

300109

42
AUTORIZADO PARA...
ATM...

UNIVERSIDAD LA SALLE

ESCUELA DE
DERECHO

INCORPORADA A LA U.N.A.M.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MAR 30 1987

"LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN LA
LEGISLACION MEXICANA"

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

GUSTAVO ADOLFO SANTILLANA MENESES

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D. F., a 25 de Marzo de 1987.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN
LA LEGISLACION MEXICANA

I N D I C E

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOCIOECONOMICOS
DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION 4

- I.1 Contexto internacional que provocó la creación de la Industria Maquiladora. 5
- I.2 Situación nacional previa. 15
- I.3 Acuerdos entre el país y Estados Unidos de Norteamérica en materia de braceros. 18
- I.4 Programa Nacional Fronterizo (PRONAF) 24
- I.5 Programa de industrialización de la frontera norte (PIF). 27

CAPITULO II

ANTECEDENTES EN LA LEGISLACION NACIONAL 31

- II.1 Perímetros libres. 33
- II.2 Reglamento para plantas de montaje de vehículos. 34
- II.3 Código Aduanero (1951). 36
- II.4 Acuerdo que señala los productos y requisitos a que deberán sujetarse las importaciones y exportaciones temporales. 38
- II.5 Oficios No. 4132 de la Secretaría de Industria y Comercio y 164 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 41
- II.6 Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero. 44
- II.7 Reglamento del párrafo tercero del artículo del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora. 46

II.8	Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, para el fomento de la Industria Maquiladora.	49
------	---	----

CAPITULO III

	DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION	54
III.1	Considerados de Decreto.	56
III.2	Fundamentos.	57
III.3	Generalidades.	60
III.4	Parte preoperativa.	62
III.5	Parte operativa.	73
III.6	Suspension de operaciones.	86
III.7	Facultad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.	87

CAPITULO IV

	REGIMEN CORPORATIVO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA	95
IV.1	La sociedad anónima como estructura apropiada de la maquiladora.	97
IV.2	Legislación en materia de inversiones extranjeras.	115
IV.3	Régimen inmobiliario (fideicomiso).	129
IV.4	Legislación en materia de transferencia de tecnología.	133

CAPITULO V

	REGIMEN DE CONTROL DE CAMBIOS, ADUANERO Y LABORAL	140
V.1	Régimen de control de cambios.	140
V.2	Régimen aduanero.	151
V.3	Régimen laboral.	164

	CONCLUSIONES	169
--	--------------	-----

INTRODUCCION

El presente estudio pretende hacer un análisis de las disposiciones legales aplicables a la industria maquiladora de exportación en nuestro país y las deficiencias de las mismas, no sin antes hacer un estudio de los antecedentes socio-económicos y jurídicos que desencadenaron su estructura actual. En el desarrollo de dicha industria y los beneficios que reporta a nuestro país, se han suscitado una serie de comentarios encontrados respecto a este tema, motivo por el cual se cree importante analizar las disposiciones aplicables a este régimen, para así conocer a fondo su estructura.

La frontera norte mexicana antes del año 1965 vivía una difícil situación, enfrentaba un desempleo agudo, los servicios, y en general el desarrollo de sus ciudades, eran realmente críticos. Vivían prácticamente de los centros de "recreo" al que asistían los habitantes fronterizos norteamericanos. La entrada de la industria maquiladora en esa zona permitió un desarrollo lento pero sostenido de la misma, facilitando, con la ocupación de mano de obra, el crecimiento de esas ciudades, mejorando sus servicios y calidad de vida. Actualmente con la ayuda de esa industria la frontera norte esta cambiando su perfil, para pasar a ser, aunque aún este lejos de conseguirlo, una zona industrial.

La crisis económica en la que se encuentra México ha permitido (aunque lo anterior parezca paradójico) que esa industria se desarrolle aún mas, ya que resulta mas atractivo invertir en un país cuya moneda cada vez vale menos en relación con el dólar americano y los costos de sus servicios y mano de obra son reducidos diariamente. Este marco económico genera un panorama dentro del cual la industria maquiladora puede colaborar para salir del momento económico actual que vive México, al desarrollarse esa industria sus gastos de operación aumentan y por lo tanto la derrama de divisas que crean cada vez mayor. Estos aspectos han hecho de tal industria un importante factor a considerar dentro de la economía nacional, haciendo atractivo el estudio que de la misma se haga.

La práctica dentro del ámbito jurídico me ha permitido conocer en cierta medida este tipo de industria, motivando la realización de este estudio, mismo que pretende, a nivel personal, conocer las implicaciones históricas, teóricas y jurídicas que giran alrededor de esta industria, para complementar el conocimiento de la misma, conociendo ya algunas de sus cuestiones prácticas.

La inversión extranjera a nuestro país y el fomento que de ella ha hecho el gobierno han sido seriamente criticados por diversos sectores de la sociedad. Se ha llegado a afirmar que se pretende hacer de México una gran maquiladora, este estudio también persigue como objetivo, el comprobar que una inversión

extranjera orientada y controlada a determinados sectores y dependiendo de éstos, en porcentajes adecuados, conseguirá auxiliar a nuestro país para allegarse de fondos que le permitirán desarrollar una infraestructura industrial adecuada y fuerte que consolide el progreso económico. Resulta fácil condenar a un individuo o sector sin conocer sus antecedentes y estructuras. La industria maquiladora ha sido blanco de críticas, en mi opinión, las más de las veces infundadas, es por lo anterior que en esta investigación se analizan los antecedentes socio-económicos y jurídicos de la industria maquiladora así como los ordenamientos legales aplicables a la misma en la legislación nacional, para concluir qué efectos tiene en nuestra sociedad y economía.

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOCIO-ECONOMICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION:

Es necesario, antes de iniciar un estudio jurídico de cualquier institución, el ubicar esta en un contexto histórico. La sociedad, país o estructura son producto de la vida, y al contrario, son consecuencia directa o inmediata de los hechos y sucesos que la generan, no es posible concebir a una institución jurídica, sin antes conocer las circunstancias que le rodean. La industria maquiladora no sólo es una figura jurídica, sino que es un ente que ha resultado de las interacciones, nacionales e internacionales, económicas, sociales, políticas y jurídicas, que se han dado para estructurarla. Dichas interacciones no sólo pueden considerarse como un producto de la casualidad, todas ellas han surgido de una misma base u origen en virtud de que hoy, especialmente nuestra generación, se ha convertido en una comunidad internacional (entiéndase por esta, a un conjunto de naciones y sociedades, que tienen relaciones especial y fundamentalmente económicas).

Es ajeno a nuestro conocimiento el que actualmente, los países concurren a la economía mundial ofreciendo las posibilidades con que cuentan, esto fuera de consideraciones políticas, es la realidad, cada país y su potencial económico, se sitúa dentro de una escala o clasificación, que lo hacen así en consecuencia. Esto último es importante recalcarlo; es posible concebir a un

país como una entidad aislada del resto del mundo, incluyendo a los países de la esfera socialista, todos los países convergen en un mercado que se rige por la simple regla de la oferta y la demanda.

De lo anterior se concluye, de una manera fatal e irrefutable que México se debe clasificar o ubicar dentro del contexto económico mundial.

Ahora bien, si consideramos lo anteriormente afirmado, respecto a que es necesario encuadrar, para su estudio, en el tiempo, a cualquier institución jurídica, además de ubicar a la sociedad donde se crea y desenvuelve, dentro del contexto socio-económico internacional, debemos de partir para un análisis histórico adecuado, del tiempo en que se dieron los orígenes de la industria maquiladora.

I.1- CONTEXTO INTERNACIONAL QUE PROVOCO LA CREACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

La industria maquiladora, como se explicará en el siguiente capítulo, surge en la década de los 60's, ahora bien, la situación mundial que provocó su creación prevaleció con anterioridad, en consecuencia es necesario remontarse a 1940 para así poder conocer el porque del surgimiento de la misma.

Pues bien, en 1940 el mundo esta envuelto en la Segunda Guerra Mundial, Europa vive y sufre el poderío militar de la

Alemania nazi, Estados Unidos de Norteamérica aún esta al márgen de tal conflicto, militarmente hablando, ya que en lo económico jugaba un papel de gran importancia. No es sino hasta el bombardeo japonés a la base estadounidense de Pearl Harbor cuando los Estados Unidos entra en guerra junto con los países aliados. El marco económico internacional de la década de 1940 consiste básicamente en lo siguiente; Europa y Japón al terminar la guerra quedan destruídos en todos sentidos, requieren de un apoyo financiero importante, aunado a esto, encontramos un desempleo impresionante, los Estados Unidos proceden a colaborar financieramente provocando un doble efecto, desarrollar acelerada y sólidamente la industrias europea y japonesa y en consecuencia el nacimiento de un gran mercado para sus productos. Se desencadena el arribo de las manufacturas europeas y japonesas al mercado americano, en virtud de que la crisis de la post-guerra generó, como ya se indicó, un gran desempleo mismo que se tradujo en mano de obra barata, en los países europeos y el Japón, provocando que sus productos fueran de muy bajo costo. Si nos detenemos para analizar esta situación encontramos el antecedente del gran avance económico contemporáneo, una interacción industrial que genera un intercambio comercial de acuerdo a las cualidades de cada país. Es aquí donde encontramos el momento histórico que generó el nacimiento de las maquiladoras, el intercambio económico que el mundo occidental vivía en ese momento, colocó a cada nación en un punto dentro del contexto mundial, con un papel a desempeñar tomando en cuenta sus

potencialidades económicas, tecnológicas políticas y de mano de obra.

Por un lado Europa y Japón con mano de obra suficiente y barata (desarrollándose tecnológicamente a gran velocidad) y exportando sus manufacturas a los Estados Unidos, estos con una industria fuerte tratando de competir con Europa y a su vez tratando de protegerse de la invasión de productos de ésta última y el Japón. En este punto surge un fenómeno llamado por los economistas el Proceso de Internacionalización del Capital.

"Entendemos por internacionalización del capital la trasposición del capital de países desarrollados a aquellos en donde la mano de obra es mas barata, con el fin de reducir los costos de producción mediante el empleo de fuerza de trabajo en forma intensiva.

El proceso de internacionalización (PIC) surge a finales de la década de los cincuentas como una solución para mantener los ritmos de acumulación de capital que caracterizaron a los países desarrollados desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. El PIC tiene como antecedentes el desigual desarrollo de los países capitalistas que permitió, por una parte, la fragmentación de los procesos productivos debido a la revolución tecnológica en los países avanzados y, por la otra, la existencia de un vasto ejercito industrial de reserva, un valor inferior de la fuerza de trabajo en los países subdesarrollados.

Este proceso originado principalmente en Estados Unidos, Japón y Alemania Occidental, comprende en la actualidad a más de 50 países subdesarrollados y ocupa más de la mitad del total de la fuerza de trabajo femenina empleada en la industria manufacturera en los países del tercer mundo. Mas allá de las grandes cifras, su importancia radica en que se ha elegido como un nuevo patrón de acumulación, que implica una revolución industrial, tecnológica y de empleo y que ha obligado tanto a países desarrollados como subdesarrollados a una adaptación y reestructuración de sus economías.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, se redefinió el poder económico y las zonas de influencia de las principales

potencias del orbe, en lo que Estados Unidos consolidó su hegemonía dentro de los países capitalistas. La estructura económica devastada de los principales países europeos permitió a Estados Unidos invertir grandes capitales, apoyado por el Plan Marshall, para la reconstrucción de Europa, hecho que le permitió ganar mercados y expandir su dominio económico y político.

La postguerra se caracterizó por el crecimiento continuo de las principales economías capitalistas.

Estados Unidos, Japón, Alemania Occidental, Francia e Inglaterra mantuvieron altos niveles de producción, consolidaron sus mercados y expandieron sus transnacionales; pero después de 15 años de crecimiento sostenido, el panorama mundial empezó a dar un giro importante: La competencia oligopolista entre los diferentes países se intensificó y la recesión permanente hizo su aparición. A principios de los sesentas, Europa Occidental se encontraba en franca recuperación con Alemania a la cabeza. Los salarios que ahí se pagaban eran menores que los de Estados Unidos y doble la tasa de productividad. Para mediados de los sesentas Alemania competía ferozmente con los productos norteamericanos en su propio territorio y en la Unión Americana.

Por su parte Japón desde 1950 había comprado licencias y patentes a Estados Unidos, superó los productos de este país en costos y calidad. Esto se debió a los bajos salarios que pagaba en comparación a los Estados Unidos y a la alta productividad de los trabajadores, que cuadruplicaba a la de este último.

Japón fue el único país capitalista que adoptó, en el período de reconstrucción de la postguerra, una política restrictiva respecto a la inversión extranjera en el sector manufacturero, y protegió sus mercados de las corporaciones extranjeras, con lo que consiguió un alto grado de desarrollo que le permitió competir en el mercado norteamericano, Japón se convirtió en el más fuerte competidor.¹

Ahora bien la anterior cita nos deja ubicados en los años sesenta, ¿qué sucede en esa década?. El desarrollo impresionante de las economías occidentales genera una competencia feroz por más y mejores mercados, una recesión permanente, menor tasa de

1 Carrillo Jorge/Hernández Alberto. Mujeres fronterizas en la industria maquiladora. México, Secretaría de Educación Pública- CEFNOMEX, 1985. Pags. 29 y 30

ganancia e inflación. Estados Unidos país mas fuerte adopta tres grandes medidas al saber:

1) Trasladar parte de sus procesos productivos al exterior, para producir a menores costos (mano de obra barata). importar las manufacturas producidas y obtener precios de venta a nivel mundial.

2) Automatizar los procesos productivos.

3) Devaluar la moneda.

El resto de los países occidentales adoptaron similares medidas.

Ahora bien es importante detenerse en este punto y analizar cual fue el proceso de internacionalización del capital y de producción que se llevo al cabo en los Estados Unidos. Se debe analizar el contexto económico que los Estados Unidos de America particularmente vivían. la economía de la post-guerra generó que las empresas norteamericanas tuvieran un desarrollo importante tomando en consideración que la situación mundial favoreció tal desarrollo. Ahora bien encontramos una industria americana con una potencialidad sin precedentes, aunado con una agricultura requiriendo de mano de obra que cubriera los espacios provocados por los recursos humanos ocupados tanto en la guerra, como posteriormente en la industria (que ofrecía mejores condiciones de trabajo).

a) La industria requería de mano de obra mas barata para así poder competir en el mercado mundial contra los productos europeos y japoneses, en consecuencia, crean plantas en el Estado de California, sitio donde los salarios eran inferiores al resto del país, y la disponibilidad de mano de obra mayor que en el Norte de los Estados Unidos de Norteamérica.

Aquí encontramos el antecedente dentro de Norteamérica de lo que actualmente son las plantas maquiladoras, ya que partiendo de la idea de las plantas californianas, los industriales americanos propusieron a su gobierno, el que a través de reformas a su Código Aduanero, se consiguiera reducir los impuestos a la importación de productos manufacturados parcialmente en el extranjero. Estas reformas se hicieron consistir básicamente en modificar dos fracciones arancelarias la 806.30 y la 807.00 dicha reforma consistio en liberar, o exentar del pago de impuestos a la importación por concepto de la mercancía que con anterioridad, había salido de aquel país, para sufrir un proceso de transformación o de maquila, es decir que solo se pagarían impuestos a la importación por el valor agregado que haya sido añadido al producto final, en el extranjero.

"Las plantas maquiladoras, aparecen en su versión moderna, en los Estados Unidos y muy particularmente en el Estado de California, en donde se constituyeron para complementar el proceso de producción de ciertas compañías manufactureras que tenían una imperiosa necesidad de utilizar mano de obra barata y practicamente sin mayores problemas laborales, con el objeto de abatir costos y lograr una mayor competitividad en los

mercados internacionales, especialmente frente a los países europeos y Japón, mismos que tendían y aún tienden, a dominar los escenarios económicos internacionales.

Ante tal situación, las grandes empresas norteamericanas, transnacionales, presionaron al gobierno norteamericano para que, en los años cincuentas, modificara su código aduanero a fin de que, mediante las fracciones arancelarias 806.30 y 807.00 permitiera que ciertos productos de los Estados Unidos pudieran ser exportados para ser ensamblados o procesados en el exterior y posteriormente, nuevamente ser importados a territorio estadounidense con la aplicación de aranceles mas favorables, ya que solamente se gravaría el valor agregado en el extranjero, impuesto que se calcularía en base, principalmente a los salarios en el país maquilador, ya que la mano de obra insumiría entre el 60% y el 90% del costo total del producto." "Cabe hacer notar que la Ley del Comercio Exterior de los Estados Unidos, en la cual se encuentra incorporado el Código Aduanero, que a su vez contiene las fracciones ya citadas, menciona una serie de medidas que, en un momento determinado, pueden afectar la operación de la maquila a nivel internacional, ya que faculta al titular del Ejecutivo de dicho país para aumentar los aranceles, establecer cuotas y determinar sobretasas temporales, ya sea con uno o varios países, o a uno o varios productos, a fin de restringir las importaciones que perjudiquen o pudieran perjudicar la estabilidad económica norteamericana, medidas que pueden ser aplicadas a México, llegado el momento que justifique su aplicación, lo cual produce inestabilidad y un recurso o instrumento de poca confiabilidad para ser tomado en serio en un programa de desarrollo nacional, a largo o mediano plazo".²

A continuación se transcribe el texto de las fracciones 806.30 y 807.00 del Código Aduanero Norteamericano, por ser estos los instrumentos legales fundamentales para el desarrollo de la industria maquiladora:

2 García Moreno, Victor Carlos, Las maquiladoras en la zona fronteriza del norte de México; enfoque socioeconómico y jurídico. México, Universidad nacional Autonoma de México, Facultad de Derecho, 1986. Pags. 2 y 3.

806.30.- "Los artículos metálicos con excepción de los metales preciosos, que hayan sido manufacturados o sometidos a un proceso de manufactura en Estados Unidos, y exportados para un procesamiento ulterior y posteriormente reimportados para ulterior procesamiento, quedan sujetos a derechos arancelarios sólo en cuanto al valor del procesamiento afuera."

807.00.- Los artículos importados que hayan sido ensamblados en el exterior a partir de componentes estadounidenses quedan sujetos a un derecho arancelario sobre el valor total del artículo importado menos el valor de los componentes de origen norteamericano incorporados en el producto.

Esta última disposición solo aplica en el caso de componentes que se exporten listos para su ensamble y que no pierdan su identidad física de artículo ensamblado."³

3 Fernández Santiesteban José Luis, Centro de Investigación y Docencia Económica. Simposio nacional Sobre Estudios Fronterizos. El Colegio de México.- Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León 24 al 27 de enero de 1979. Pags. 11 y 12

Las dos fracciones anteriormente citadas han sido duramente criticadas por algunos sindicatos norteamericanos, alegando que son un instrumento para desplazar a la mano de obra de aquel país, tales grupos han logrado incluso que algunos presidentes de los Estados Unidos, encarguen a comisiones especiales el estudio de los efectos que provoca la vigencia de tales disposiciones aduanales. Ejemplo de lo anterior lo encontramos en la Comisión de Aranceles que por encargo del presidente Nixon en 1969, estudia la posibilidad de derogar las multicitadas fracciones, la conclusión de esa comisión fué pronunciarse en contra de la derogación de las mismas, aunque en las audiencias públicas que se organizaron, existieron posturas, argumentando en favor de su derogación, alegando que son motivo del desequilibrio de la balanza de pagos de los Estados Unidos, fomenta la salida de capital norteamericano, son un estímulo a que productos que se consumen en los Estados Unidos, sean producidos en el exterior. Autores como el citado anteriormente, José Luis Fernández Santiesteban e Isaac Minian, afirman que estas fracciones constituyen solo una parte del atractivo para relocalizar fuera de Estados Unidos plantas para producción y ensamble de productos, los otros; mano de obra barata, sindicatos débiles y gobiernos que necesitados de tal industria ofrecen todo tipo de facilidades e incentivos, provocan que aún con la derogación de tales fracciones, seguiría existiendo el fenómeno de la subcontratación internacional (término internacional que se aplica a la industria maquiladora).

