólo en la frontera norte, sino en todo el territorio nacional.

Posteriormente, la Ley Aduanera y su Reglamento de junio de 1982, contienen disposiciones expresas sobre la materia, y específicamente el artículo 135 del reglamento indica que se permite la importación temporal de mercancías de productos de exportación libres de pagos de impuestos de importación siempre y cuando las industrias maquiladoras cuenten con un programa de maquila registrado ante la dependencia federal.

El 15 de agosto de 1983, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el primer decreto que regula la operación de la industria maquiladora.

Por lo restrictivo de este tipo de permisos y la dificultad de cumplir con los requisitos antes mencionados, las empresas maquiladoras no pudieron beneficiarse de este tipo de autorizaciones.

Los retornos a través de terceros y las operaciones de transferencia de inventarios y submaquila, fueron innovados e incorporadas en el primer decreto rector de la industria maquiladora de exportación.

D. EL ACTUAL DECRETO REGULATORIO

Con fecha 22 de diciembre de 1989, se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, el cual tiene por objeto promover el establecimiento y regular la operación de empresas que se dediquen total o parcialmente a realizar actividades de maquila de exportación, mediante la aplicación de un mecanismo ágil y descentralizado que otorgue facilidades para la operación eficiente de dichas empresas; asimismo, el 24 de diciembre de 1993 fueron dados a conocer diversas modificaciones a dicho decreto que se comentan más adelante.

El ordenamiento señalado prevé la creación de los siguientes conceptos novedosos:

1. **Operación de maquila:** Es el proceso industrial o de servicios destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación posterior, realizado por empresas maquiladoras o que se dediquen parcialmente a la exportación, así como aquellas actividades de servicio que tengan como finalidad la exportación o su apoyo; estas actividades de servicio podrán ser también hacia empresas maquiladoras o hacia empresas con programa PITEX.
2. **Maquiladora:** Es la empresa, persona física o moral a la que le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su producción, sin perjuicio de vender parte de su producción en territorio nacional.
3. **Maquiladora por capacidad ociosa:** Es la empresa, persona física o moral que establecida y orientada a la producción para el mercado nacional, le sea aprobado un programa de maquila para la exportación.

Para acceder a un programa de operación de maquila, debe presentarse en la ventanilla única existente, la solicitud correspondiente, mismo que una vez aprobado da derecho a importar temporalmente las siguientes mercancías:

- Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para completar la producción base del programa (permanencia máxima de un año).
- Herramienta, equipo y accesorios de producción, de seguridad industrial y productos necesarios para la higiene, asepsia y para la prevención y control de la contaminación ambiental de la planta productiva, manuales de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo (permanencia autorizada durante vigencia de programas).
- Maquinaria, aparatos, instrumentos y refacciones para el proceso productivo, equipo de laboratorio, de medición y de prueba de sus productos y las

partes para el control de calidad, para capacitación de su personal, así como equipo para el desarrollo administrativo de la empresa.

- Cajas de tráilers y contenedores.

Cabe hacer notar, que el programa de operación de maquila es de vigencia indefinida y deberá especificar los datos de la empresa, descripción del proceso, características del producto o servicio, así como la lista de bienes que se pretende importar temporalmente, para ser utilizadas en la operación de maquila.

Asimismo, la empresa respectiva recibirá la clave correspondiente dentro del Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

Para aquellas empresas a las que se les aprueba el programa citado, existen las siguientes obligaciones:

- Cumplir con los términos establecidos en el programa autorizado.
- Destinar los bienes importados, al amparo de su programa, a los fines específicos para los que fueron autorizados.
- Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda, en los términos que establezcan las disposiciones legales vigentes en la materia.
- Estar al corriente de las obligaciones fiscales y laborales respectivas.
- En el caso de suspensión de actividades, notificarlo a la SECOFI.
- Proporcionar la información que la legislación aduanera prevé en este caso.

Un aspecto relevante que contiene el decreto analizado es la posibilidad para las empresas maquiladoras de vender parte de su producción en el mercado nacional.

Cabe aclarar que se autorizará lo anterior hasta con el 60% adicional del valor de las exportaciones anuales que se hayan realizado, siempre que se trate del año de 1995, ya que dicho porcentaje aumentará gradualmente hasta llegar a 100% en el año 2001.

También debe mencionarse que las ventas en el mercado nacional, quedarán sujetas o que los productos finales están exentos del requisito de permiso previo de importación, así como a que se pague el arancel de los productos autorizados, sobre el contenido extranjero de los mismos.

En adición a lo anterior, las maquiladoras que deseen realizar ventas en el mercado nacional deben cumplir los siguientes requisitos:

- Pagar el impuesto general de importación correspondiente.

- Presentar bimestralmente un reporte de las ventas que realicen en México, en el que señalen el monto y valor total de exportaciones, de las ventas a mercado nacional, así como el porcentaje que dichas ventas representan del valor total de las exportaciones anuales que hayan realizado el año anterior.

Es factible, por otra parte, la existencia de operaciones de submaquila cuando se trate de un complemento del proceso productivo de la actividad objeto del programa, para posteriormente reintegrarlo a la maquiladora que contrató el servicio y que realizará el acabado final al producto para su exportación.

Con objeto de dinamizar los mecanismos necesarios para la operación de este sector, se crea el grupo de trabajo para la Industria Maquiladora de Exportación integrado por diversas dependencias del Gobierno Federal, así como el Comité Consultivo de la Industria Maquiladora de Exportación en el que participan representantes del sector privado.

El régimen jurídico aplicable a la industria maquiladora se completa con las disposiciones relativas incluidas en la Ley Aduanera (ya analizada), en la que se menciona expresamente la existencia de dichas empresas.

Con este marco la industria maquiladora de exportación está en posibilidades de cumplir con sus objetivos fundamentales que son:

- Crear fuentes de empleo.
- Fortalecer la balanza comercial del país a través de una mayor aportación neta de divisas.
- Contribuir a una mayor integración interindustrial.
- Elevar la capacitación de los trabajadores.
- Impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología.

Es oportuno mencionar que el marco jurídico regulatorio de la industria maquiladora de exportación se complementa con disposiciones específicas de Ley Aduanera y de la Resolución que establece para 1995, reglas fiscales de carácter general relacionadas con el comercio exterior (ya analizadas), así como algunas reglas emanadas de los decretos regulatorios de los programas de fomento a las exportaciones.

Por otra parte, también se ha dado a conocer el Decreto que promueve la creación de empresas comercializadoras de insumos para la industria maquiladora de exportación (*D.O.F.* 3 de agosto de 1994), que permite a las empresas inscritas en el Registro que al efecto se lleva, efectuar importaciones temporales de materias primas, partes y componentes que se incorporen a artículos de exportación de las empresas maquiladoras o de empresas con programa PITEX.