

## CAPÍTULO IV

### EL MARCO FRONTERIZO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

A. Introducción . . . . .	99
B. Régimen jurídico aplicable a franjas fronterizas y zonas libres del país. . . . .	99
C. Régimen legal de la industria maquiladora . . . . .	103
D. El actual decreto regulatorio . . . . .	104

## CAPÍTULO IV

# EL MARCO JURÍDICO FRONTERIZO EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR

### A. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo está referido al conjunto de dispositivos de política económica que el Ejecutivo Federal ha utilizado en la zona fronteriza, especialmente del norte del país.

El tratamiento jurídico que daremos a este tema lo dividimos en dos grandes campos: las normas aplicables a las franjas fronterizas y zonas libres, y aquellos que regulan a la industria maquiladora.

### B. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A FRANJAS FRONTERIZAS Y ZONAS LIBRES DEL PAÍS

Un amplio marco jurídico regula en México la operación de las franjas fronterizas y zonas libres.

En principio, podría pensarse que son la Ley Aduanera y su Reglamento los ordenamientos básicos en esta materia; sin embargo, son diversos decretos y acuerdos los que determinan la existencia y operatividad de este régimen. Tales disposiciones se mencionan a continuación:

— Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991 la vigencia de la zona libre del Estado de Baja California y parcial de Sonora (*D. O.*, 27 de junio de 1985).

— Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991, la vigencia de la zona libre del Estado de Baja California Sur (*D. O.*, 27 de junio de 1985).

— Decreto por el que se prorroga hasta el 30 de junio de 1991, la vigencia de la zona libre del estado de Quintana Roo (*D. O.*, 23 de diciembre de 1985).

— Decreto que crea la zona libre de la franja fronteriza sur colindante con Guatemala que se indica (*D. O.*, 22 de agosto de 1989).

— Decreto por el que se considera a la franja fronteriza sur colindante con Guatemala, que se indica dentro de lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (*D. O.*, 22 de agosto de 1989).

— Decreto que crea la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las franjas fronterizas y zonas libres (*D. O.*, 3 de agosto de 1983).

— Decreto por el que se crea el Comité Consultivo para el Fomento de la Industria Fronteriza y Zonas Libres del País (*D. O.*, 14 de octubre de 1987).

— Reglamento Interior de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (*D. O.*, 1º de noviembre de 1983).

— Acuerdo por el que se constituyen los Comités Mixtos de Promoción Económica de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres (*D. O.*, 3 de junio de 1986).

— Decreto por el que se establecen medidas que permitan impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Son. (*D. O.*, 31 de octubre de 1989).

— Decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país. (*D. O.*, 4 de noviembre de 1983).

— Acuerdo que fija las reglas de operación del decreto que establece estímulos fiscales y facilidades administrativas para la operación o modernización de centros comerciales en la franja fronteriza norte y en las zonas libres del país (*D. O.*, 8 de junio de 1984).

— Acuerdo por el que se autoriza a la industria nacional, la importación temporal de materias primas, partes y componentes para la elaboración o transformación, con franquicia del impuesto de importación para fabricar mercancías que se vendan en la franja fronteriza norte y zonas libres del país (*D. O.*, 16 de julio de 1987).

— Decreto por el que se promueve el abasto eficiente de productos nacionales e importados en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora (*D. O.*, 31 de octubre de 1989).

Bajo este esquema jurídico, es conveniente ahora establecer algunos comentarios relevantes en relación con este régimen.

Las zonas libres en México son las siguientes:

- Estado de Quintana Roo.
- Estado de Baja California.
- Estado de Baja California Sur.

— Parcial del estado de Sonora (al norte, la línea divisoria internacional desde el cauce actual del río Colorado hasta un punto situado en esa línea a diez kilómetros al este de Sonora; de este punto, una línea recta hasta llegar a la costa, a un punto situado a diez kilómetros al este de Punta Peñasco; de allí, siguiendo el cauce de ese río, hacia el norte hasta encontrar el cruce de la línea divisoria internacional).