De lo señalado anteriormente se desprende el afirmar que la situación mundial de 1940 a 1965 provoca un ambiente, económico-jurídico ideal para el comienzo de la industria maquiladora en nuestro país. teniendo como principales razones para que esto ocurriera las siguientes:

a) Una competencia por mercados, entre los Estados Unidos, Europa Occidental (especialmente Alemania Federal) y Japón, competencia que estos últimos estaban ganando, en virtud de su mano de obra barata.

b) En consecuencia se crea la necesidad de encontrar el sistema de abaratar costos, en principio surge el concepto de automatizar los procesos productivos, pero luego se concluye que el costo de investigar que tecnología permitirá la automatización de tal o cual proceso, es muy elevado, y que en cambio el encontrar y establecerse en lugares donde el costo de la mano de obra es menor que en el país de origen y la población trabajadora manejable, resulta mucho más barato.

c) la ubicación geográfica de México, lo hace no solo competitivo frente a países del lejano oriente, sino que lo coloca al frente de ellos.

d) Una legislación aduanera Norteamericana que sin duda favorece a la reubicación de procesos productivos fuera de ese país.

Todos estos factores se suman para hacer atractivo al inversionista extranjero, principalmente el Estadounidense, el ubicar sus plantas en nuestro país, ahora bien a continuación se analiza el por qué para México, no solo era atractivo el ser anfitrión de tales inversionistas, sino que era una necesidad.

I.2.- SITUACION NACIONAL PREVIA A LA CREACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

En el punto anterior se analizó el mundo económico de la post-guerra hasta 1965 (año en que surge la industria maquiladora). En la introducción del presente capítulo se afirmó que era necesario ubicar a nuestro país dentro de ese contexto económico mundial, para así poder comprender el papel que juega en el mismo y que actividades le corresponde desempeñar para jugar su papel. Se afirmó también que en el mundo contemporáneo cada país concurre a la economía mundial ofreciendo las potencialidades con que cuenta, en consecuencia a México hay que ubicarlo en algún lugar para así poder saber que le corresponde, para entrar al juego que esa economía exige.

Al término del movimiento armado de 1910, México, contando con paz, comienza un nuevo camino, arrastrando los problemas ancestrales tales como falta de educación de su población, déficit en su balanza de pagos (la que únicamente logró igualar Porfirio Díaz, con el costo social y sacrificio de la mayoría de la población, que esto trajo consigo), una planta productiva

pobre, etc. Estos indicadores no se ven alterados en gran medida hasta la década de los cuarentas (período que es de interés del presente estudio). La Reforma Agraria, uno de los principales motores de la revolución, misma que quedo como uno de los puntos principales de la Constitución de 1917, no consiguió ni ha conseguido, su principal objetivo (a pesar de discursos y demagogia, mismos que encuentran en la "Reforma Agraria" uno de sus temas predilectos) un mejor nivel de vida para el campesino, a través de que este sea propietario de la porción de tierra en que labora, y en consecuencia de su producción, generando así bienestar en la población del campo y una economía agrícola nacional próspera. Lejos de conseguir tal objetivo, a logrado el contrario, al hacer propietario al campesino de su tierra, lo hace responsable de la misma y su producción, punto que no es negativo, siempre y cuando se piense en una estructura, que en primer lugar eduque al campesino para administrar su propiedad y producción, lo auxilie con tecnología al alcance de los recursos económicos nacionales, que le permita obtener el máximo de producción en la porción de terreno que le corresponde, y por último vigile que el sistema de comercialización de la producción sea aquel que generando una utilidad justa y adecuada para el productor, llegue al consumidor a un precio accesible. No es objetivo del presente estudio entra a un análisis detallado del sistema agrario mexicano, basta con señalar que este no ha conseguido (ni consiguió en el período que se analiza) el retener al

campesino en el campo, y provocó que aquel emigrara de éste, buscando mejor nivel de vida (y en muchos casos buscara sobrevivir) este fenómeno se presentó por primera vez a finales del siglo pasado. Esta migración de la población tuvo dos destinos, principalmente, la ciudad mexicana y los Estados Unidos de América, éste último destino atrajo a gran parte del movimiento migratorio que se analiza. Si pensamos en que el agro mexicano no pudo retener a sus campesinos, sería ideal pensar que estos pasaron a ser los obreros de la industria de nuestro país, esto no ocurrió así, la planta industrial mexicana no consiguió retener tampoco a esa población, no estaba preparada para ello, se encontraba aún haciendo intentos por desarrollarse y satisfacer la demanda nacional de productos.

En otras palabras, lo anteriormente afirmado, nos lleva a ubicar a nuestro país en el contexto internacional como un país no desarrollado, con disponibilidad de materia prima y de mano de obra (campesinos no retenidos en sistema agrícola mexicano) y una planta productiva incapaz, en primer lugar de conseguir ocupar su mano de obra y en segundo de entrar al mercado mundial de productos.

Se afirmó anteriormente que el mundo actual se rige por un sistema económico en que los países ofrecen sus potencialidades, así las cosas, México en la década de los cuarenta ofrece materia prima y mano de obra barata y demanda

ocupación de ésta, capital y tecnología para desarrollo de su industria.⁴

Cuando se analizó la situación mundial previa a la instalación de la industria maquiladora, se dijo que en y posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, el agro Estadounidense se vió en la necesidad de mano de obra, durante la guerra, porque gran parte de su fuerza de trabajo, se utilizó para luchar en Europa y Oriente y posteriormente porque el gran desarrollo industrial que experimentó Estados Unidos, generó que se ofrecieran mejores condiciones de trabajo en la industria, que en el campo.

México tenía que ofrecer mano de obra, ambas situaciones generaron que ambos países acordarán que el nuestro le proporcionara fuerza de trabajo. En el punto siguiente se analizarán los detalles de tal acuerdo.

I.3.- ACUERDOS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS EN MATERIA DE "BRACEROS".

Cabe hacer la aclaración antes de iniciar, que el acuerdo de 1942, ni es el primero, ni es el inicio del problema entre México y Estados Unidos, en materia de trabajadores migratorios.

"La integración de la población mexicana al sistema estadounidense nació a fines del siglo pasado. Desde entonces el trabajo asalariado era lo usual en todo el suroeste norteamericano, aunque todavía el capital usurario dominaba las economías regionales que habían crecido faltas de liquidez en un medio de creciente desarrollo mercantil. En 1896 el gobierno de Estados Unidos inició sus grandes proyectos de irrigación con objeto de incorporar los áridos terrenos de extremo oeste a la producción agrícola intensiva. Comenzó así el crecimiento de las grandes empresas agrícolas. Los años finales del siglo pasado también fueron testigos de la expansión del capital norteamericano hacia territorio mexicano, capital que se canalizó principalmente hacia la construcción de ferrocarriles y hacia la actividades agroextractivas del norte de México.

4) García Moreno Victor Carlos, Los Trabajadores indocumentados mexicanos en los EUA; Enfoque jurídico Internacional; análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y EUA, México, UNAM, 1982. Pags. 104 y 105.

No obstante la penetración económica y política estadounidense, o justamente a causa de ella, a principios de este siglo los territorios fronterizos mexicanos eran áreas de bajo desarrollo relativo; los ferrocarriles habían roto muy recientemente su ancestral aislamiento. A partir de estos años. Los dos sistemas económico-sociales se desarrollaron aceleradamente; el estadounidense avanzó rápidamente hacia su fase monopólica, el mexicano, atrapado en su pasado campesino, se empujaría en la guerra civil.

Es conocido que la concentración capital-monopólica de la tierra del suroeste norteamericano, acrecentada por las concesiones hechas a las compañías ferrocarrileras y por la acción del capital usurario, conformó tales regiones económicas-especialmente las de California - con grandes explotaciones agrícolas. Todo ello, aunado a su baja densidad de población, resultado de la aridez del medio físico, hizo que el suroeste de Estados Unidos - y de nuevo especialmente California - dependiera de la mano de obra estacional; Tal dependencia se acrecentó después de que las grandes obras de irrigación hicieron posible el empleo productivo de nuevas extensiones de terreno. Por su parte, México sufría desde mediados del siglo XIX un proceso de descampesinización que comenzó con las Leyes de Reforma y se consolidó tanto con las Leyes de Deslindes y Baldíos como las guerras de exterminio a los indios que se resistieron a él. A principios del siglo, tan pronto entraron en funciones los ferrocarriles que enlazaban la meseta central con el norte del país, los campesinos sin tierra pudieron desplazarse hacia otros ámbitos - Estados Unidos inclusive - para vender su fuerza de trabajo.

A mediados de los años veinte, el trabajador migratorio mexicano resultó ser particularmente funcional a la agricultura estadounidense; acudía numerosa y oportunamente a las cosechas y, al final de éstas, desaparecía hasta la siguiente temporada. La no definitividad del trabajo migratorio mexicano, le hacía más atractivo. El campesino mexicano sustituyó pronto a la fuerza de trabajo estacional empleada tradicionalmente en el suroeste y que estaba integrada principalmente por inmigrantes asiáticos, a los que la Chinese Exclusion Act intentaba contener desde 1890.

Así desde estos años se manifestó palmariamente un flujo incontenible y cuantitativamente importante de fuerza de trabajo mexicana hacia Estados Unidos, la cual también fue objeto de cíclicos ascensos de xenofobia estadounidense. Por ejemplo, en los años de la llamada Gran Depresión (1929-1930) se efectuó la primera deportación masiva de medio millón de trabajadores mexicanos que, meses antes, habían sido solicitados con insistencia. La justificación ideológica de tal acción hizo que se le acusara de los males coyunturales de la economía norteamericana. El racismo se añadió a la deportación.

También desde estos años, el gobierno mexicano, atrapado en la transformación de su estructura productiva (vale decir, comprometido en el desarrollo de un sector industrial que no absorbía - ni entonces, ni ahora - los crecientes volúmenes de población que expulsaba el sector rural tradicional en proceso de desmantelamiento, fue incapaz de articular una estrategia de defensa de sus trabajadores nacionales ante sus empleadores estadounidenses. Estos, hasta hoy, han capitalizado su papel de válvulas de escape del subempleo y desempleo mexicanos. El régimen de semilegalidad en que se desarrolló el trabajo migratorio, régimen que a la fecha involucra por igual al inmigrado permanente y al trabajador migratorio (inmigrado temporal), ha resultado particularmente útil a los empresarios estadounidenses, quienes han contado con un argumento legal que les ha permitido descalificar al trabajador cuando no ha sido suficientemente dócil o cuando ya no ha sido necesario.⁵

Como consecuencia de lo anterior, y en virtud de la creciente necesidad que los Estados Unidos tenían de mano de obra para el campo, el 4 de agosto de 1942, los gobiernos Mexicano y Estadounidense suscribieron mediante canje de notas el Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios, mismo que estableció las bases generales para permitir la entrada a los Estados Unidos, a trabajadores mexicanos mismos que se introducirían en este país, legalmente y en las cantidades que se pactaran por ambos gobiernos, el acuerdo tuvo buenos resultados para los Estados Unidos, que consiguió grandes volúmenes de mano de obra para satisfacer su demanda, reflejo de esta situación fue que en el año de 1951 el Congreso de los Estados Unidos formalizó el acuerdo a través de la aprobación de la Ley Pública 78. Dicha ley sufrió fuertes críticas por parte de diversos grupos en los Estados Unidos, principalmente por sindicatos de trabajadores que afirmaban que aquella

5 Tamayo, Jesús; Fernández, José Luis. Zonas fronterizas (México-Estados Unidos) México ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. 1983. Pags. 11, 12 y 13

consentía el desplazamiento de mano de obra norteamericana, en 1963 se tomó la determinación de derogar la Ley Pública 78, el Gobierno Mexicano previendo el serio problema que desecandearía el que dicha ley fuera derogada, trayendo como consecuencia el regreso a territorio mexicano de miles de trabajadores, mismos que no encontrarían fuentes de trabajo, negoció con el vecino país y obtuvo una prórroga de la ya referida ley, por un año mas. Antes de dejar este punto es conveniente analizar los fines, efectos y resultados del programa de braceros. El mismo consiguió durante su vigencia la contratación de mas de 4'000,000 de trabajadores mexicanos. Dentro de sus fines podemos destacar los siguientes:

- 1) Los trabajadores mexicanos que se contrataron no podrían ser empleados en el servicio militar de los Estados Unidos.
- 2) Los trabajadores mexicanos no sufrirían actos discriminatorios.
- 3) Los trabajadores mexicanos disfrutarían de transporte, alimentos hospedaje y repatriación.
- 4) Los trabajadores mexicanos no se emplearían para desplazar a otros trabajadores, ni para abatir salarios previamente establecidos.
- 5) Los contratos de trabajo a los que estarían sujetos los trabajadores mexicanos serían renovables.
- 6) Se aplicarían los mismos principios de este acuerdo a los trabajadores no agrícolas que emigrarán a los Estados Unidos.
- 7) Los trabajadores mexicanos gozarían de todas las prestaciones laborales de las leyes de los Estados Unidos.

El acuerdo de 1942, fue la base para la existencia de mas acuerdos, que con base en aquel, regulaban especificaciones,

detalles y condiciones de trabajo, que se hacían necesarios por la misma práctica que se dió por la vigencia del acuerdo, a continuación se citan las fechas de tales acuerdos con una breve nota de su objetivo principal:

ACUERDO	FECHA	OBJETIVO
Acuerdo que modifica el convenio del cuatro de Agosto de 1942 para reglamentar la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos.	26 de Abril de 1943	a) Contrato por escrito. b) Viáticos estancia y alimentación por cuenta del patrón. c) Garantía (depósito en banco) por parte del patrón para garantizar el regreso del trabajador. d) Igual salario que para para ciudadanos mexicanos.
Acuerdo para reglamentar la contratación de trabajadores no-agrícolas mexicanos.	29 de Abril 1943	Un salario mayor (46 centavos de dolar por hora) que para los trabajadores agrícolas.
Acuerdo para el regreso a México de los inmigrantes ilegales mexicanos y su posible readmisión en los Estados Unidos.	10. de Marzo de 1947	Readmitir a los EUA a trabajadores que habían sido encontrados en situación ilegal.
Acuerdo relativo a la migración de trabajadores agrícolas mexicanos.	21 de Febrero de 1948	a) Contratación directa patrón-trabajador. b) Contrato por un año (derecho a prórroga 6 meses). c) No se pueden llevar familias a centros de trabajo.

Acuerdo sobre la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos.	10. de Agosto de 1951	a) No discriminación de trabajadores mexicanos b) Término para permanecer no menos de 4 ni mayor de 6 meses (salvo excepciones).
Acuerdo complementario de acuerdo del 1 de Agosto de 1949.	9 de Marzo de 1951	Se faculta a una dependencia del Gobierno de E.U.A (servicio de colocaciones de E.U.A.) a inspeccionar centros de trabajo.
Acuerdo sobre trabajadores migratorios	11 de Agosto de 1951	Un control sobre los trabajadores migratorios.
Acuerdo que prórroga el del 11 de Agosto de 1951.	19 de Agosto de 1952	a) Jornada de 8 horas. b) Dar aviso de enfermedad, muerte o abandono de trabajo (a cargo del patrón. ⁶

Como se afirmó anteriormente el Gobierno Mexicano consiguió una prórroga al Acuerdo de Braceros, pero en diciembre de 1963 el mismo quedo fuera de aplicación provocando el regreso a México de aproximadamente 200,000 trabajadores, sirva como conclusión al presente punto, la siguiente cita:

"El llamado "Programa Bracero" que funcionó en la década de los 40's hasta diciembre de 1963, y que mostró su plena ineficacia dadas las sistemáticas violaciones a los acuerdos internacionales por parte de las autoridades norteamericanas y a la impotencia de los funcionarios mexicanos, incluidos los Cónsules, para fiscalizar el cumplimiento de los tratados, lo cual derivó en una permanente explotación de los trabajadores mexicanos.

Es cierta ésta crítica, sin embargo, consideramos que la clave del problema estaba en que el trabajador mexicano era

⁶ Toulet Lazos Alejandro, Régimen Jurídico Aplicable a la maquiladoras de la frontera norte de México, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Anahuac, México, 1984. Pags. 7 a 16.

asignado, desde su contratación en México, a un empleador o granjero determinado y no tenía libertad, el trabajador, de cambiar de empleo en caso de violaciones al contrato de trabajo por parte del patrón, sino que en caso de inconformidad se le rescindía su relación laboral y las autoridades migratorias norteamericanas procedían a su inevitable deportación".⁷

1.4.- PROGRAMA NACIONAL FRONTERIZO

Poco antes de la terminación del Convenio de Braceros en 1964, el Gobierno Mexicano, percatándose del enorme crecimiento demográfico que existía en las grandes ciudades de la frontera norte mexicana (principalmente Ciudad Juárez y Tijuana) provocada por la constante migración de trabajadores provenientes del sur del país a los Estados Unidos, y su regreso de este país al nuestro, y que ese crecimiento había sido desordenado, se preocupó por tratar de que esas ciudades mejoraran sus servicios urbanos, apariencia, servicios turísticos, seguridad y orden, en primer lugar por tratarse estos centros de población, de la puerta de entrada a nuestro país, y segundo porque en las mismas desgraciadamente se había desarrollado un sin número de establecimientos donde proliferaba la prostitución y la venta de alcohol convirtiéndose en centro de "diversión" para los habitantes de las ciudades fronterizas norteamericanas, ejemplo típico lo encontramos en los militares norteamericanos que se encontraban

⁷ García Moreno. Op. Cit. Págs. 110 y 111.

en servicio en el Fuerte Bliss ubicado en la Ciudad de El Paso, Texas, mismos que cruzaban la frontera para encontrar "libertades" que no existían en los Estados Unidos.

En Ciudad Juárez, Chihuahua, en 1961 la actividad turística y comercial tuvo algunos cambios. El más importante de ellos fue el realizado bajo la administración del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF). Se construyó un gran centro comercial, un museo y varias obras cuyo objetivo era dar un nuevo aspecto a la puerta de entrada del país. Con el PRONAF el Gobierno Federal se propuso establecer una política que tendía a fortalecer de alguna manera la infraestructura turística, así como el otorgamiento de estímulos fiscales a las empresas nacionales que abastecían el mercado fronterizo.⁸

Este programa formalmente concluyó en 1966, aportó gran parte de los recursos a Ciudad Juárez; se calcula que más del 30% del presupuesto total del PRONAF se destinó a esa ciudad.

El PRONAF se formalizó a través de la publicación que hizo del mismo el presidente Adolfo López Mateos el 10 de enero de 1961, sus objetivos principales son los siguientes:

- 1) Lograr que los productos de la industria nacional se comercializaran en las zonas fronterizas en condiciones adecuadas de oportunidad, calidad y precio.

⁸ Carrillo Jorge/Hernández Alberto. Op. Cit. Pag. 81.

- 2) Asegurar que la evolución del importante mercado que representa la Frontera Norte, se reflejara en un incremento de la producción nacional y en el establecimiento de nuevas empresas industriales.
- 3) Alentar la creación de nuevas fuentes de trabajo en la región fronteriza para que, con base a sus ventajas competitivas, pudieran cubrir necesidades tanto del público consumidor, como de otras empresas productoras, no sólo de esas zonas, sino de diferentes regiones del país y también para exportación.
- 4) Estimular al máximo las corrientes turísticas del exterior hacia nuestras ciudades fronterizas, creando las condiciones necesarias para incrementar al turismo familiar.
- 5) Robustecer en la frontera la oferta de la rica y variada producción artesanal de las diferentes regiones del país, destacando en forma adecuada el gran valor artístico que contiene.
- 6) Dar oportunidad a que el visitante del exterior conozca y adquiera los productos típicos de las artesanías mexicanas.
- 7) Fomentar la superación del nivel cultural de la población en especial su capacitación técnica.
- 8) Mejorar las condiciones ambientales de las ciudades fronterizas.
- 9) Exaltar los valores de la historia mexicana: floklore, idioma, cultura y artes, con el propósito de atraer estudiantes del extranjero.
- 10) Elevar sustancialmente el nivel de vida de los habitantes en esa zona, procurando que las fuentes de sus ingresos fueran estables.⁹

Este programa operó a través de un fideicomiso del cual era fiduciaria Nacional Financiera.

⁹ Toulet Lazos. Op. Cit. Pag. 23.

Se puede destacar como medios principales para obtener sus objetivos los siguientes:

- a) Dedución del 100% de importe por concepto de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, para industriales mexicanos que comercializarán de primera mano productos industrializados dentro de una franja de 20 kilómetros paralela a las líneas divisorias y en las zonas y perímetros libres del país.
- b) Subsidio del 25% del flete de ferrocarril, a pagar por el transporte para su venta en franja fronteriza de productos industrializados mexicanos.
- c) Construcción de centros comerciales
- d) Fomento al turismo en zonas fronterizas.

Este programa no cristalizó sus objetivos debido principalmente a dos factores, la falta de recursos económicos y lo poco atractivo, turísticamente hablando, que resultaba la franja fronteriza para el visitante norteamericano, a no ser por los abundantes centros de vicio.

Los problemas de la frontera eran demasiado complejos, para poder ser resueltos facilmente, requerían de una inyección de recursos muy superior a la disponible, es por lo anterior que el programa no pudo conseguir los resultados que pretendía.

1.5.- PROGRAMA DE INDUSTRIALIZACION DE LA FRONTERA NORTE (PIF)

Es en este punto donde convergen los factores y antecedentes mundiales, con los antecedentes y factores internos de nuestro país. por un lado una industria norteamericana con necesidad de competir a mas bajos costos con los industriales japoneses y

Europeos, enfrentando el fenómeno de la internacionalización del capital y de la producción, ya expuesto dentro del presente capítulo.

Por otro lado México enfrenta la terminación del Convenio de Braceros y se encuentra con aproximadamente 200,000 trabajadores que a su regreso al país están desempleados. El Gobierno Mexicano en busca de una solución al desempleo y falta de desarrollo en la frontera, estudia una serie de medidas, fija su atención en los procesos de producción que desde la época de los 50's se realizaban en el lejano oriente, así las cosas y encontrando la facilidad que proporcionaba la existencia de las ya analizadas fracciones 806.30 y 807.00 del Código Aduanero Norteamericano, en el mes de mayo de 1965 el Lic. Octaviano Campos Salas Secretario de Industria y Comercio, se reunió con un grupo de industriales del norte del país para anunciarles que el Presidente Gustavo Díaz Ordaz había resuelto implantar un sistema aduanal de libre importación de maquinaria y materia prima para el establecimiento de fabricas y para manufactura de productos de exportación a los mercados mundiales.¹⁰ A este programa también se le conoce (fue su nombre inicial) como Programa para el Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo largo de la Frontera Norte. México encontró apoyo en Estados Unidos, quien a través de su gobierno recomendó que se fuera muy cuidadoso en el proceso de selección de las empresas que se establecerían en el país.

¹⁰ THE EL PASO TIMES, 21 de mayo de 1965. Citado por Toulet Lazos. Op. Cit. Pag. 29.

El embajador de Estados Unidos en México manifestó:

"Reconocimos claramente la necesidad de México por resolver el problema de las altas tasas de desempleo a lo largo de su frontera norte. El Programa de Industrialización Fronteriza representaba una parte importante de la solución para este problema. Por lo tanto, sugerimos al gobierno mexicano que tuviera cuidado en el análisis y selección de las empresas estadounidenses que se permitieran participar en el programa a fin de que México no fuera legítimamente criticado por amparar empresas fugitivas. Sugerimos que se admitieran al programa aquellas empresas que trasladaran a México sus operaciones de maquila desde otros países fuera de los Estados Unidos, o aquellas empresas que si continuaran sus operaciones en los Estados Unidos estarían condenadas al fracaso debido a la competencia extranjera".¹¹

Una limitante importante que este Programa establece es que las planta maquiladoras únicamente pueden instalarse en una franja de 19 kilometros a lo largo de la Frontera Norte.

Los principales objetivos de este Programa son:

1. Promover la ocupación en zonas con fuertes presiones demográficas;
2. Incrementar los ingresos en divisas y fortalecer la balanza de pagos;
3. Generar empleos de carácter industrial y capacitar personal extraído de las actividades primarias;
4. Ampliar el mercado para los productos nacionales, al propiciar una fuerte derrama de ingresos en la zona;
5. Aumentar el movimiento comercial, bancario y de servicios, así como el turismo;
6. Terminar con el perjuicio respecto de la calidad de la mano de obra mexicana;
7. Aumentar la recaudación fiscal en todos los niveles;

¹¹ Beaerresen, Donald W, The border industrialization program of Mexico, Lexington Books, Massachusetts. 1972. Pag. xii.

8. Promover las inversiones en ramas auxiliares;
9. Destinar más capital para el desarrollo del interior del país al contar con la inversión extranjera para coadyuvar en el desarrollo de la zona fronteriza, y
10. Facilitar el acceso a una tecnología avanzada, incluso en la esfera administrativa.¹²

Los fundamentos jurídicos de este Programa de Industrialización Fronteriza aparecieron en 1966 y serán analizados en el siguiente capítulo.

Una vez que se estudiaron los antecedentes socio-económicos que generaron la aparición de la industria maquiladora en nuestro país, se procedera a analizar sus antecedentes jurídicos, no sin antes reflexionar que la aparición de la misma no fue producto únicamente de la necesidad de nuestro país de ocupar mano de obra sino que su nacimiento fue y es parte de un fenómeno económico internacional al que nuestro país se une con las potencialidades que puede ofrecer.

¹² Davis Scott, Reginald Layfette, Régimen jurídico y corporativo de la industria maquiladora en México. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Iberoamericana, 1983. Pag 33.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DENTRO DE LA LEGISLACION NACIONAL

La industria maquiladora de exportación y su impresionante desarrollo dentro de la economía del país, no es producto de la generación espontánea, lo es de una serie de factores principalmente sociales y económicos que convergen para crear necesidades prácticas, necesidades que han apremiado a que dentro de la legislación mexicana surjan ordenamientos que la regulen, la encaucen y la fomenten. La experiencia plantea la necesidad de un ordenamiento en este sentido.

"La experiencia jurídica es un conjunto muy complejo, pero unitario, de muchos y diversos datos, los cuales están entretejidos entre si de modo recíproco.

En ese conjunto de datos, complejísimo pero unitario, figuran unos hechos de relaciones interhumanas, propiamente de relaciones sociales y colectivas, hechos en los que encarna una dimensión conflictiva, esto es, un problema práctico, una cuestión de conducta, en la que se da una tensión dramática, un choque entre diversas aspiraciones humanas, y entre éstas y las limitaciones que la realidad impone.

Esas aspiraciones están relacionadas no solo con necesidades y deseos, sino que además están cargadas con referencias a valoraciones.

Todo eso plantea, quierase o no, perentoreamente, un problema práctico que está demandando un tratamiento adecuado y una solución pertinente.

Es en la cuenca de la experiencia en donde, en términos generales, se engendra la producción de todo derecho. Y es esa experiencia la que en cada caso opera como estímulo para la producción de cada una de las normas jurídicas lo mismo de las

leyes que de los reglamentos, que de las cláusulas de los contratos, que de las sentencias judiciales y de las resoluciones administrativas¹³.

Es por todo lo anterior, que el régimen jurídico de la industria maquiladora es un ejemplo típico de la experiencia que apremia la necesidad de un orden jurídico, de una estructura que le proporcione a ella seguridad jurídica y también la haga partícipe de una estructura socio-política donde tendrá a su vez, obligaciones a que hacer frente.

Ya en el capítulo anterior, se trató con amplitud cuales fueron los factores tanto nacionales como internacionales que provocaron la creación de la industria maquiladora, factores que como se indicó pueden resumirse en un camino con dos sentidos, por un lado la necesidad de las empresas principalmente norteamericanas, de reducir en modo sustancial sus costos de producción, a través de mano de obra. Por otro lado, la situación que prevalece en nuestro país misma que crea una necesidad enorme de divisas y a su vez la grave tasa de desempleo generalizada en la zona fronteriza.

Así pues, se hace necesario el estudio de cuales son los antecedentes legales, que al paso del tiempo han venido a arrojar una legislación que aunque no compendiada, si completa en cada especialidad, es decir que comprende todos los ámbitos

13 RECASENS SICHES, Luis, Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, México, D.F. 1977. Pags 50 y 51 .

legales que enmarcan a la industria maquiladora. Ahora bien, como se indicó en párrafos anteriores, en México, la maquiladora ha venido desarrollando su crecimiento en forma paulatina y este desarrollo ha desembocado en el ajuste de las normas jurídicas reguladoras de tal actividad, en el presente capítulo se desarrollará una exposición de tal evolución legislativa, de la siguiente forma:

I.1.- PERIMETROS LIBRES

Como se explicó en el capítulo anterior, la zona fronteriza del norte del país, dentro del período comprendido de los años 1930 a 1970 ha sufrido una grave crisis, consistente en un escaso desarrollo industrial y a su vez un desvinculamiento con el resto del país, en consecuencia de lo anterior, el Gobierno Mexicano ha actuado de diversas formas, con el propósito de dar solución a tal crisis. Una de las principales acciones tomadas en tal sentido, fue la de decretar en el año de 1933 perímetros libres a lo largo de la frontera norte, perímetros que se hacían consistir en zonas dentro de las cuales se permitiría la libre importación de un gran número de mercancías de procedencia extranjera. Esta regulación atrajo a industriales norteamericanos que conociendo el bajo costo de la mano de obra mexicana instalaron dentro de los citados perímetros, fábricas en las cuales se realizaba determinada parte del proceso productivo del productos por ellos fabricado. Los perímetros inicialmente decretados fueron las ciudades de Ensenada y

Tijuana a las cuales siguieron Tecate, San Luis Río Colorado y Mexicali, posteriormente Agua Prieta, Sonora; esta última decretada perímetro libre a través de un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1948.¹⁴

Aunque dentro de esta figura no existe una regulación completa que facilite su operación y delimite sus alcances, constituye uno de los más antiguos orígenes de la Industria Maquiladora actual, ya que abre la puerta para que el industrial extranjero pueda, en nuestro país, producir sin necesidad de coinvertir con nadie.

I.2.- REGLAMENTO PARA LAS PLANTAS DE MONTAJE DE VEHICULOS

En el año de 1948 surge un reglamento de gran importancia para el nacimiento y desarrollo de la Industria Maquiladora. Este reglamento, publicado en el Diario Oficial de la federación de fecha 23 de enero de 1948¹⁵, autoriza la instalación en el país de empresas que se dedicarán a ensamblar vehículos, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ahora bien, el punto importante de este reglamento no es la autorización para instalar plantas ensambladoras, lo es el que dichas empresas podrán importar al país libre de impuestos a la importación, los materiales, el equipo y maquinaria requeridos para el ensamble de tales vehículos, factor importante para

14 y 15

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 23 de enero de 1948

analizar dentro de este reglamento, es el que la importación se haga de los objetos antes descritos es temporal para el caso de materiales a ensamblar y deberán salir del país, una vez que haya sido concluido el proceso de ensamblaje, pudiendo salir temporalmente para ser probados en el exterior. Tratándose de la maquinaria y equipo, saldrán del país cuando el proceso productivo del que forman parte operativa deje de funcionar en el país o bien para ser reparados. Además de los puntos antes señalados, el decreto que se analiza cuenta con los siguientes aspectos de intereses:

- Las plantas de ensamble son consideradas recintos fiscales.
- Estarán sujetas a la vigilancia permanente del personal de la Dirección General de Aduanas.
- El personal de vigilancia aduanal estará encargado de hacer que se cumpla el reglamento en cita, teniendo todas las facultades de inspección.
- Los impuestos a la importación que se causen por la internación al país de los objetos necesarios para la operación de una planta ensambladora serán garantizados por la empresa autorizada.
- Las empresas autorizadas deberán utilizar productos de fabricación nacional que puedan utilizarse en el proceso de ensamble.
- Podrán venderse en el mercado nacional los vehículos ensamblados, previo el pago de los impuestos correspondientes.

Como puede verse el reglamento en análisis constituye de hecho la entrada al país de plantas que efectúan una parte de proceso productivo de sus matrices, manejando ya en la práctica

figuras tales como; importación temporal, integración nacional, ventas en el mercado nacional, materiales de desecho, etc.; figuras que son de actualidad y aplicación dentro del régimen jurídico actual de la industria maquiladora, es por todo lo anterior, que se le considera por su propia naturaleza, un importante antecedente.

I.3.- CODIGO ADUANERO

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1951¹⁶, el Código Aduanero más que constituir un importante antecedente de lo que actualmente es la industria maquiladora, representa el fundamento legal que sirvió de base para que ésta operara, ya que las bases legales emitidas por el gobierno federal en 1966 se apoyaron en él para por primera vez regular en forma específica a la Industria Maquiladora.

Los aspectos relevantes de este ordenamiento, tomando en consideración la materia que es objeto del presente estudio son:

- Se contemplan como operaciones aduaneras:
 - a) Importación: Definitiva, Temporal y especial.
- Se entiende por importación temporal, la introducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por un tiempo limitado.

¹⁶ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION de fecha 31 de diciembre de 1951.

El artículo 321 del Código Aduanero da las reglas generales a que se sujetarán las importaciones temporales disponiendo en primer lugar que los jefes de las aduanas podrán permitir las operaciones temporales de que se trata el citado código.

- Dentro del párrafo 3° del citado numeral se deja la puerta abierta para que se pueda autorizar por parte de la Dirección General de Aduanas otras operaciones temporales no contempladas por el capítulo respectivo del Código, debiendo fijar las reglas para la internación o salida de las mercancías respectivas, así como el período de tiempo que durarán tales operaciones.
- El importe de los impuestos aduaneros debiera garantizarse.
- Las importaciones temporales contempladas por el Código son:
 - a) Importación temporal de aparatos, animales y demás efectos.
 - b) Importación temporal de envases.
 - c) Importación temporal de ganado para aparcamiento.
 - d) Importación temporal de productos, así como de objetos para reparación y compostura.
 - e) Importación temporal de muestras y de animales para su exposición.
 - f) Importación temporal de vestuario y útiles para espectáculos públicos.
 - g) Importación temporal de películas cinematográficas.
 - h) Importación temporal de vehículos y animales de carga, tiro o silla.
 - i) Importación temporal de armas e implementos para caza y pesca.
 - j) Importación temporal de mercancías para depósito en el extranjero.

Como ya indicé, el punto relevante del Código que se analiza se hace consistir en el párrafo 3o. del artículo 321 del mismo, ya que cuando la importación temporal que se pretende realizar

no quede comprendida dentro de las contempladas por el Código y que ya se citaron, la Dirección General de Aduanas podría autorizarlas fijando las reglas para su operación. Esta disposición permite a que ya en la esfera administrativa, área que por sus propias funciones y experiencia le permiten un contacto directo y constante con los problemas y deficiencias existentes en el país, poder regular y fomentar las operaciones aduaneras temporales que más convengan al país.

"Los poderes que distinguen la teoría tradicional responden únicamente a tres pausas que el derecho positivo acentúa particularmente. La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de este modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado."¹⁷

Así pues este Código sienta una base sólida para que dentro de nuestra legislación surja un ordenamiento que ya en lo particular fomente y encauce la actividad de maquila en el país.

I.4.- ACUERDO QUE SEÑALA LOS PRODUCTOS Y REQUISITOS A QUE DEBERAN SUJETARSE LAS IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES TEMPORALES.

Este acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1958¹⁸, dicta los requisitos a que deberá estar sujeta la importación temporal de las siguientes mercancías:

17 SERRA Rojas, Andres, Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, México, D.F., 1981. Pags. 62 y 63.

18 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 3 de octubre de 1958.

- a) Importación temporal de envases.
- b) Importación temporal de productos.

En primer lugar se indica que las importaciones antes citadas serán objeto de un estudio económico previo a su internación, además de los siguientes requisitos:

- a) Se autorizará la importación temporal de productos para concluir su elaboración o envasarlos en el país:
 - a.1) Cuando se pretenda exportar un producto nacional, sólo de consumo interno, siempre y cuando se acredite que por un lado con la adición del producto importado se mejora la calidad o presentación del nacional, y por el otro que sin tal adición el producto final no sería exportable; aunado a lo anterior se acreditará que el producto a importar temporalmente no es fabricado en México.
 - a.2) Cuando el proceso productivo que se pretende realizar con la importación temporal de la mercancía, sea en una rama industrial que en ese momento opere por debajo de su capacidad máxima. Junto con lo anterior deberá tomarse en cuenta que la materia prima nacional no se vea disminuida en su consumo, ni su precio alterado.
 - a.3) Cuando con la importación se desarrolle la elaboración de productos que puedan sustituir importaciones que se hagan para satisfacer el consumo de las zonas y perímetros libres, siempre y cuando la producción y distribución en tales zonas del producto no obstaculice la comercialización de productos nacionales de similar manufactura.

No se permitirá la importación temporal:

- Cuando la mercancía sea igual a los productos que se producen en el país.
- Cuando la fuente de trabajo que generarían no sea estable.
- Cuando no se incorporen materias primas nacionales.
- Cuando la materia prima nacional incorporada sea inferior al 60% del valor del producto terminado; este principio puede ser alterado en el caso de que los

beneficios económicos por la importación sean evidentes, pero nunca afectando el principio de máxima utilización del producto nacional.

- Cuando por la autorización que se concedió el empresario reciba un beneficio al que pudo recibir un similar establecido en el interior del país.

Ahora bien a los lineamientos y limitantes antes precisados es importante sumar los siguientes:

- 1) Las operaciones temporales se concederán por un plazo máximo de 6 meses prorrogable por una sola vez por un período igual, para lo cual será necesario acreditar que el proceso productivo no se puede realizar en 6 meses.
- 2) Las autorizaciones son intransferibles.
- 3) Se podrá autorizar el retorno al extranjero por un plazo de 60 días de maquinaria y equipo para su reparación.
- 4) Cuando se trate de operaciones temporales no previstas en el Código Aduanero, sólo podrán operar previo estudio de la Dirección de Estudios Hacendarios.
- 5) Cuando las empresas exporten más del 80% de su producción podrán quedar fuera del requisito de integrar materias primas nacionales.