— Parcial del estado de Chiapas (franja fronteriza de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional del sur del país, colindante con Guatemala, en el tramo comprendido entre el municipio de Unión Juárez y la desembocadura del río Suchiate en el Océano Pacífico, dentro de la que se encuentra ubicada la ciudad de Tapachula, Chiapas).

En tales zonas libres, las mercancías extranjeras podrán introducirse sin el pago de los impuestos a la importación siempre que no sean similares a las de producción nacional que concurren a las mismas.

La SECOFI tiene la facultad de determinar las mercancías que estarán total o parcialmente gravadas con los impuestos a la importación, así como las que quedan restringidas o prohibidas. En todo momento las bebidas alcohólicas, el tabaco labrado en cigarrillos o puros y los caballos de carrera que se importen a las zonas libres, causarán impuestos a la importación.

Por otra parte, las mercancías de procedencia extranjera legalizadas en las zonas libres que se reexpidan al interior del país, causarán los impuestos a la importación que corresponda, ya sea que se conserven en el mismo estado en que fueron introducidas a dicha zona o que en ella se hayan transformado, elaborado o reparado por medio de procesos industriales.

Como excepción de lo anterior, se indican las siguientes variables, en las que no se causen impuestos de importación en las reexpediciones de las zonas libres al resto del país:

— Las mercancías de procedencia extranjera por las que hayan sido pagados al ser introducidos a una zona libre, pero si existe diferencia entre los impuestos cubiertos y los que se causen con motivo de la reexpedición, deberá pagarse.

— Los envases comunes extranjeros o las materias primas extranjeras importadas para su fabricación, siempre que sean empleados para envasar productos naturales o elaborados dentro de las zonas libres.

— Las materias primas o mercancías extranjeras que formen parte integrante de un producto transformado, elaborado o reparado por medio de procedimientos de carácter industrial dentro de una zona libre, siempre que se llenen los siguientes requisitos:

— Que el artículo transformado, elaborado o reparado no sea producido por industrias nacionales del resto del país.

— Que la industria nacional del resto del país no lo produzca en cantidad suficiente para satisfacer la demanda en la República.

— Las mercancías que, previa autorización de la autoridad aduanera, se introduzcan temporalmente al resto del territorio nacional para ser retornadas a las zonas libres o al extranjero en el mismo estado o después de haber sido sometidas a un proceso de transformación, elaboración o reparación.

Por lo que se refiere a las franjas fronterizas, debe comentarse que éstas comprenden una porción territorial de veinte kilómetros paralela a la línea divisoria internacional.

No pagan impuestos al comercio exterior las mercancías importadas por los habitantes de poblaciones incluidas en dichas franjas para su consumo.

Dichas mercancías no se pueden introducir al resto del territorio nacional sin que previamente se efectúe el pago de los impuestos a la importación y se cumplan los requisitos aplicables.

Para efectos legales, las mercancías que se pueden introducir a estos lugares sin el pago de impuestos incluyen alimentos, medicinas, artículos de vestir y de aseo personal, y quedan excluidos cigarros y bebidas alcohólicas.

La Secretaría de Hacienda autorizará a centros abastecedores, centros comerciales, cooperativas y al comercio organizado para realizar las importaciones a que se ha hecho mención.

En adición a lo anterior, es conveniente revisar algunas de las disposiciones que inciden directamente sobre el régimen fronterizo y de zonas libres.

En primer término cabe mencionar la importancia de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres, la cual está integrada por la SECOFI, SHCP, SARH, la Secretaría de Programación y Presupuesto y la de la Contraloría General de la Federación.

Entre las funciones de esta Comisión destacan:

— Proponer los lineamientos para que el Programa de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres guarde concordia con el Plan Nacional de Desarrollo.

— Proponer la adopción de medidas tendentes a acelerar el proceso de integración de la economía de las franjas fronterizas y zonas libres a la del resto del país.

— Proponer las cuotas globales de importación de artículos de consumo fronterizo y bienes de producción.

— Opinar sobre las modalidades del régimen de zona libre.