El Acuerdo objeto de estudio pone en práctica lo dispuesto por el Artículo 321 del Código Aduanero, es realmente en mi opinión un antecedente directo de lo que actualmente es la industria maquiladora, ya que a diferencia del Reglamento para las plantas de montaje de vehículos analizado en el apartado I.1, este acuerdo aplica para cualquier rama de la industria, y fomenta la instalación de plantas en las ramas donde la industria nacional no ha desarrollado su capacidad.

I.5.- OFICIOS Nos. 164 y 4132 DE LAS SECRETARIAS DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

Estos oficios constituyen ya un sólido escalón creado con la firme intención del gobierno mexicano de impulsar el desarrollo de la zona fronteriza del norte del país, y en forma correlacionada la creación y promoción de la industria maquiladora en México, ambos oficios fueron emitidos en 1966 y están dirigidos a los titulares de las dependencias citadas en los títulos del presente apartado. Constituyen el antecedente jurídico más directo de lo que hoy en día regula la actividad de maquila de exportación, ya que en ellos se contempla una visión de las perspectivas a futuro que se desea encausar con la creación de las maquiladoras, aunado a lo anterior existe ya una clara regulación para este tipo de empresas. A continuación se precisan los puntos más relevantes en primer lugar del oficio No. 164 por la SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:

1. Las empresas que soliciten establecerse en una ciudad fronteriza deberán considerarse dentro de un recinto fiscal para los efectos aduaneros de sus operaciones;
2. El 100% de sus importaciones de materias primas deberá exportarse posteriormente fuera del territorio nacional;
3. Se deberán ejercer todos los controles que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público juzgue necesarios para la importación, transformación y exportación de las materias primas;
4. Dichos controles tienen por objeto la identificación de las materias primas y de los artículos terminados; si los artículos son de difícil identificación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público decidirá otorgar o no la autorización correspondiente;

5. En cada caso, la S.H.C.P. hará los estudios correspondientes y señalará las bases para regir la importación, el control, la transformación y la exportación de las materias primas y artículos terminados, ya que en esta materia no se pueden dar reglas de carácter general.

En relación directa al oficio antes analizado la Secretaría de Industria y Comercio emitió el Oficio No. 4132 del cual se pueden destacar los siguientes puntos:

1. Cualquier operación deberá conducirse conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y cumplir los requisitos fijados en las leyes laborales y de seguro social;
2. Los impuestos de importación sobre la maquinaria, equipo y materias primas deberán garantizarse por medio de una fianza;
3. Se permitirán las operaciones de maquila únicamente en aquellas áreas que cuentan con autoridades aduaneras para regular las importaciones y exportaciones.
4. Se permite la importación temporal de maquinaria, equipo y materias primas que han de utilizarse en el proceso productivo, sin el pago de los impuestos de importación; la exportación de los productos terminados es también libre de impuestos;
5. El capital social de las empresas maquiladoras puede integrarse con hasta 100% capital extranjero; y
6. Técnicos extranjeros pueden trabajar en las empresas maquiladoras si obtienen la autorización correspondiente de la Secretaría de Gobernación.

Como puede verse del análisis de los dos ordenamientos anteriores, éstos son la culminación de una serie de antecedentes tanto económicos, sociales y en consecuencia jurídicos que dieron lugar a la necesidad de crear una estructura legal que permitiera el acceso con las facilidades posibles al capital extranjero, que por un lado derramara una

cantidad importante de divisas, y por otro lado ocupara una mano de obra ociosa que lógicamente provoca una inestabilidad socio-económica de grandes escalas en la frontera norte. Como se dijo en el principio de este capítulo la experiencia práctica acarrea una necesidad imperiosa de crear un orden, una estructura basada en derecho que la encauce, la oriente, le dé a quienes participan en ella, la seguridad de que los esfuerzos, patrimonio y tecnología empleados en su puesta en práctica estarán garantizados en su conjunto, y al mismo tiempo les redituará beneficios directos, tendrá la suficiente solvencia moral para garantizar su permanencia, es decir, que el inversionista extranjero tendrá un terreno seguro para poder desarrollar su actividad productiva. Antes de continuar el estudio de los antecedentes legales que dan como resultado una legislación vigente robusta para el crecimiento de la actividad industrial maquiladora, es necesario aclarar que nuestro gobierno no sólo ha creado una estructura jurídica sólida para dar seguridades a quien invierte en esta rama industrial tan especializada. Es necesario dejar bien claro que si se ha permitido la entrada al país de esta inversión, es porque conviene así económica y socialmente, pero jamás se ha tratado de anteponer a los intereses y estructuras ya existentes, los intereses del capital extranjero. Siempre se ha actuado conforme a una estructura legal creada para beneficio de los nacionales y de un orden que garantice el progreso, desarrollo y paz social de la sociedad mexicana y si en las condiciones que

han prevalecido en nuestro país, como parte de una comunidad internacional donde México tiene un papel que desempeñar, se ha hecho necesario el promover este tipo de industrias, nunca se ha hecho con el propósito de ofrecer un territorio donde el extranjero podrá actuar con libertinaje y sin tomar en cuenta los intereses nacionales. Se ha hecho pensando siempre en los beneficios que el país puede tomar de dicha inversión y sujetando ésta a los principios generales de derecho, que siempre han existido, claro, adecuando éstos a las exigencias de una regulación más especializada. Creí necesario hacer este paréntesis precisamente en este punto del estudio, ya que en mi opinión una lectura gratuita, es decir un análisis que se haga del contenido de los oficios antes precisados, sin conocer a fondo sus antecedentes, podría hacer pensar en una legislación proteccionista del capital extranjero, cuestión totalmente errónea ya que dichos oficios lo que hacen es recoger la experiencia práctica de la necesidad de una industria maquiladora, pero sujetando ésta a ordenamientos basados en lineamientos jurídicos generales creados con anterioridad y que son la base para la existencia del orden jurídico mexicano.

I.6.- REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO, 1971.

Como se dijo anteriormente el párrafo tercero del Artículo 321 del Código Aduanero dejó la puerta abierta para poder autorizar importaciones temporales que no estuvieran comprendidas en los casos previstos por el numeral en cita.

Este Reglamento es producto del crecimiento de la industria maquiladora, y recoge las experiencias que esta a partir de 1966 generó y de hecho es el primer ordenamiento que efectivamente trata de regularla y ordenarla, se pueden destacar como principales disposiciones, las siguientes:

- Pueden obtener autorizaciones para operar un programa de maquila "quienes contribuyan a resolver el problema de desempleo en las zonas fronterizas del país o contiguas a sus costas, fomenten su industrialización e incrementen la exportación de insumos nacionales."
- El programa de maquila consiste en autorizar la importación temporal de los siguientes productos:
 - a) Materias primas, materiales auxiliares, partes y piezas para ensamblar, armar, acabar, o en general realizar labores de maquila (no define en que consisten tales labores).
 - b) Maquinaria, aparatos y equipo para llevar a cabo dichas operaciones; los que requieran para control de calidad y para mantenimiento industrial.
 - c) Refacciones para maquinaria y aparatos.
 - d) Envases, material de empaque, etiquetas, folletos técnicos, manuales de trabajo y planos industriales.
- Los permisos de importación tienen una vigencia de un año.
- Se autoriza la exportación de maquinaria y equipo para reparación, así como su substitución.
- La materia prima puede permanecer en el país durante 6 meses.
- La maquinaria y equipo por un año prorrogable por períodos iguales.
- Los importadores garantizarán el interés fiscal por los impuestos correspondientes.

- En caso de garantía con fianza se puede autorizar fianza única por un año, ajustandola según aumente el volumen de lo importado.¹⁹

I.7 REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA LA INDUSTRIA MAQUILADORA, 1972.

Como se indicó en el apartado anterior la puesta en práctica de las disposiciones contenidas en los oficios citados en el apartado I.5, puso de manifiesto la necesidad de reforzar éstos con nuevos ordenamientos que les dieran flexibilidad. Los oficios mencionados tuvieron como principal base de apoyo el Código Aduanero de 1951 en especial su artículo 321, es por tal razón que dicho numeral debe ser la puerta por donde se continuará regulando a la industria maquiladora. Es por tal razón que se emite un nuevo Reglamento del Párrafo Tercero del artículo 321 del Código Aduanero, para la Industria Maquiladora, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de octubre de 1972.²⁰ Mismo que retoma conceptos del Reglamento analizado en el punto anterior e introduce nuevos conceptos para la operación de maquila, los puntos que se pueden destacar del mismo son los siguientes:

- a) Permite que dos tipos de empresas realicen operaciones de maquila:
- Las que con maquinaria importada temporalmente, sin exigir ningún grado de integración nacional, exporten toda su producción.

19 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 17 de marzo de 1971.

20 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 31 de octubre de 1972.

- Las ya instaladas en el país y que originalmente abastezcan el mercado interno, destinen parte o la totalidad de su producción a la exportación debiendo tomar en cuenta que el costo directo de fabricación nacional no llegue al 40%.
- b) Obliga a quien esté interesado en realizar operaciones de maquila, a obtener por parte de la Secretaría de Industria y Comercio, la autorización correspondiente de su Programa de Maquila así como autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las importaciones a efectuar.
- c) Innovación importante consiste en permitir que las plantas que realicen operaciones de maquila, podrán instalarse en cualquier punto de la República. Siempre y cuando y a criterio de la Secretaría de Industria y Comercio dicha ubicación no se haga en zonas que por su desarrollo demográfico o por la contaminación ambiental existente en las mismas, se verían seriamente afectadas.
- d) Se determina un sistema para el cálculo del grado de incorporación nacional, mismo que se podrá calcular estableciendo el costo de manufactura de las mercancías exportadas de la siguiente forma:

Se tomarán en cuenta los siguientes factores:

- 1) Materias primas, artículos semiterminados y terminados así como envases que integren el producto final maquilado separando por un lado:
 - 1.a.- Los nacionales
 - 1.b.- Los importados.
- 2) Combustibles y otros materiales requeridos para la manufactura del producto, separando por un lado:
 - 2.a) Los nacionales.
 - 2.b) Los importados.
- 3) Energía que se utilice directamente en la maquila del producto.
- 4) mano de obra directa.- Salarios y prestaciones previamente estipulados en los contratos.
- 5) Depreciación de maquinaria y equipo, y amortización de las construcciones mismas que sumadas no podrán exceder del 10% del total de los conceptos anteriores.

Ahora bien, el grado de incorporación se obtiene de la siguiente manera:

- A) Se excluyen los factores que hayan sido importados, es decir los detallados en los puntos 1.b y 2.b, se suman el resto de los factores.
- B) Posteriormente se suman, ahora sí todos los factores.
- C) Una vez obtenidas las sumas anteriores, se divide la suma inciso A) entre la suma inciso B), el resultado de dicha operación será el grado de incorporación nacional.
- D) Se continúa con el registro que llevarán la Secretaría de Industria y Comercio y la de Hacienda y Crédito Público, en el que se registrarán todas las empresas que hayan sido autorizadas para operar como maquiladoras, creado por el Reglamento analizado en el apartado anterior.
- E) Se manejan los siguientes plazos:
 - E.1) 4 meses para importar, contados a partir de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conceda la autorización correspondiente, para la primera importación.
 - E.2) 12 meses para efectuar importaciones, contados a partir de la fecha en que se efectuó la primera importación;
- F) Se autoriza únicamente a importar los siguientes productos:
 - Materias primas, materias auxiliares, partes y piezas para ensamblar, cortar, acabar y en general efectos para realizar labores de maquila (nuevamente no se aclara que se entiende por tales labores).
 - Maquinaria, aparatos, instrumentos y equipo para llevar al cabo dichas operaciones y los requeridos para el control de calidad de sus productos.
 - Refacciones para elementos a que se refiere el punto anterior.
 - Herramientas y equipo accesorio de producción y de seguridad.
 - Envases, material de empaque, etiquetas, folletos, manuales de trabajo y planos industriales.

G) Se definen y se autoriza su deducción de mermas y desperdicios.

G.1 Mermas.- Efectos que se consumen en la producción y que no se puede comprobar su integración al producto, final estas pueden ser deducidas de las cantidades importadas.

G.2 Desperdicios.- Residuos de materia prima después de haber concluido el proceso productivo. Estos se retornarán al extranjero o serán destruidos, situaciones que deberán ser verificadas por la autoridad aduanal.

H) Se autoriza la venta en el mercado nacional de los productos manufacturados por las empresas maquiladoras, siempre y cuando sustituyan importaciones y se paguen los impuestos correspondientes.

El reglamento en análisis sustituye y deroga al analizado en punto inmediato anterior.

I.8.- REGLAMENTO DEL PARRAFO TERCERO DEL ARTICULO 321 DEL CODIGO ADUANERO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL FOMENTO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

Tomando como experiencia del reglamento anteriormente analizado y considerando el incremento y desarrollo que experimentó la industria maquiladora dentro del período comprendido de 1972 a 1977 se hizo necesaria la creación de un nuevo reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero, ordenamiento que además de regular más específicamente la multicitada industria, debería fomentar la creación y crecimiento de la misma, por lo anterior que con fecha 27 de octubre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación²¹, el nuevo reglamento. Dentro de sus puntos

20 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 27 de octubre de 1977.

considerados se mencionan cuales son los factores que hacen necesario el fomentar la industria maquiladora ya que crea una importante fuente de ingresos en divisas, derrama una cantidad de empleos que no sólo ocupan capacidad ociosa, sino que la capacitan en ramas industriales donde se emplea tecnología en ocasiones compleja y útil, provoca un consumo de materias primas de origen nacional que activan la industria de nuestro país. Dentro de su articulado se pueden destacar los siguientes puntos:

- a) Define conceptos ampliamente manejados dentro de la terminología empleada en la industria maquiladora, de los cuales destacan los siguientes:

MAQUILADORA.- Unidad económica de producción industrial establecida o por establecerse al amparo del reglamento en análisis que le sea aprobado un programa de actividades para realizar operaciones de maquila.

PROGRAMA.- Declaración de actividades de maquila y sus documentos anexos presentados por una empresa, en los que se especifiquen los datos de la misma, la descripción de la actividad a desarrollar, las características del producto, la lista de bienes necesarios para la fabricación del producto que deberán ser importados temporalmente, así como los demás requisitos que sean exigidos.

OPERACION DE MAQUILA.-

La actividad desarrollada por una empresa en base a importaciones temporales que le permitan dedicarse total o parcialmente a la exportación.

APROBACION DEL PROGRAMA.-

La resolución de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por la cual autoriza la

actividad de Maquila, definiendo a la empresa los requerimientos necesarios para la operación de su programa.

AMPLIACION DEL PROGRAMA.-

La solicitud presentada por una empresa ya registrada como maquiladora para adicionar a su programa autorizado originalmente nuevas etapas de fabricación o nuevos productos.

IMPORTACION TEMPORAL.-

La introducción al país de mercancías extranjeras por un tiempo determinado, que se encuentren dentro del programa aprobado a la empresa maquiladora y que deberán ser retornados al exterior. Son importaciones temporales las necesarias para cumplir con el programa aprobado.

GRADO DE INTEGRACION NACIONAL.-

la proporción de insumos nacionales contenidos en los bienes procesados en las maquiladoras.

- b) Como se indicó en el análisis que se efectuó del Reglamento anterior existen dos modalidades de empresas que pueden realizar operaciones de maquila, las primeras que importarán temporalmente la totalidad de su maquinaria y equipo para la maquila y exportarán la totalidad de su producción, las segundas las que ya instaladas en el país pueden efectuar importaciones temporales y destinar la totalidad o parte de su producción a la exportación; este tipo de industrias en el reglamento anterior estaban obligadas a tener en los productos a exportar, como mínimo el 40% de integración nacional, en el nuevo reglamento sólo se exige el 20%.

c) Respecto del cálculo para el grado de integración nacional, las únicas modificaciones importantes consisten en primer lugar en que se toma en cuenta la energía importada utilizada directamente en la fabricación del producto, factor no considerado anteriormente. Dentro del mismo orden de ideas faculta el tomar en cuenta para el cálculo de la integración nacional, la amortización de construcciones e instalaciones sólo cuando sean propiedad de mexicanos, limitante que no existía en el reglamento anterior.

En general el reglamento en análisis detalla con gran precisión los trámites para la ejecución y puesta en práctica del programa de maquila, así como los trámites y especificaciones aduanales requeridos para la operación de maquila. Asimismo se da una mayor participación e importancia dentro del régimen jurídico de las maquiladoras, a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, quedando a su cargo y responsabilidad la aprobación del programa de maquila y el registro correspondiente a las empresas maquiladoras.

Por último es importante citar cuatro puntos relevantes del reglamento en cuestión.

- Se amplía el plazo para iniciar las importaciones, éste será de 6 meses.
- Se incluye un artículo donde se hace mención a que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar la internación al país de técnicos y personal administrativo que se requiera para el buen funcionamiento de la maquiladora.

- Se autoriza a las maquiladoras para obtener un apoderado aduanal, mismo que se encargará en la aduana del despacho de las operaciones propias de la misma. Esta persona deberá ser autorizada por la Dirección General de Aduanas; la persona en cuestión deberá:
 - 1.- Ser mexicana por nacimiento.
 - 2.- Ser notoriamente honorable.
 - 3.- Ser designado por una empresa autorizada para operar como maquiladora.
 - 4.- Sustentar un examen que la Dirección General de Aduanas le aplicará.

Por último se crea una Comisión Intersecretarial para el Fomento de la Industria Maquiladora. misma que se integrará por un representante de las siguientes secretarías:

- Hacienda y Crédito Público.
- Programación y Presupuesto.
- Patrimonio y Fomento Industrial.
- Comercio.

En general esta comisión estará encargada de estudiar, emitir lineamientos generales y vigilar el buen desempeño, funcionamiento y fomento de la industria maquiladora de exportación.

CAPITULO III.

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DE FECHA 15 de AGOSTO DE 1983.

Hasta ahora, dentro del presente estudio, se han plasmado y analizado cuales son los antecedentes que generaron la industria maquiladora de exportación, antecedentes que fueron divididos para su desarrollo en dos partes, la primera de ellas en la que se vieron los fenómenos socioeconómicos que al devenir del tiempo fueron por un lado, creando la necesidad de que la inversión extranjera concurriera a nuestro país para cubrir deficiencias, que debido a la situación existente, no era posible que nuestra propia economía las subsanara, por otra parte los pasos graduales que la maquiladora ha pasado para poder conseguir la estructura jurídico-económica que en la actualidad conforma y su impacto no solo dentro de la economía sino dentro de la sociedad mexicana. Aqui es oportuno señalar antes de avanzar, que al afirmar que la maquiladora ha transformado a la sociedad mexicana en la segunda se analizaron sus antecedentes jurídicos, pudiera parecer que tal señalamiento es exagerado, pero en realidad no es así, ya que es un hecho que el desarrollo de tal industria verdaderamente ha provocado, en especial en la zona norte de nuestro país, un cambio, mismo que consiste básicamente en mejorar dentro de la medida de lo posible la economía de tal área, generando así una estabilidad social en la misma.

Ahora bien, el propósito del presente capítulo consiste fundamentalmente en hacer un estudio a detalle del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1983²¹, este decreto constituye, la reglamentación específica de la cual parte la estructura fundamental de la actual maquiladora, es pues el resumen de todos los esfuerzos anteriores por dar con un "esqueleto" de tal forma flexible, que pudiera permitir el operar a esta industria, y a la vez controlar su operación, teniendo que establecer un balance entre estos elementos, para conseguir el citado propósito haré una división del que de aquí en adelante se denominará "DECRETO", para sí poder analizar las diferentes estructuras y materias de que trata, de la siguiente forma:

- III.1.- CONSIDERANDOS DEL DECRETO.
- III.2.- FUNDAMENTOS.
- III.3.- GENERALIDADES.
- III.4.- PARTE PREOPERATIVA.
- III.5.- PARTE OPERATIVA.
- III.6.- SUSPENSION DE OPERACIONES.
- III.7.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.

III.1.- CONSIDERANDOS DEL DECRETO:

Estos puntos se pueden resumir básicamente en lo siguiente:

a).- La maquiladora genera empleos y capacitación, en consecuencia, a su vez éstos provocarán una mayor demanda de productos y servicios que impactarán directamente ampliando la actividad económica.

b).- La maquiladora atrae divisas para el país, al tener como una de sus obligaciones el pagar sus gastos de operación con divisas.

c).- Las necesidades de la maquiladora provocan el que ella requiera de productos de fabricación nacional, fomentando el desarrollo de la Planta Industrial Mexicana.

Dentro de sus objetivos está el de dar la oportunidad al industrial mexicano a ocupar capacidad ociosa e implantar un sistema de importación temporal, pudiendo exportar el producto una vez transformado.

e).- La maquiladora requiere de una estructura gubernamental que pueda ofrecerle los servicios que ella requiere, y sujetándola a las disposiciones legales que le apliquen.

A pesar de lo breve que al parecer resulta el capítulo de consideraciones, en realidad resume tanto la importancia de la maquiladora, como el limitarla y encausarla siempre a regímenes jurídicos específicos por tratarse de una industria tan peculiar. Es importante resaltar el hecho de que la industria que se estudia en el presente trabajo, ha impactado de tal forma a la zona norte del país, que su trascendencia ha repercutido en toda la economía nacional.

III.2.- FUNDAMENTOS.-

Los cimientos jurídicos de los cuales parte la maquiladora son eminentemente aduaneros, el porque de tal situación es sencillo de explicar, en primer lugar resulta atractivo el que se permita en el país la maquila de productos por lo siguiente:

- a) Mano de obra barata.
- b) No se pagan impuestos altos, por ser la matriz quien realmente obtiene utilidad por la venta del producto final.
- c) No se pagan impuestos por importación y exportación, solo se garantizan.
- d) La cercanía de México con Estados Unidos de Norteamérica provoca un costo por concepto de transporte bajo.

En segundo lugar, el abrir la puerta de nuestro país a inversionistas extranjeros en una forma tan ventajosa, no es gratuito, ni mucho menos servil. El inversionista a través de su empresa concurre a territorio nacional a desarrollar un proceso productivo, a transformar un producto, a repararlo o a

elaborarlo, pero sólo a eso, posteriormente lo exportará dejando así los beneficios correspondientes en México. Así las cosas, la maquiladora constituye en primer lugar un régimen de excepción a la regla general de la Ley Aduanera, como se analizó en el capítulo correspondiente es de ella y del Código Aduanero anterior de donde parte, jurídicamente la idea de la maquiladora. Porque el punto de donde es necesario partir para concebir este tipo de empresas es el de romper el principio general de la aduana, que no es otra cosa más que un resguardo para que productos de procedencia extranjera, en primer lugar, no se introduzcan en el país sin el pago correspondiente de impuestos de importación y a la inversa su exportación, en segundo lugar, la aduana debe de ser el organo gubernamental encargado de evitar la entrada de productos cuyos documentos no estén debidamente requisitados (lease, que requiriendolo no hayan obtenido permiso previo de importación), evitando así un desplazamiento de la industria nacional, tomando en cuenta la argumentación antes planteada, el Decreto encuentra sus fundamentos en la Ley Aduanera publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1981 los que permiten operar en un régimen especial, fundamentos que básicamente son los siguientes:

- Dentro de los regímenes aduaneros autorizados por la Ley Aduanera encontramos la importación temporal para la elaboración, transformación o reparación de mercancías. (Art. 63 Fracc. II, Inciso A Subinciso b)
- La importación temporal para la industria maquiladora no paga impuesto de importación. (art. 58 L.A)

- Debe entenderse por importación temporal, la introducción de mercancías a territorio nacional, para permanecer en tiempo limitado para su posterior salida y destinados a un fin específico. (Art. 75)
 - Quien importe temporalmente mercancías deberá, en el pedimento de importación correspondiente, indicar cual es la finalidad para la cual importó las mercancías, así como el lugar donde se realizará esa finalidad, debiendo conservar las mercancías en ese lugar. (Art. 76)
 - Por regla general la importación temporal de mercancías no puede exceder de 2 años, salvo que se trate de maquinaria y equipo, herramienta, etc. a emplear en un proceso productivo destinado a la exportación de mercancías, en este caso podrá ser de 3 años, ahora bien, si la empresa que importa tales bienes está sujeta a un programa de actividades aprobado por la dependencia competente, el lapso de importación no excederá de la vigencia del programa. (Art. 78)
 - Al no pagar impuesto de importación deberá garantizarse el importe correspondiente más las posibles multas, de las siguientes formas:
 - a) Fianza.
 - b) Depósito en Institución de Crédito.
 - c) Prenda o hipoteca.
 - d) Obligación solidaria.
 - e) Embargo en vía administrativa.
- (Art. 141 Código Fiscal de la Federación)
- Es posible cambiar de un régimen temporal a un definitivo siempre y cuando se garanticen y cumplan las obligaciones correspondientes, tales como pago de impuestos.
 - El régimen de importación temporal está sujeto a vigilancia por parte de la autoridad.
 - Para el caso de mermas y desperdicios se estará a lo siguiente:
 - a) Mermas.- No pagan impuestos de importación.
 - b) Desperdicios.- Pueden ser retornados al extranjero o bien destruidos, ante la autoridad aduanera.

- En cuanto a la exportación de las mercancías introducidas al país, con el propósito de sufrir un proceso de transformación, reparación o elaboración, se pagará el impuesto que corresponda según la tarifa correspondiente a su fracción arancelaria.
- Se autoriza el no pago de impuestos a la importación cuando ésta se haga temporalmente para procesos productivos de transformación, elaboración y reparación cuando se haga por empresas de nacionalidad mexicana y cuyos productos sean destinados a la exportación.
- Se establecen en el Reglamento de la Ley Aduanera los plazos máximos dentro de los cuales pueden ser introducidos al país productos que se exporten en el mismo estado.
- Para importación temporal es necesario solicitar previamente la misma a la autoridad aduanera. En el caso de las empresas maquiladoras que nos ocupa deberán tener autorización a su programa de maquila.
- Una vez autorizada la importación de las mercancías se deberá importar las mismas en un plazo de 6 meses contados a partir de que surta efectos la autorización de la importación.

III.3 GENERALIDADES.

En primer lugar hay que señalar que el Decreto que se analiza en el presente capítulo es meramente de fomento y éste es su principal propósito, con el objeto de obtener para el país:

Ingreso de divisas.

Generación de empleos.

Fomento al desarrollo regional, (especialmente fronterizo).

Ahora bien, el Decreto antes de dar cualquier regulación o lineamiento procede a definir conceptos que se utilizarán en

adelante y que son de uso constante dentro del ámbito de la industria maquiladora, en consecuencia nos ayudará a poder definir el objetivo de estudio:

- OPERACION DE MAQUILA: El proceso industrial o de servicio destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su posterior exportación.

- MAQUILADORA: La empresa, persona física o moral a la que en términos del Decreto le sea aprobado un programa de operación de maquila y exporte la totalidad de su operación.

En esta definición se pueden destacar puntos importantes que pueden dar una idea mucho más amplia de lo que en realidad constituye la industria maquiladora de exportación.

Es decir, si bien es cierto que este tipo de industria ha encontrado su principal desarrollo con la inversión extranjera que concurre para crearla y operarla, también es cierto que la legislación mexicana no limita a capital extranjero la facultad de crearla. Dentro de la definición de MAQUILADORA queda comprendida la opción de que capital mexicano invierta en ella y no solo para empresas de nueva creación, sino también utilizando capacidad instalada ociosa en industrias ya establecidas. La razón para lo anterior, es evidente, el beneficio que se recibirá en el país por generación de empleos y las divisas que se obtengan por concepto de las ganancias que el industrial tenga, son también considerables tratándose de capital nacional.

Otro punto importante de la definición, lo es el abrir la posibilidad para que personas físicas de nacionalidad mexicana puedan crear maquiladoras, con los beneficios que ello trae, fomentando así la inversión mexicana.

Es oportuno aclarar en este punto, que el objetivo del presente estudio es el de analizar la industria maquiladora que opera con 100% capital extranjero, ya que es ésta la que se ha desarrollado con mucho mayor intensidad.

PROGRAMA.- La declaración de actividades de operación de maquila y sus documentos anexos presentados por una empresa, de acuerdo a los formatos que para tal fin establezca la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en los que especifique a) Datos de la misma; b) descripción del proceso; c) características del producto o servicio; d) lista de bienes que se propone importar temporalmente, cada semestre, para ser utilizados en la operación de maquila y; e) los demás requisitos que sean exigidos por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Cabe aclarar que las anteriores definiciones son los textos íntegros contenidos en el Decreto objeto de estudio, transcripción que creo es necesaria para la mejor comprensión y enfoque de lo que jurídicamente constituye la maquiladora.

III.4.- PARTE PRE OPERATIVA:

Para que una empresa sea que se trate de una persona física o moral, pueda operar como maquiladora, deberá en primer lugar formular ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Dirección General de Industria Metal Mecánica y Bienes de Capital, Dirección de la Industria Maquiladora y Estímulos a la

Industria, una solicitud de aprobación de su programa de maquila, mismo que fue anteriormente definido, dicha solicitud se realiza en una forma oficial previamente elaborada, misma que administrativamente fue creada por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y que en la práctica es conocida como "forma I-M".

III.4.a.- PERSONAS QUE PUEDEN ESTABLECER UNA MAQUILADORA.-

Ahora bien, quienes pueden operar una Maquiladora son:

- a) Personas físicas que acrediten su nacionalidad mexicana.
- b) Personas morales que se constituyan de conformidad con las leyes mexicanas. Pudiendo en ambos casos:
 - a) Exportar la totalidad de su producción.
 - b) Produzcan para el mercado interno, pero deseen ocupar capacidad instalada ociosa con el propósito de exportar. (Art. 3)

III.4.b.- UBICACION DE MAQUILADORAS.-

Un punto importante del decreto que se estudia lo constituye el criterio de que la aprobación para instalación de maquiladoras se hará preferentemente en "Zonas Prioritarias para el Desarrollo Industrial" y no se autorizará la instalación de las mismas en zonas de "Elevada Concentración Nacional". (Art. 3)

Estas definiciones resultan ambiguas y de poca claridad ya que el Decreto no define en forma específica donde puede operar una maquiladora y donde no, es oportuno señalar que con fecha 22

de enero de 1986, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación²², un decreto a través del cual se definen de una forma más o menos clara las zonas en que para efectos de promoción, fomento y estímulos a la industria, se divide el país, a continuación desglosaré tal división:

ZONA I.- Máxima prioridad nacional, las poblaciones comprendidas en esa zona son consideradas como coentros motrices para el desarrollo industrial.

ZONA II.- Máxima prioridad estatal, a través de convenios entre la federación y los estados estimulados.

ZONA III.- Definida como de ordenamiento y regulación dividida en:

ZONA III A.- Area de crecimiento controlado.

ZONA III B.- Area de consolidación.

III.4.c.- TRAMITE DE APROBACION.-

Una vez promovida la solicitud se entrará al análisis de la misma y de ser aprobada se asignará a la empresa de que se trate una clave dentro del Registro Nacional de la Industria Maquiladora, clave que servirá para identificar a la empresa no solo en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, sino también ante la Dirección General de Aduanas y en general ante las dependencias del Gobierno Federal ante las cuales la empresa realice gestiones. (Art. 4) Como se indicó en párrafos anteriores el régimen de maquiladoras constituye esencialmente un régimen de excepción aduanal, es por lo anterior que una vez aprobado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el programa de maquila correspondiente, se notificará en un plazo

máximo de tres (3) días a la Dirección General de Aduanas tal aprobación, misma que tiene como propósito principal el que tal autoridad expida oficio autorizando la importación de las mercancías requeridas, marcando copia de tal oficio a la aduana correspondiente para que a su vez ésta efectúe el despacho aduanero de las mismas.

III.4.d.- MERCANCIAS A IMPORTAR.-

Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones el sistema fundamental de las maquiladoras es aduanero y por ende el programa de maquila autorizado tiene como una de sus principales funciones el autorizar la importación de mercancías requeridas, mismas que dentro del Decreto en análisis quedan comprendidas de la siguiente forma:

- a) - Materias primas y auxiliares, así como envases, material de empaque, etiquetas y folletos necesarios para complementar la producción del programa.

- b) - Herramientas
- Equipos.
- Accesorios de producción y seguridad industrial.
- Refacciones.
- Equipo de laboratorio.
- Equipo de prueba.
- Equipo de control de calidad.
- Equipo para capacitación de personal.

En relación con los Artículos 78 de la Ley Aduanera y 139 de su reglamento, el Decreto fija los plazos dentro de los cuales las mercancías deberán permanecer en el país, determinando que para efectos de materia prima y demás artículos precisados en el inciso a) anterior, deberá permanecer seis (6) meses prorrogables hasta dos (2) años en términos del Artículo 139

del Reglamento de la Ley Aduanera.

Los bienes precisados en el inciso b) podrán permanecer en el país, mientras tanto el programa de maquila se encuentre vigente y los impuestos debidamente garantizados.

Cabe hacer un paréntesis al análisis del Decreto, para aclarar que el no pago de impuestos al comercio exterior no es una prerrogativa del régimen de maquiladoras, ya que la Ley Aduanera en su Artículo 79 fracciones I y II exime del pago de dichos impuestos a las importaciones temporales a excepción de las que se hagan de maquinaria, equipo, vehículos y animales vivos que se importen temporalmente para su explotación lucrativa.

Ahora bien, el fundamento para el no pago de impuestos al comercio exterior, que generen las importaciones derivadas de la industria maquiladora de exportación es el Artículo 58 de la Ley Aduanera.

Continuando con el análisis de las reglas para importar mercancía, el Decreto fija las siguientes disposiciones respecto a la importación:

- a) **Para Importación Inicial:** 6 meses prorrogables por un plazo igual, previo acreditamiento de tal necesidad. En el caso de que durante ese término la empresa no efectúe la importación, deberá promover de nueva cuenta ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, solicitando nueva aprobación de programa de maquila.

- b) En el caso de "Instalaciones Especializadas", el lapso máximo previsto en el inciso anterior, puede ser ampliado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, debiendo la empresa acreditar el avance de sus instalaciones.

Las importaciones subsecuentes a la original de todo tipo de bienes relacionados con el programa de maquila, deberá solicitarse presentando una nueva forma de aprobación de importación de maquinaria y equipo.

III.4.e.- PROGRAMAS DE MAQUILA SUJETOS A CUOTA DE EXPORTACION.-

Existen casos especiales en los que para la aprobación de un programa de maquila, es necesario que la propia Secretaría de Comercio y Fomento Industrial asigne cuotas específicas para la exportación.

Esto es, existe cierta clase de productos, tales como los textiles, los cuales están sujetos a acuerdos dentro de los que se fijan cuotas para exportación de productos a fin de proteger la producción y mercado del país de destino del producto terminado. En estos casos la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial determinará que cuota utilizará la maquiladora a fin de que esta pueda operar como tal.

Ahora bien, para asignar las cuotas que nos ocupan es necesario se tomen en cuenta los siguientes puntos:

- a) Porcentajes de incorporación de insumos nacionales.
- b) Grado de transformación realizado en la planta.
- c) Participación nacional en el capital social de la empresa.

III.4.f.- OBLIGACIONES BASICAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA.-

Una vez aprobado el programa de maquila de exportación las empresas deberán sujetarse a las siguientes condiciones:

1. Cumplir con lo establecido en el Programa de Maquila. Debiendo proporcionar información y facilidades a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

2. Usar la mercancía importada para los fines que fueron autorizados en el Programa de Maquila, en caso de que su rama este incluida dentro de las que requieren asignación de cuota, deberán utilizar tal cuota en los términos fijados.

3. Contratar y capacitar al personal en cada uno de los niveles que corresponda.

4. Estar al corriente en el pago de sus obligaciones fiscales y laborales, así como las relativas al control de cambios, esta parte será analizada más adelante.

En el caso de que la maquiladora suspenda sus actividades tendrá la obligación de notificarlo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en un término no mayor de 10 días contados a partir del día en que suspendan actividades.

III.4.g.- GRADO DE INTEGRACION NACIONAL.-

Este concepto básicamente consiste en determinar que porcentaje de producto nacional o mano de obra se encuentra contenido (o se integrará) al producto final que es sujeto a un

programa de maquila de exportación. Este concepto es importante, ya que a partir de él se puede determinar cual es el grado de avance de integración de esa industria a la economía nacional. Es evidente que la industria maquiladora ha traído y tiene de por sí, enormes ventajas para nuestro país, pero también es cierto que cada vez que la industria en estudio incorpora a su proceso productivo elementos nacionales, se integra y vincula a la economía nacional, obteniendo de tal forma un mayor beneficio para México, una maquiladora que solo utiliza los elementos indispensables de nuestra economía, léase.- Mano de obra (estrictamente la necesaria).

- Energía.

- Combustibles.

está generando un beneficio no totalmente integral, ya que puede utilizar muchos mas elementos de fabricación nacional para obtener así un doble efecto, en primer lugar un ahorro al obtener precios más accesibles que en el exterior, y por otro lado ocupar la industria nacional que de esta forma, indirectamente está exportando su producto.

Ahora bien, el grado de integración nacional es un parámetro útil para poder valorar el desarrollo de tal o cual industria maquiladora, esto es, cuando se aprueba un programa de maquila de exportación, se determina un grado de integración nacional del producto a maquilar, cuando tal programa concluya su vigencia y se haga necesario la renovación del mismo, se

valorará si se ha cumplido con dicho grado de integración, ya que es necesario determinar si es realmente útil o no la industria que se valora. Por otro lado, este factor es importante para poder obtener la aprobación de un programa de ventas en el mercado nacional de productos maquilados, ya que es uno de los factores que cuentan en la valoración respectiva. El grado de integración nacional se calcula de la siguiente forma:

- a) Se toman en cuenta los siguientes factores:
 - a.1) Materias primas y artículos semiterminados o terminados integrantes del producto, así como sus envases.
 - a.2) Combustibles y otros materiales auxiliares necesarios para la fabricación.
 - a.3) Energía utilizada directamente en la fabricación.
 - a.4) Mano de obra directa comprendiendo los salarios y prestaciones estipuladas en los contratos de trabajo.
 - a.5) Depreciación de la maquinaria y equipo nacional y amortización de construcciones e instalaciones cuando sean propiedad de la empresa, las que en conjunto no excederán del 10% del total de las fracciones anteriores.
- b) Los anteriores factores se separan y suman bajo dos rubros, Nacionales e Importados, en cada grupo respectivamente.
- c) Se efectúa la suma de ambos grupos para llegar a un resultado total.
- d) Al resultado obtenido de la suma de los rubros nacionales e importados, se le calculará el porcentaje que representa el rubro nacional y éste será el grado de integración nacional del producto.