Esta Comisión celebrará sesiones por lo menos una vez cada dos meses y deberá constituir los Comités Mixtos de Promoción Económica en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Asimismo, el decreto por que se establecen medidas que permitan impulsar la industria en la franja fronteriza norte y zonas libres del país, así como en el municipio fronterizo de Cananea, Sonora, tiene por objetivo básico promover el desarrollo industrial de dicha zona.

La medida fundamental de apoyo que establece este ordenamiento consiste en el otorgamiento de franquicias en el impuesto general de importación que se cause por la maquinaria y equipo, equipo de cómputo y comunicación, refacciones, materias primas y demás insumos que se importen para realizar su proceso productivo industrial.

Para gozar de este estímulo, las personas físicas o morales que se dediquen a actividades industriales de transformación que se encuentren establecidas en la región fronteriza, deberán registrar su programa de operación ante la SECOFI y obtener resolución favorable de la Secretaría de Hacienda.

Cabe mencionar que se prevé como novedad el establecimiento de marbetes o sellos especiales para mercancías o sus envases destinados a las zonas libres y franjas fronterizas, siempre que hayan sido gravadas con impuestos inferiores a las del resto del país.

Para estos efectos, tales mercancías deberán llevar el sello especial que las distinga de las mercancías nacionales, mismo que podrá ser impreso o adherido por los contribuyentes que así lo requieran siempre que contengan la leyenda "Franja Fronteriza" o "Zona Libre", según corresponda.

Tales mercancías deben estar selladas antes de su internación a territorio nacional.

Asimismo, los particulares que residen en estas áreas que reexpidan las mercancías de procedencia extranjera legalizadas en las mismas, deben pagar en la aduana de entrada, las diferencias que correspondan a los impuestos de importación y al valor agregado de dichas mercancías.

En el caso del IVA, se debe actualizar y cubrir recargos correspondientes.

### C. RÉGIMEN LEGAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Las mercancías exportadas por maquiladoras establecidas en México por un valor de 2.470 millones de dólares se internaron en los Estados Unidos al amparo del sistema general de preferencias.

En la actualidad existen 1 800 empresas maquiladoras que ocupan cerca de 500 000 empleos directos y un número mayor de indirectos de las empresas de aprovisionamiento, bienes y servicios periféricos de la industria maquiladora de exportación. En 1990 la industria ha generado un valor de exportación del orden de 4.7 trillones de pesos, ubicándose después del petróleo como una fuente importante de divisas para nuestro país.

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

En 1971 el gobierno mexicano dio a conocer el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros 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 30 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.

Asimismo, 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 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 incorporados en el primer decreto rector de la industria maquiladora de exportación.

#### D. EL ACTUAL DECRETO REGULATORIO

Con fecha 22 de diciembre de 1989 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el Decreto para 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.

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.

### 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, misma que una vez aprobada 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, manual de trabajo y planos industriales, así como equipo de telecomunicación y cómputo.

— 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 trailers 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 utilizados 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, así como las referidas a control de cambios.
- En el caso de suspensión de actividades, notificarlo a la SECOFI.
- Proporcionar la internación 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.

Esto debe ser autorizado por la SECOFI, lo que sucederá por dos años, con revisión anual de cumplimiento de los compromisos y con indicación de cuota en volumen y valor.

Cabe aclarar que se autorizará lo anterior hasta con el 50% adicional del valor de las exportaciones anuales que se hayan realizado, siempre que se cumpla con un presupuesto de divisas equilibrado.

También debe mencionarse que las ventas en el mercado nacional quedarán sujetas a que los productos finales estén 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:

- Mantener el mismo control y normas de calidad que aplican para sus productos de exportación, así como sujetarse a las que se encuentren vigentes en el país.
- Pagar el impuesto general de importación correspondiente.

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.

Conviene recordar que la resolución miscelánea de 15 de marzo de 1991 contempla algunas reglas generales que afectan un tanto al marco jurídico antes resumido (*D. O.*, 15 de marzo de 1991).