III.4.h.- SANCIONES.-

Cualquier tipo de incumplimiento respecto a lo ordenado en el decreto que se analiza o en el programa de maquila, es sancionado con la cancelación parcial o definitiva de tal programa. Antes de ejecutar esa sanción la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial concederá un término de treinta (30) días al infractor para que éste manifieste lo que a su derecho convenga, debiendo aportar las pruebas que sostengan su dicho.

Cualquier reincidencia será castigada con la cancelación definitiva del programa de maquila correspondiente.

III.4.i.- TRAMITE ADUANAL.-

Del trámite aduanal dentro de la parte preoperativa, se destacan los siguientes puntos:

a) Una vez autorizado el programa de maquila la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial notificará a la Dirección General de Aduanas, para que esta tenga conocimiento de tal aprobación, registrando a la empresa con la misma clave de Registro que en el Registro Nacional de Industria Maquiladora.

b) Una vez hecho lo anterior la empresa deberá solicitar ante la Dirección General de Aduanas autorización para la importación de las mercancías necesarias para desarrollar el

Programa respectivo. Esta solicitud puede formularse precisamente ante la aduana local a través de la cual se pretenda realizar la importación temporal, debiendo remitirse tal solicitud a la Dirección General de Aduanas.

c) La Dirección General de Aduanas dentro del texto de la autorización correspondiente señalará:

- Mercancías que se importarán.
- Plazo de permanencia.
- Porcentajes autorizados de mermas y desperdicios.
- La aduana por la que se puede importar y retornar.

d) El reconocimiento aduanero será como sigue:

1. Cuando se trate de primera importación:

- 1.a.- Se presentará factura comercial que contenga descripción de la mercancía, valor, remitente y destinatario, en caso de estar redactada en otro idioma contendrá traducción al español. descripción y contabilidad de los bultos que contienen la mercancía.
- 1.b.- Se presentará pedimento de importación.
- 1.c.- Posteriormente la autoridad procederá a examinar las mercancías para precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y otras características, para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, todo esto se realizará en el recinto fiscal o fiscalizado. Para este efecto podrá solicitarse que la planta de la empresa sea designada como tal.
- 1.d.- En el reconocimiento aduanero nunca se abrirá o pesará más del 20% de los bultos que constituyan la importación.

2. Una vez hecha la primera importación y ya clasificada arancelariamente la mercancía, el visto aduanal

únicamente verificará que la fracción arancelaria declarada en el pedimento corresponda a la que ya se clasificó.

3. El retorno se efectuará presentando pedimento, factura y lista de embarque.

e) Pueden destinarse al régimen de maquiladora no solo las mercancías que se internen del extranjero, sino también aquellas que se internen al resto del país, sin haberse nacionalizado procedentes de las zonas libres o los recintos fiscalizados, en este caso la Dirección General de Aduanas notificará a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que ésta ajuste el programa de maquila, respecto de las mercancías pendientes por importar.

III.5 PARTE OPERATIVA.-

En esta parte del estudio se tratarán tres temas, mismos que no se incluyen en otro apartado, debido a que el tratamiento de los mismos solo es pertinente una vez que la maquiladora ha obtenido la aprobación de su programa de maquila y se encuentra operando estos temas son:

III.5.a.- REGIMEN ADUANAL OPERATIVO.

III.5.b.- MERMAS Y DESPERDICIOS.

III.5.c.- VENTAS EN EL MERCADO NACIONAL.

III.5.a.- REGIMEN ADUANAL OPERATIVO.-

Este se hace consistir en los siguientes puntos:

III.5.a.1.- RETORNO DE MERCANCIAS.-

Las maquiladoras podrán retornar al extranjero definitiva o transitoriamente para substituir o reparar la maquinaria y equipo que sea necesario. La Dirección General de Aduanas notificará a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial tal situación, no autorizará más retornos al extranjero hasta que no se haya retornado al país la maquinaria y equipo que haya sido exportada anteriormente a menos que se trate de exportación definitiva para substitución y ésta ya se haya efectuado.

Prevía opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Dirección General de Aduanas puede autorizar que la exportación de mercancías se efectúe por persona distinta del importador original, debiendo fijar en su caso las obligaciones a que esta sujeta la persona que exportará.

Esta disposición en la parte práctica a servido para solucionar con mas o menos facilidad los siguientes casos:

1. ~~Fusión de~~ dos o más maquiladoras.
2. Transferencia de mercancías entre maquiladoras.
3. Venta de activos entre maquiladoras.

1. En la fusión entre maquiladoras, lo que ocurre es que la sociedad fusionante o la que subsista debe y de hecho asume todas las obligaciones de la fusionada, así mismo absorbe todas y cada una de las materias primas, maquinaria y equipo que la fusionada tenía en su poder, en consecuencia debe sustituir el programa de maquila de ésta, debiendo sustituir en consecuencias las fianzas que amparen el pago de los impuestos al comercio exterior que puedan generarse. Esta operación tiene aún más implicaciones, mismas que son las correspondientes a una fusión de dos sociedades, tales como las contenidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles y deberán darse adicionalmente los siguientes avisos:

- Aviso al Registro Federal de Contribuyentes, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Aviso al Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Aviso a la Tesorería Estatal correspondiente, para efectos del Impuesto al Valor Agregado.
- Aviso ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores.

2. La transferencia entre maquiladoras, tiene en la actualidad implicaciones prácticas de gran importancia.

Del desarrollo que ha tenido la industria maquiladora de exportación se ha creado un movimiento común, que es la transferencia de mercancías entre ellas, debido principalmente a que las empresas matrices norteamericanas y japonesas esencialmente han instalado más de una planta en nuestro país,

bajo diferente denominación (Sociedades que a pesar de pertenecer a la misma matriz, son entidades jurídicas distintas dentro del territorio nacional o tratándose de la misma sociedad mexicana, esta cuenta con varias plantas en diversas ciudades). Esta situación provoca que un producto al internarse al país sufra diversos procesos de transformación, mismos que no son efectuados en la misma compañía (planta) sino que va pasando de una a otra para así completar un proceso de transformación. Pues bien este paso de una maquiladora a la otra, técnicamente aparece como un proceso normal, pero jurídicamente tiene implicaciones aduanales delicadas, ya que quien es el importador original garantiza el interés fiscal por los posibles impuestos al comercio exterior que se generen y señala un domicilio que será considerado como recinto fiscal donde estarán depositadas las mercancías tratándose de materia prima, maquinaria o equipo. Al traspasar un producto de una maquiladora a otra se altera tal principio. Prácticamente la Dirección General de Aduanas ha resuelto el problema autorizando tal transferencia, haciendo responsable al importador original, del retorno al extranjero con las formalidades del caso y facultado para cambiar de domicilio a la mercancía que corresponda. Como se dijo esta solución es práctica.

El trámite para obtener autorización para la transferencia de mercancías consiste en presentar solicitud ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, a través del formato IM que se citó en puntos anteriores, utilizando el espacio correspondiente a "Transferencia entre Maquiladoras".

3. La venta de activos entre maquiladoras, opera en forma similar a los casos anteriores, aunque por tratarse de un solo movimiento, tiene el tratamiento de exportación e importación virtual, el cual consiste en formular pedimentos de exportación respecto de las mercancías a transmitir, el vista aduanal verificará que los datos del pedimiento coincidan con la mercancía, de ser así la mercancía se considerará exportada (sin que esto haya ocurrido físicamente). Posteriormente el adquirente formulará pedimentos de importación, el vista realizará igual procedimiento que para la exportación y es entonces cuando la mercancía se considerará importada por el adquirente; la Dirección General de Aduanas dará aviso a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de esta transferencia este trámite se a implementado en la práctica, ya que no esta contemplado en el Decreto.

III.5.a.2.- REGIMEN OPERATIVO DE IMPORTACION:

El despacho aduanero puede efectuarse a elección del interesado en los siguientes lugares:

- En la Aduana.
- Recintos fiscalizados.
- En su domicilio.
- En la Garita.
- En forma conjunta con las autoridades "del país vecino".

Este último término "país vecino" resulta del todo ambiguo y en mi opinión debería ser aclarado perfectamente para así poder determinar que se debe entender como tal aunque resulte obvio que se está hablando de los Estados Unidos de Norteamérica.

Como se ha indicado con anterioridad el régimen de maquiladoras constituye una excepción al régimen de importación regulado por la Ley Aduanera, es por lo anterior que debe de garantizarse el interés fiscal correspondiente a los impuestos al comercio exterior que pudieran llegar a generarse, así como las posibles multas. En esta parte el Decreto resulta bastante deficiente, ya que únicamente indica que se "Garantizan el Interés Fiscal en términos del Artículo 141 del Código Fiscal de la Federación" sin indicar que tipo de interés o crédito fiscal garantizará, una vez más hay que recurrir a la Ley Aduanera, misma que en su artículo 58 último párrafo exime del pago de tales impuestos. En el mismo orden de ideas el decreto faculta a la Dirección General de Aduanas para autorizar cuando la maquiladora acredite su solvencia moral y económica a que únicamente garantice el 40% de los impuestos por generarse, tratándose de materias primas, auxiliares, envases, material de empaque, etiquetas y folletos y únicamente 60% tratándose de maquinaria, aparatos, instrumentos, herramientas, equipos y refacciones. En estos casos es necesario garantizar las probables multas.

Se indicó en párrafos anteriores que cuando se trate de

subsecuentes importaciones al amparo del programa de maquila que corresponda, la verificación de mercancías se efectuará únicamente revisando que la fracción arancelaria manifestada en el pedimento de importación que corresponda, sea la misma que la mercancía ya clasificada. Ahora bien, el Artículo 29 del Decreto, contradictoriamente faculta a la autoridad a verificar físicamente los bultos donde se encuentren las mercancías y dentro del transporte que corresponda, siempre y cuando el importador esté registrado en el Registro Nacional de Importadores y Exportadores (este registro contempla a los importadores y exportadores habituales).

Por un lado el Decreto limita a la autoridad a únicamente verificar que la fracción arancelaria corresponda con la originalmente manifestada y por otro lado y tratando supuestamente de facilitar el despacho aduanero faculta a la autoridad a verificar físicamente la mercancía a importar. En mi particular opinión es necesario que en esta parte el Decreto sea aclarado para determinar con exactitud que procedimiento se utilizará para efectuar el despacho aduanero tratándose de industria maquiladora.

La maquiladora podrá efectuar importaciones de emergencia tratándose de refacciones o materia prima, la dependencia competente para autorizar tales importaciones es la Dirección General de Aduanas debiendo notificar de tal autorización a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Dentro de la misma esfera de competencia se podrá autorizar importaciones de mercancías no comprendidas en el programa de maquila que haya sido aprobado, siempre y cuando se acredite que las mismas mejorarán substancialmente el proceso productivo de la empresa.

III.5.a.3.- REGIMEN OPERATIVO DE EXPORTACION.-

Como se indicó anteriormente la exportación de mercancías ya procesadas deberá efectuarse a través de pedimento de exportación, factura o lista de embarque. La exportación podrá efectuarse en una aduana distinta a la que se importó la mercancía, debiendo aquella notificarlo a la aduana de importación y a la Dirección General de Aduanas, para efectos de cancelación de garantía y control de entradas y salidas.

En el caso de que por accidente, caso fortuito o fuerza mayor, las mercancías importadas y los productos resultantes del proceso productivo se destruyan y se acrediten tales situaciones ante la Dirección General de Aduanas, tal destrucción será considerada como exportación y en consecuencia se cancelarán las garantías otorgadas y se descargarán del control respectivo las mercancías que se hayan destruido.

III.5.b.- MERMAS Y DESPERDICIOS.-

El Decreto objeto de estudio en el presente capítulo, entiende por mermas "Los efectos que se consumen en el desarrollo de los procesos productivos y cuya integración al producto que retorna al exterior no pueda comprobarse".

Se entiende por desperdicio:

"Los residuos de los bienes después del proceso al que sean sometidos".

Se deberán incluir en los desperdicios, el producto ya manufacturado en el país pero que no haya sido aprobado por los controles de calidad de la empresa, en este caso deberá acreditarse fehacientemente tal situación ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y ésta deberá valorar si tal rechazo fue "normal" una vez más el Decreto utiliza palabras del todo ambiguas para tratar una situación delicada como la que ahora nos ocupa, en mi opinión debería de especificar cuales casos son considerados como viables para un rechazo "normal". Ahora bien, en el caso de que el rechazo sea procedente, se podrá darle los siguientes destinos al producto en cuestión:

- Destruirse (ante la autoridad aduanera).
- Donarse a instituciones benéficas o educativas (debería aclararse que debe entenderse por instituciones

benéficas, si éstas son las instituciones de beneficencia privada, pública o ambas.

- Retornarse al extranjero.
- Importarse definitivamente, cumpliendo con los requisitos legales (pago de impuestos al comercio exterior), debiendo así mismo solicitarse autorización para la venta de este tipo de productos (incluyendo todo tipo de desperdicios) en el mercado nacional, debiendo la maquiladora plantear tal situación ante la Dirección General de Aduanas previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en tal caso se podrá autorizar dicha venta. Ahora bien, al solicitar autorización para la venta, deberán precisarse los siguientes datos:
 - Cantidad
 - Valor
 - Destinatario
 - Cumplir con los requisitos para importación definitiva.

III.5.c.- VENTAS EN EL MERCADO NACIONAL.-

Este punto es de relevante importancia dentro del estudio de la industria maquiladora de exportación, ya que en primer lugar constituye una especialísima excepción al concepto general de maquiladora, genéricamente esta se coincide como una industria exportadora. De hecho y derecho su estructura y operación están creadas para tal fin. Pero con el propósito de hacer aún más atractivo el que la inversión extranjera concorra al país instalar este tipo de plantas, se puede autorizar ventas en el mercado nacional, pudiendo así obtener para el mismo, productos que no son producidos en el país. Tal figura en esencia se hace consistir en los siguientes puntos:

- a) La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial está facultada dentro del Decreto a autorizar que industrias maquiladoras vendan en el mercado nacional, el 20% de la producción que debería exportarse y sin que se pierda el carácter de exportadora. Pueden autorizarse programas de ventas en el mercado nacional, con mayores porcentajes que el 20%.
- b) La autorización para ventas en el mercado nacional debe incluir los siguientes puntos:
- Calendarizar la venta de mercancías, esto es sujetar la autorización a un término, fijando además una fecha de inicio y limitando las ventas en el tiempo.
 - Indicar las cuotas en volúmen y valor que se autoricen a vender en el mercado nacional.
- c) Existen tres casos en que no se autorizará un programa de ventas en el mercado nacional:
- Cuando se dictamine que el producto que se desea vender existe en el mercado nacional y su producción satisface el mercado interno.
 - Cuando exista un programa gubernamental que fomente la producción del producto en cuestión.
 - Una vez otorgado un programa de ventas en el mercado nacional, las cuotas que se autorizaron a vender pueden ser revisadas con el propósito de ajustarlas a los dos criterios que anteriormente se citaron. Esta disposición debe entenderse en dos sentidos.- El primero de ellos consiste en que puede ocurrir que al renovar un programa de ventas en el mercado nacional y se revisen las cuotas respectivas, éstas sean elevadas debido a que están afectando la producción nacional de la mercancía de que se trate, al estar desplazando esta, o bien provocando una excesiva oferta de la misma. El segundo debe entenderse como que de la revisión que se haga de las cuotas que nos ocupan, estas puedan ser aumentadas ya que la producción nacional no es suficiente para el mercado nacional, o bien la misma no está satisfaciendo las exigencias de aquel, llámese a tal exigencia, volúmen, control de calidad o bien tiempos de entrega del producto.

Es oportuno señalar, antes de continuar con un análisis de

este punto, que las ventas en el mercado nacional de productos manufacturados por maquiladoras tienen un efecto económico y en consecuencia comercial de gran interés, esto es, la posibilidad jurídica de abrir el mercado nacional, a la industria maquiladora tiene como efecto primario el hacer más atractivo este tipo de industrias, pero también crea un efecto benéfico para el país, esto en el sentido de que tal producción puede suplir deficiencias de oferta de productos que aún siendo demandados en nuestro territorio, no existe producción del mismo por diversas razones, entiéndanse éstas como elevado costo de producción, requerimiento de tecnología muy avanzada, mano de obra especialmente calificada, etc. El que industrias con este tipo de requerimientos ya satisfechos se encuentren instaladas en el país ofrece la oportunidad de cubrir esas deficiencias acarreado así un beneficio al mercado nacional. Por otro lado, tendrá el efecto por si solo explicable de que aún tratándose de mercancías extranjeras, éstas tienen en mayor o menor medida un grado de integración nacional que ya derramó un beneficio y aparejando a ésto la derrama de divisas para cubrir gastos de operación de una maquiladora. Una vez analizados los efectos positivos que un delicado y cuidadoso análisis para autorizar un programa de ventas en el mercado nacional, puedan generar, continuaremos con el estudio de esta figura.

Existen 6 exigencias básicas que se deben cubrir por parte de las maquiladoras que deseen obtener autorización para vender parte de su producción en el mercado nacional, estas son:

- a) Demostrar que se está cumpliendo con el grado de integración nacional que se les haya establecido en el programa de maquila.
- b) Mantener el mismo control de calidad que aplican para sus exportaciones.
- c) Cumplir con un presupuesto de divisas favorable para el país, mismo que les será establecido.
- d) Prestar asistencia técnica a sus actuales o potenciales proveedores nacionales.
- e) Atenerse a los lineamientos generales establecidos para la rama de actividad industrial en que opera la empresa.
- f) Cumplir con los demás requisitos establecidos para la rama de actividad industrial en que opere la empresa.

Ahora bien, en la práctica el trámite para obtener una autorización para ventas en el mercado nacional, es presentar la Forma IM ante la Dirección General de Industria Metal-Mecánica y Bienes de Capital, dependiente de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ésta deberá recibir opinión favorable de la dirección encargada de la rama industrial a que pertenezca la empresa que plantea la autorización, para así poder autorizar un programa del tipo del que nos ocupa. Lo anterior es una consecuencia lógica de las disposiciones contenidas en el Decreto, ya que debe ser la autoridad especializada en determinada rama industrial, quien determine que tan benéfico o no puede resultar para el mercado e industrias nacionales, el que se abra la puerta a un producto proveniente de la maquiladora.

Existen algunos casos y considero oportuno señalarlo, en que

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial autoriza la venta en el mercado nacional de determinados productos, sujetando a la maquiladora en la autorización del programa, a condiciones que en la práctica resultan de casi imposible realización, entendiéndose éstas como presupuestos de divisas excesivos, tiempos o calendarización demasiado reducidos, contratación de mano de obra en un volúmen muy elevado, obligar a integrar al producto final, partes de fabricación nacional que son de difícil obtención, etc; aquí considero recomendable que exista un diálogo previo a cualquier solicitud de autorización entre el industrial y la autoridad para conocer su potencialidades y limitantes, además de un conocimiento adecuado de las perspectivas de producción de cada rama industrial para así poder lograr emitir autorizaciones que seguramente serán ejecutadas en la práctica, y no meros proyectos que se quedarán en el papel.

III.6.- SUSPENSION DE OPERACIONES:

Esta punto debe para su análisis ser dividido en cuatro (4) partes:

1).- La maquiladora que desee dejar de operar como tal en nuestro país y en consecuencia retornar al extranjero las mercancías que importo temporalmente deberá notificarlo a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que ésta expida el certificado de cancelación del programa de maquila que

corresponda y certificado de cancelación del Registro en el Registro Nacional de la Industria Maquiladora.

2).- La cancelación antes descrita únicamente puede otorgarse si la maquiladora acreditó que está al corriente en todas sus obligaciones fiscales, laborales y de cualquier otro tipo a que la sujeten las leyes.

3).- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial notificará la cancelación a la Dirección General de Aduanas y al resto de las dependencias involucradas.

4).- Para poder retornar al extranjero las mercancías importadas temporalmente al amparo de un programa de maquila antes autorizado, la Dirección General de Aduanas exigirá invariablemente el certificado de que se habló anteriormente.

III.7.- FACULTADES DE LA SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL Y LA COMISION INTERSECRETARIAL.-

Dentro del análisis del Decreto se han desglosado cuales son las facultades con que cuenta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para poder hacer funcionar el mecanismo administrativo de tal ordenamiento, quedando pendientes por mencionar y analizar aquellas facultades que en materia de fomento a la industria maquiladora concede el Decreto a la Secretaría, estas facultades son:

- a) Promover la inversión en este tipo de industria, enfocándola a áreas de tecnología avanzada, y fomentar el que tecnologías de nueva creación se incluyan en los procesos productivos ya existentes.
- b) Promover y facilitar el que cada día aumente el grado de incorporación de componentes de fabricación nacional, en el producto final manufacturado por las empresas maquiladoras.

Ambas facultades son de vital importancia dentro del contexto bajo el cual fue creado el Decreto en Análisis, ya que delinean en forma clara cuales son las intenciones del gobierno para fomentar ese tipo de industrias, no solo es importante el atraer a inversión para esta rama industrial, cuestión que por sí sola se explica como básica para la economía nacional, sino que es importante atraer industrias calificadas, con tecnología avanzada para así lograr el efecto de capacitar la mano de obra nacional dentro de tecnología que de otra manera no podría ser posible conseguir.

Por otro lado existe la posibilidad de que plantas con ese tipo de tecnología, decidan implementar un programa de ventas en el mercado nacional, cuestión que acarrearía un gran beneficio para el mercado nacional. De lo anterior se concluye que el gobierno esta consiente que abrir la puerta a este tipo de industria debe ser aprovechado, no sólo para el efecto de conseguir ocupar mano de obra y derramar divisas al país, sino también el hecho de aprovechar y fomentar el que industrias con tecnología avanzada concurren a nuestro país a derramar igualmente conocimientos técnicos de gran importancia para el desarrollo industrial nacional.

Ahora bien cabe señalar que dentro de todas las facultades otorgadas a esa autoridad, encontramos cuatro que los Delegados Regionales pueden ejecutar por ésta:

1).- Recibir de los interesados, solicitudes para la creación de industrias maquiladoras de exportación, también podrán resolver sobre sus ampliaciones o modificaciones.

2).- Analizar las solicitudes indicadas en el apartado anterior, y en su caso aprobar las mismas debiendo notificar en un término de 3 días la aprobación a la Dirección General de Aduanas.

3).- Podrán autorizar en materia de términos para realizar importaciones las siguientes ampliaciones:

3.a).- Ampliar el plazo de 6 meses (Prorrogables por una sola vez) para el caso de importaciones iniciales.

3.b).- Tratándose de maquiladoras que requieran instalaciones sumamente especializadas, deberán acreditar tal situación, en su caso ante los Delegados, para que se les prorrogue el plazo para importar, por un período mayor al que se fija por el Decreto.

3.c).- Podrán autorizar importaciones subsecuentes a la original para materia prima, maquinaria y equipo, emitiendo

opinión favorable ante la Dirección General de Aduanas.

4).- Podrán emitir oponión favorable ante la Dirección General de Aduanas, para que las mercancías importadas temporalmente, sean exportadas por una persona distinta al importador original.

FACULTADES DE LA COMISION INTERSECRETARIAL

En este punto es necesario precisar, en primer lugar quienes integran tal comisión, y son:

SECRETARIA DE GOBERNACION
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO
SECRETARIA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL
SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL
INSTITUTO MEXICANO DE COMERCIO EXTERIOR.

En este Instituto dejó de existir, en virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 27 de diciembre de 1985.²³

La Comisión Intersecretarial se integrará de la siguiente forma:

23 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 27 de diciembre de 1985.

1. Presidente.- Que deberá ser funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
2. Secretario técnico de la Comisión.- Que deberá de ser ejercido, igualmente por funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Este Secretario tiene como función el realizar cualquier tipo de gestión necesaria para el buen desempeño de las labores de la comisión, por estos, realizar estudios obtener información, etc.

La Comisión se reunirá ordinariamente cada 2 meses, siendo facultad del Presidente convocar en caso de ser necesario a sesiones extraordinarias, o en su caso a petición de sus miembros.

FUNCIONES DE LA COMISION:

- a).- "Proponer a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial los lineamientos generales de política y ramas para el Fomento de la Industria Maquiladora.
- b).- Establecer mecanismos de coordinación que garanticen el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Decreto y analizar los trámites administrativos.
- c).- Emitir opinión sobre el Fomento de la Industria maquiladora ante otras dependencias y organismos que tengan relación con este sector industrial.
- d).- Emitir resoluciones generales para que las diferentes dependencias, en la esfera de su competencia, coadyuven al Fomento y regulación de este sector.
- e).- Crear grupos de trabajo que considere necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones.
- f).- Invitar a participar en sus sesiones a las dependencias y organismos públicos o privados que juzge convenientes, incluyendo el comité técnico de la Industria Maquiladora".

Dentro del mismo orden de ideas, el Decreto creo un Comité Consultivo de la Industria Maquiladora, como organismo que

serviría de apoyo y soporte técnico para la Comisión Intersecretarial, este comité lo integran además de las dependencias que pertenecen a la Comisión, los siguientes organismos:

- Consejo Nacional de la Industria Maquiladora.
- Asociaciones locales de empresas maquiladoras.
- Las demás instituciones que se estimen convenientes.

Este comité deberá reunirse cuando menos cada 3 meses.

Es de señalarse que forma parte integrante del Decreto que ahora se estudia, un artículo que únicamente y de forma por demás curiosa, cita a la Ley General de Población, se afirma lo anterior ya que no incluye concepto o facultad alguna, que no esté contenida dentro del articulado de la Ley antes citada, y se limita a mencionar que la Secretaría de Gobernación podrá autorizar la internación al país de extranjeros que ya sea administrativa o técnicamente, sean necesarios para la operación de una planta maquiladora, pudiendo delegar función en las Delegaciones de Servicios Migratorios.

El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, si bien es cierto que contiene

disposiciones acertadas dentro del campo de esa industria, también lo es, el que en gran parte de su contenido, es en exceso general al definir conceptos, y regularmente es necesario remitirse a la Ley Aduanera para poder resolver tal generalidad. Lo anterior no es óbice para afirmar que el Decreto, especialmente en su parte de promoción a la industria maquiladora tiene puntos muy positivos, en especial porque deja claro, que es un propósito y obligación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como de toda la Administración Pública Federal, el promover a esa industria y facilitar su operación.

Dentro del contexto en que ahora nos encontramos, es necesario señalar que en mi opinión el Decreto en análisis debe ser revisado cuidadosamente por las dependencias y organismos involucrados en la industria maquiladora, para poder conseguir que aquel sea modificado, no en sus partes esenciales, sino en aquellas partes operativas que harían de él, un instrumento de innegable utilidad para las maquiladoras, aprovechando la experiencia de 3 años de práctica y utilización del mismo, se surgiera llegar a una mayor precisión en los siguientes puntos:

- Trámite Aduanal
- Programas de Ventas en el Mercado Nacional.
- Transferencia de Mercancías entre Maquiladoras, para continuar un proceso productivo.
- Ventas de maquinaria y equipo entre maquiladoras.
- Fusión de maquiladoras.

- Delimitar las formas oficiales que se utilizarán en cualquier trámite relativo a la materia.

Por último, señalaré que es necesario que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como la Dirección General de Aduanas, ya en la práctica y ejercicio de sus facultades en esta materia, traten en la medida de lo posible de delegar funciones a sus oficinas en el interior del país, sin descuidar por supuesto la capacidad del personal encargado, atendiendo a la complejidad del asunto de que se trate. Lo anterior se hace necesario ya que al tener centralizadas parte de las facultades que se otorgan en el Decreto, provoca que al presentarse casos concretos, se tendrá que turnar el expediente a la Ciudad de México, provocando una pérdida de tiempo que puede ser muy perjudicial para el Industrial que planteo la solicitud.

CAPITULO IV.-

REGIMEN CORPORATIVO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

En el presente capítulo se procederá al estudio de la forma corporativa y estructura jurídica propias de la operación de maquila en nuestro país, es decir el cuerpo legal que adopta en México el proceso de internacionalización del capital.

Ya se estudió en capítulos anteriores, la historia tanto socio-económica como jurídica que desencadenaron la publicación del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, también ya se analizó este, mismo, que ofrece las bases para que dentro del ámbito administrativo y aduanal opere la industria maquiladora. Ahora bien, a continuación se estudiará cual es la estructura jurídica que adopta una operación de maquila, para poder operar conforme a la legislación nacional, y así mismo sus consecuencias dentro de la misma.

Antes de entrar al análisis de tal estructura o esqueleto jurídico y sus implicaciones legales, creo necesario el analizar desde un punto de vista corporativo cual es el papel que desempeña una planta maquiladora, respecto de su matriz.

En el capítulo primero de este estudio se analizó el llamado proceso de internacionalización del capital, concluyendo que era un fenómeno económico consistente en la

reubicación de procesos productivos fuera de países capitalistas, para obtener abaratar costos (mano de obra barata). Se afirmó que en consecuencia de la gran competencia comercial entre los países desarrollados que se generó a partir de la terminación de la 2ª Guerra Mundial (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón) las grandes compañías, especialmente norteamericanas, reubicaron parte de su producción en países no desarrollados, para conseguir reducir los costos de la producción a través de mano de obra barata. Pues bien al llegar al país receptor de tal reubicación, esas corporaciones, entran dentro del marco jurídico dentro de aquellos vigentes, debiendo cumplir con los ordenamientos aplicables, es precisamente en este punto donde hay que detenerse y señalar que no obstante que la empresa transnacional se sujeta a una legislación determinada, aquella no pierde el control absoluto sobre la planta que instala en el extranjero, (no importando la forma jurídica que esta adopte) ya que es la propietaria del capital, materia prima, maquinaria y equipo que se utilizarán en el proceso productivo de que se trate, no hay que perder de vista también que ese control no sólo se limita al aspecto económico, se extiende a la administración de cualquier recurso, y a la propia operación de la planta, para así poder mantener control de calidad y volumen, requeridos para que el producto maquilado sea competitivo en el mercado internacional (destino para el cual fue producido).

Se hace necesaria esta aclaración, ya que no se debe olvidar que la maquiladora es una planta parte de una corporación internacional, donde se efectúa ya sea parte de un proceso productivo, o bien se manufactura un bien en su totalidad, pero que éste, en primer lugar esta destinado a la exportación, en segundo lugar corresponde, en función de características al fabricado en diversos países, pero para una sola corporación, características que se lograrán únicamente a través de un control absoluto sobre el proceso productivo y administración de la planta maquiladora. Una vez ubicada dentro del contexto internacional, la planta maquiladora que se instalará en nuestro país, la analizaremos desde su forma como entidad jurídica a operar en el mismo.

III.1.- LA SOCIEDAD ANONIMA COMO ESTRUCTURA APROPIADA DE LA MAQUILADORA.

El decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación analizado en el capítulo anterior ofrece dos opciones para poder obtener autorización para operar una planta maquiladora de exportación:

- a) Personas físicas que acrediten la nacionalidad mexicana.
- b) Personas morales que acrediten estar constituidas en los términos de la legislación nacional.

Partiendo de concepto del proceso de internacionalización del capital, resulta evidente que el capital de la empresa maquiladora en la mayoría de los casos será de procedencia

extranjera, se tiene como primer opción el que un extranjero persona física queda en nuestro país, instale una maquiladora, y en el segundo lugar el que una corporación extranjera haga lo propio, a través de una entidad mexicana, queda como único camino el constituir una sociedad mexicana.

De lo anterior se desprende que es necesario determinar, cual de las sociedades que ofrece la legislación mexicana, es la opción que corresponde al tipo de actividad que desempeñará la maquiladora, tomando en consideración que aquella es meramente de naturaleza mercantil, ya que como se verá adelante percibirá por el servicio que presta a la matriz, cierta cantidad de dinero, así como podrá tener dentro de sus actividades la de vender en el mercado nacional cierta parte de su producción (20% o más en caso de ser aprobado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial), (En el caso de que la maquiladora sea 100% propiedad de la compañía a quien maquila.

Por otro lado aunque estas actividades no fueran meramente mercantiles, el hecho de adoptar la forma de una sociedad de las contempladas por el artículo 1 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, le dá el carácter de mercantil, se indica esto porque la forma social que adoptan las plantas

maquiladoras es la de una sociedad anónima, misma que está contemplada por el referido numeral. Ahora bien, porque es recomendable y práctica general, el adoptar la estructura corporativa de una sociedad anónima, excluyendo al resto de las contempladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles, a continuación se elabora un cuadro enumerando las sociedades permitidas por la Ley General de Sociedad Mercantiles (Art. 1), sus características e inconvenientes para la actividad Maquiladora:

SOCIEDAD
NOMBRE
COLECTIVO

CARACTERISTICAS
Los socios responden subsidiaria, solidaria e ilimitadamente de las obligaciones de la sociedad.

INCONVENIENTES
El tipo de responsabilidad ofrece inconvenientes, ya que todos los socios lleva igual responsabilidad, sin importar su aportación. (ya que aquella no tiene límites).

EN COMANDITA
SIMPLE

Existen dos tipos de socios, comanditados y comanditarios, los primeros responden solidaria, subsidiaria e ilimitadamente los segundos hasta su aportación.

La diferenciación de socios hace que su forma de operación sea complicada, por la serie de limitaciones que tal diferenciación provoca.

DE RESPONSA-
BILIDAD LIMITADA.

Los socios responden hasta su aportación (sea esta la original o eventualmente una suplementaria). La transmisión de partes sociales esta sujeta a la aprobación unánime de los socios.

La Limitación para transmitir partes sociales.

COMANDITA
POR ACCIO-
NES

Igual de la comandita simple, es por acciones, únicamente que los comanditados no pueden transmitir sus acciones sin aprobación unánime de los de su clase.

La limitación para transmitir acciones.

COOPERATIVA

Existen dos tipos de ellas de consumo y de producción en esta última todos los trabajadores (más de 6 meses de antigüedad) son socios, no se puede tener fines de lucro.

El admitir como socios a todos los trabajadores, no se ajusta al concepto general de matriz subsidiaria, aunque se puede pensar en cooperativas que se contraten para servicios de maquila (ejemplo Baja, California Norte en 1974).²⁴, 25, 26, 27

Dentro del cuadro anterior no se incluye a la Sociedad Anónima, ya que ésta por ser una estructura flexible, segura y en general más adecuada a los requerimientos de la industria maquiladora, se analizará más a detalle a continuación:

"La Sociedad Anónima posee una estructura jurídica que la hace especialmente adecuada para realizar empresas de gran magnitud que normalmente quedan fuera del campo de acción de los individuos o de las sociedades de tipo personalista, que carecen de capital suficiente para acometerlas o que no consideran prudente aventurarlo en una empresa que, de fracasar, podrá conducirlos a la ruina y que, en muchas ocasiones, ha de subsistir durante un lapso superior al de la duración de la vida humana. Por el contrario, la S.A. permite obtener la colaboración económica de un gran número de individuos, cada uno de los cuales ante la perspectiva de una razonable ganancia, no teme arriesgar una porción de su propio

- 24 MANTILLA MOLINA, Roberto L. DERECHO MERCANTIL, Editora Porrúa, México 1981. Pags. 245 a 314.
25 Código de Comercio, Diario oficial días 7 al 13 de octubre de 1889.
26 LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, Diario oficial 28 de Agosto de 1934.
27 LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, Diario oficial 15 de febrero de 1938.

patrimonio, que unida a la de muchos otros llega a constituir una masa de bienes de la magnitud requerida por la empresa que se va a acometer, y que por formar un patrimonio distinto del de los socios, resulta independiente por completo de las vicisitudes de la vida de ellos. Por otra parte la fácil negociabilidad del título que representa la aportación del socio (la acción), le permite considerarlo como un elemento líquido de su patrimonio, que, como tal, fácilmente puede convertirse en dinero".

"Por último, debe notarse que para los terceros que contraran con la sociedad es una garantía económica de gran interés la existencia de un patrimonio que sólo responde de las deudas sociales; pues si contrataran con un individuo, por solvente que se le suponga, los acreedores por los negocios comerciales que realizara dicho individuo podrían verse en concurso con sus acreedores particulares, el monto de cuyos créditos es totalmente imprevisible. Por ello la legislación mexicana exige que las instituciones de crédito, de fianzas y de seguros se organicen como S.A.: de este modo las obligaciones contraídas por ellas, y que se puedan calcular sobre bases técnicas, tienen adecuada garantía en el patrimonio social que no se verá nunca gravado como el de un individuo, con deudas extrañas a los fines de la institución.²⁸

Además de las ventajas que la anterior cita nos hace ver respecto de la Sociedad Anónima existe otra de gran importancia, y es la de permitir con su estructura el que la planta maquiladora se integre a la pirámide internacional que constituye una empresa transnacional, al poder ésta, ser accionista mayoritaria, manteniendo el control patrimonial y corporativo de su filial.

"La unión entre las dos sociedades - escribe Messineo - puede producirse por dos caminos: o la sociedad-matriz da vida a la sociedad-filial (es la forma más común), y en este caso se trata de una sociedad comercial que crea una anónima generalmente con capital modesto y que la controla, conservando su gobierno, o bien una sociedad comercial que adquiriendo (por sucesivos y graduales compras o por medio de la llamada scalata) la mayoría (o tal vez la totalidad) de las acciones

de la anónima, la reduce a su merced. En el primer caso se verifica el hecho singular de que, económicamente, sociedad-matriz y sociedad-filial constituyen ab-initio un solo centro de intereses, porque lo que la sociedad matriz atribuye como capital de fundación de la sociedad filial, sigue dentro de la órbita patrimonial de la sociedad matriz, sustituyéndose en el patrimonio de ésta el dinero o las cosas conferidas, por las acciones de la sociedad-filial. En el segundo caso, la unidad económica se realiza mediante la inversión de parte del capital o del patrimonio de una sociedad en acciones de otra sociedad".²⁹

Ahora se estudiará como opera la Sociedad Anónima dividiendó tal estudio de la siguiente forma:

- a).- Constitución.
- b).- Accionistas (obligaciones, derechos)
- c).- Acciones.
- d).- Organos de Administración.
- e).- Organos de Vigilancia.
- f).- Asambleas de Accionistas.

a).- CONSTITUCION: La Constitución de una sociedad consiste en celebrar un contrato social, acto que para llevarse a cabo en el caso de las sociedades Anónimas, se debe cumplir con las siguientes formalidades;

29 BRUNETTI, A. TRATADO DEL DERECHO DE LAS SOCIEDADES, Tomo II. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Buenos Aires, Argentina 1960. Págs. 57 y 58.

Conforme al artículo 17 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es necesario recavar permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para poder constituir una sociedad, tal artículo encuentra su antecedente en el Decreto del 29 de junio de 1944, que establece la necesidad transitoria de obtener permiso para adquirir bienes a extranjeros y sociedades extranjeras que tengan o tuvieran socios extranjeros.

Ahora bien es necesario para no caer en el caso de sociedades irregulares, que la constitución se lleve a cabo ante Notario Público ante quien se suscribe el capital social, y que la Escritura Constitutiva de la Sociedad contenga los siguientes datos y requisitos:

DATOS:

- I.- Los nombres nacionalidad y domicilio de las personas físicas o morales que constituyan la sociedad.
- II. El objeto de la Sociedad.
- III. Su denominación.
- IV. Su duración.
- V. El importe del capital social.
- VI. La expresión de lo que cada socio aporte en dinero o en otros bienes, el valor atribuido a éstos y el criterio seguido para su valorización. Cuando el capital sea variable, así se expresará indicándose el mínimo que se fije.
- VII. El domicilio de la sociedad.
- VIII. La manera conforme a la cual haya de administrarse la sociedad y las facultades de los administradores.

- IX. El nombramiento de los administradores y la designación de los que han de llevar la firma social.
- X. La manera de hacer la distribución de las utilidades y pérdidas entre los miembros de la sociedad.
- XI. El importe del fondo de reserva.
- XII. Los casos en que la sociedad haya de disolverse anticipadamente.
- XIII. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores cuando no hayan sido designados anticipadamente.
- XIV. La parte exhibida del capital social.
- XV. El número, valor nominal y naturaleza de las acciones en que se divide el capital social.
- XVI. La forma y términos en que deba pagarse la parte insoluta de las acciones.
- XVII. La participación en las utilidades concedida a los fundadores.
- XVIII. El nombramiento de uno o varios comisarios.
- XIX. Las facultades de la asamblea general y las condiciones para la validez de sus deliberaciones, así como para el ejercicio del derecho de voto, en cuanto las disposiciones legales pueden ser modificadas por la voluntad de los socios.

REQUISITOS:

- I. Que haya cinco socios como mínimo y que cada uno de ellos suscriba una acción por lo menos.
- II. Que el capital social no sea menor de veinticinco mil pesos y que este integramente suscrito.
- III. Que se exhiba en dinero efectivo cuando menos el veinte por ciento del valor de cada acción pagadera en efectivo.
- IV. Que se exhiba integramente el valor de cada acción que haya de pagarse, en todo o en parte con bienes distintos de efectivo.

Existe otro caso de constitución denominada sucesiva o suscripción pública; se hace oferta pública de acciones para que se concurra a suscribir las acciones que correspondan, no se analizará este sistema por no ser un sistema común y no se aplica para la industria maquiladora.

La Escritura Pública donde conste la constitución de la sociedad deberá ser registrada, previa autorización judicial, ante el Registro Público del Comercio (Publicidad de la Sociedad, sistema heredado del Código Napoleónico). Una vez cumplidos estos requisitos la sociedad tendrá personalidad jurídica distinta a la de sus accionistas, caso que en las sociedades irregulares no ocurre ya que en estas el que actúe en su nombre será subsidiaria, solidaria e ilimitadamente responsable. Antes de pasar al siguiente punto es importante señalar que parte fundamental de los estatutos, es el objeto social, mismo que resume las actividades industriales y comerciales que desempeñará la sociedad, en el caso de compañías maquiladoras, deberá indicarse el regimen especial bajo el que operan. Este objeto social es sometido a la autorización de la Secretaría de Relaciones Exteriores, como parte integrante de la solicitud que se formula para obtener autorización de constituir una sociedad. Quede aclarado que las sociedades que tengan un objeto ilícito, o realicen actos ilícitos serán nulas y se procede a su inmediata liquidación.

B).- ACCIONISTAS: La ley solo considera accionistas a los

que estén inscritos como tales en el registro de acciones nominativas de la sociedad. Esencialmente los derechos de los accionistas consisten en:

- Percibir utilidades, en proporción a su aportación.
- Suscribir los aumentos de capital, que se determine realizar.
- Asistir y votar con un voto por acción a las Asambleas de Accionistas que celebre la sociedad. Podrá pactarse que existan acciones que solo puedan votar en asambleas extraordinarias que se reúnan para acordar respecto de:
 - + Prórroga de la duración de la sociedad.
 - + Disolución anticipada de la sociedad.
 - + Cambio de objeto de la sociedad.
 - + Cambio de nacionalidad de la sociedad.
 - + Transformación de la sociedad.
 - + Fusión con otra sociedad.

En este caso, estas acciones tendrán un dividendo preferente acumulativo no menor del 5% de su valor.

- Tener acceso dentro de los términos y limitaciones que la Ley y los estatutos lo estipulen a la información financiera de la sociedad.
- A enajenar libremente sus acciones. (Salvo pacto en contrario en el contrato social.)

LAS OBLIGACIONES A QUE SE SUJETAN:

- A pagar el monto que ampare las acciones que suscribieron.
- A sujetarse, no importando que entren como socios de una sociedad ya constituida, a lo estipulado en el contrato social.
- A responder hasta por el monto de su aportación, por las obligaciones de la sociedad.

C).- ACCIONES: Son títulos nominativos que representan las porciones en que está dividido el capital social, nominativos confieren a sus propietarios (siempre y cuando estén registrados en el Registro de Acciones de la Sociedad) el carácter de accionistas de la sociedad emisora, de conformidad con la ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; son Títulos de Crédito, su circulación es libre y se transmiten a través de endoso en propiedad, debiendo quedar registrado este en el registro de acciones de la Sociedad. (la circulación libre puede estar limitada en los estatutos sociales).

Confieren iguales derechos a quienes sean sus propietarios, excepción hecha de las acciones de voto restringido (antes explicadas). Antes de emitir los títulos definitivos, podrán expedirse certificados provisionales, serán igualmente nominativos, pero los títulos definitivos deberán expedirse a mas tardar en un año a partir de la constitución de la sociedad. Ambos documentos podrán amparar la propiedad de l o mas acciones de la sociedad, y deberán contener los siguientes datos:

- I. El nombre, nacionalidad y domicilio del accionista.
- II. La denominación, domicilio y duración de la sociedad
- III. La fecha de la constitución de la sociedad y los datos de su inscripción en el Registro Público de Comercio.
- IV. El importe del capital social, el número total y el valor nominal de las acciones.

Si el capital se integra mediante diversas o sucesivas series de acciones, las menciones del importe del capital

social y del número de acciones se concretarán en cada emisión a los totales que alcancen cada una de dichas series.

Cuando así lo prevenga los estatutos, podrá omitirse el valor nominal de las acciones, en cuyo caso se omitirá también el importe del capital social;

- V. Las exhibiciones que sobre el valor de la acción haya pagado el accionista o la indicación de ser liberada;
- VI. La serie y número de la acción o del certificado provisional con indicación del número total de acciones que corresponda a la serie;
- VII. Los derechos concedidos y las obligaciones impuestas al tenedor de la acción y en su caso las limitaciones del derecho de voto;
- VIII. La firma autógrafa de los administradores que conforme al contrato social deban suscribir el documento o bien la firma impresa en facsímil de dichos administradores, a condición, en este último caso, de que se deposite el original de las firmas respectivas en el Registro Público de Comercio en que se haya registrado la sociedad.

Deberán llevar adheridos cupones, que se desprenderán del título, con la entrega de las utilidades que correspondan.

Al momento de constitución de la sociedad, se deberá pagar el 20% del valor de las acciones suscritas y solo podrán ser liberadas las acciones que hayan sido integramente pagadas, y el reparto de utilidades se hará en proporción al importe exhibido de las mismas. Si al término del plazo fijado para el pago de las exhibiciones, aún no se han cubierto estas, se podrá exigir judicialmente el pago.

Las acciones son indivisibles y si existen varios propietarios de una sola, deberá designarse un representante

común. No se podrán hacer nuevas emisiones de acciones hasta que las anteriores hayan sido íntegramente pagadas. En el caso de que sea necesario reducir el capital, por medio de reembolso a los accionistas, el sistema para escoger las acciones que se cancelarán será por sorteo ante Notario o Corredor Títulado. No se permiten hacer préstamos o anticipos por parte de la sociedad sobre sus acciones.

D) ORGANO DE ADMINISTRACION:

Este puede ser optativamente, un Consejo de Administración o un administrador único, quienes pueden ser o no accionistas, Deberan siempre garantizar mediante caución el buen desempeño de su encargo. Son solidariamente responsables con la sociedad por los siguientes actos entendiendo estos como parte de sus obligaciones:

- I. De la realidad de las aportaciones hechas por los socios.
- II. Del cumplimiento de los requisitos legales y estatutarios establecidos con respecto a los dividendos que se paguen a los accionistas.
- III. De la existencia y mantenimiento de los sistemas de contabilidad, control, registro, archivo e información que previene la ley.
- IV. Del exacto cumplimiento de los acuerdos de las asambleas de accionistas.

Otras de sus obligaciones son:

- Deberán elaborar anualmente un informe que contendrá:

- a) Un informe sobre la marcha de la sociedad en el ejercicio así como sobre las políticas y en su caso sobre los principales proyectos existentes.
- b) Un informe en que se declaren y expliquen las principales políticas y criterios contables y de información seguidos en la preparación de la información financiera.
- c) Un estado que muestre la situación financiera de la sociedad a la fecha de cierre del ejercicio.
- d) Un estado que muestre debidamente explicados y clasificados los resultados de la sociedad durante el ejercicio.
- e) Un estado que muestre los cambios en la situación financiera durante el ejercicio.
- f) Un estado que muestre los cambios en las partidas que integran el patrimonio social, acaecidos durante el ejercicio.
- g) Las notas que sean necesarias para completar o aclarar la información que suministren los estados anteriores.

A la información anterior se agregará el informe de los comisarios a que se refiere la fracción IV del artículo 166 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

La falta de presentación de este informe, con 15 días de anticipación a la celebración de la Asamblea General Anual Ordinaria de Accionistas, será causal de remoción de los administradores. Los accionistas que representen el 33% del Capital Social de la sociedad podrán demandar al organo de administración por responsabilidad civil, siempre que comprueben el monto del daño a la sociedad y que comprueben no haber estado de acuerdo con la Asamblea respecto de no proceder en contra de los administradores. Pueden ser administradores los que puedan ejercer el comercio.

e) ORGANO DE VIGILANCIA:

Este podrá estar a cargo de uno o mas personas que pueden ser accionistas o no. Deberan garantizar su buen desempeño mediante caución. No pueden ser comisarios:

- I. Los que conforme a la ley estén inhabilitados para ejercer el comercio.
- II. Los empleados de la sociedad, los empleados de aquellas sociedades que sean accionistas de la sociedad en cuestión por más un veinticinco por ciento del capital social, ni los empleados de aquellas sociedades de las que la sociedad en cuestión sea accionista en más de un cincuenta por ciento.
- III. Los parientes consanguíneos de los administradores, en línea recta sin limitación de grado, los colaterales dentro del cuarto y los afines dentro del segundo.

Son sus obligaciones:

- I. Cerciorarse de la constitución y subsistencia de la garantía que se exige a los administradores dando cuenta sin demora de cualquier irregularidad a la asamblea general de accionistas.
- II. Exigir a los administradores una información mensual que incluya por lo menos un estado de situación financiera y un estado de resultados.
- III. Realizar un exámen de las operaciones, documentación, registros y demás evidencias comprobatorias en el grado y extensión que sean necesarios para efectuar la vigilancia de las operaciones que la ley les exige y para poder rendir fundadamente el dictamen que se menciona en el siguiente apartado.
- IV. Rendir anualmente a la Asamblea General Ordinaria de Accionistas un informe respecto a la veracidad, suficiencia y razonabilidad de la información presentada por el Consejo de Administración a la propia Asamblea de Accionistas, este informe deberá incluir por lo menos:

- a) La opinión del comisario sobre si las politicas y criterios contables y de información seguidos por la sociedad son adecuados y suficientes tomando en consideración las circunstancias particulares de la sociedad.
 - b) La opinión del comisario sobre si esas políticas y criterios han sido aplicados consistentemente en la información presentada por los administradores.
 - c) La opinión del comisario sobre si como consecuencia de lo anterior la información presentada por los administradores refleja en forma veraz y suficiente la situación financiera y los resultados de la sociedad.
- V. Hacer que se inserten en la orden del día de las sesiones del consejo de administración y de las asambleas de accionistas los puntos que crean pertinentes.
- VI. Convocar a asambleas ordinarias y extraordinarias de accionistas en caso de omisión de los administradores, y en cualquier otro caso en que lo juzguen conveniente.
- VII. Asistir con voz pero sin voto a todas las sesiones del consejo de administración a las cuales deberán ser citados.
- VIII. Asistir con voz pero sin voto a las asambleas de accionistas y
- IX. En general vigilar ilimitadamente y en cualquier tiempo las operaciones de la sociedad.
- f) ASAMBLEAS DE ACCIONISTAS: Es el organo supremo de la sociedad, y existen dos tipos de ellas ordinarias y extraordinarias. Estas últimas se reúnen para tratar los siguientes asuntos:
- I. Prórroga de la duración de la sociedad
 - II. Disolución anticipada de la sociedad
 - III. Aumento o reducción del capital social

- IV. Cambio de objeto de la sociedad
- V. Cambio de nacionalidad de la sociedad
- VI. Transformación de la sociedad
- VII. Fusión con otra sociedad
- VIII. Emisión de acciones privilegiadas
- IX. Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce.
- XI. Cualquiera otra modificación del contrato social y

Estas asambleas podrán reunirse en cualquier tiempo.

Las ordinarias se reúnen para tratar cualquier asunto que no sea de los anteriores, y deben reunirse por lo menos una vez al año, durante los cuatro meses siguientes a la fecha de cierre del ejercicio social, con el propósito de revisar los estados financieros de la sociedad.

En ambos casos los accionistas pueden asistir personalmente o a través de mandatarios (a menos que los estatutos dispongan lo contrario, es suficiente carta-poder).

Se convoca a las asambleas a través de publicación en el periódico de mayor circulación del domicilio social con 15 días de anticipación a la fecha de celebración, debiendo publicarse el orden del día. No será válida una resolución tomada por una asamblea que no fue legalmente convocada, al menos que se encuentre representada la totalidad del capital social.

El quórum de asistencia para asambleas es como sigue:

	ORDINARIAS	EXTRAORDINARIAS
Primera	50%	75%
<u>Convocatoria</u>	<u>del capital social</u>	<u>del capital social</u>
Segunda		50%
Convocatoria	cualquier	del capital social

Presidirá las asambleas el Administrador Unico o el Presidente del Consejo de Administración y en su ausencia quien designe la asamblea y se nombrará un secretario, quien levantará un acta que será firmada por él, y por quien haya presidido la asamblea. Tal acta se pasará al libro de actas que esta obligada a llevar la sociedad, en caso de que la asamblea sea extraordinaria deberá protocolizarse ante Notario Público e inscribirse en el Registro Público del Comercio.

Por último hay que señalar que para todo tipo de sociedad incluyendo la sociedad anonima existe una opción que es el ser de capital variable, estatus que les permite aumentar y reducir capital social únicamente a través de asamblea ordinaria, situación que no ocurre en el caso de la sociedad anónima simple en la que tales resoluciones deben de ser a través de Asamblea Extraordinaria, que como ya se dijo es necesario

protocolizar ante Notario y registrar en el Registro Público del Comercio.

Se han analizado los organos sociales de una sociedad anonima, y su forma de operar, ahora bien es oportuno señalar que gran parte del sistema analizado en el caso de la industria maquiladora, son meras formalidades que se cubren para que la sociedad no infrinja ninguna disposición legal que le aplique, se afirma lo anterior, porque hay que recordar que la sociedad anonima-maquiladora que se analiza en el presente estudio es propiedad al 100% de una matriz, en este caso no existen conflictos de interés entre los accionistas, por lo tanto, en las asambleas no existen intercambios de ideas respecto de las decisiones a tomar y no existen grupos de presión para integrar el organo de vigilancia, ya estan tomadas por la empresa matriz las resoluciones que correspondan. Las transmisiones de acciones ocurren en caso de venta de la maquiladora, o bien de cambios en los accionistas minoritarios, (que no son frecuentes). Debemos concluir en este punto que la industria maquiladora adopta forma de sociedad anónima en virtud de ser la estructura mas flexible para la agilidad de operaciones.

IV.2.- LEGISLACION EN MATERIA DE INVERSIONES EXTRANJERAS.

Del análisis que hasta el momento se a hecho de la industria maquiladora, tal vez uno de los puntos mas importantes

que la distinguen, es el hecho de que se trata un proceso de internacionalización del capital, mismo que implica inversión extranjera dentro del país receptor de la industria. Ahora bien al existir inversión extranjera en nuestro país se entra en el ámbito de aplicación de la ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicada en Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 1973, antes de ésta, los ordenamientos que regulaban a la inversión extranjera, eran la Constitución en su artículo 27, limitando la adquisición de inmuebles por parte de extranjeros prohibiéndola en caso de que se encuentre el inmueble en una franja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y de 50 kilómetros a lo largo de las costas, zona que se explicará mas adelante y por otra parte la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General, misma que establece la forma en que operará el control de la inversión extranjera inmobiliaria, y la inversión de capital extranjero en sociedades mexicanas.

La Ley Para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, regula ampliamente la materia de inversiones extranjeras, crea un registro de gran importancia para el control que pretendía realizar, mas adelante se explicarán las funciones del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. El presente estudio no tiene por objeto un análisis histórico y a detalle de el texto de la ley de inversiones, pretende el sacar de esta las disposiciones que aplican a la industria maquiladora, para analizarlas.

El artículo 2 de dicha ley reputa como inversión extranjera, la realizada por:

- Personas morales extranjeras.
- Personas físicas extranjeras.
- Unidades económicas extranjeras sin personalidad jurídica.
- Empresas mexicanas en las que participe mayoritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la empresa.

Es en este último supuesto donde de encuadra el tipo de sociedad que se utiliza para la operación de maquila.

El artículo 4 de esa ley reserva por un lado al Estado Mexicano, las siguientes actividades:

- Petróleo y los demás hidrocarburos.
- Petroquímica básica.
- Explotación de minerales radiactivos y generación de energía nuclear.
- Minería en los casos a que se refiere la ley de la materia.
- Electricidad
- Ferrocarriles
- Comunicaciones telegráficas y radio telegráficas.

El mismo artículo reserva unicamente para mexicanos, o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranejos las siguientes actividades:

- Radio y televisión.
- Transporte automotor urbano, interurbano y en carreteras federales.
- Transportes aéreos y marítimos nacionales.
- Explotación forestal.
- Distribución de gas.

Dentro de la citada enumeración como se podrá ver, no se encuentra comprendida ninguna actividad de manufactura o producción de cualquier tipo de producto, por lo tanto la actividad maquiladora no se ve afectada en este sentido, existiendo plena libertad de acción para la producción y manufactura que se desee.

Existe un principio general dentro del texto de la ley en análisis, que autoriza la inversión extranjera dentro del capital de una sociedad mexicana hasta por un 49%, siempre que no se tenga la facultad de determinar el manejo de la sociedad. En caso de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras determine lo conducente, podrá autorizarse que el porcentaje sea aún mayor, situación que para darse, la inversión deberá ser de beneficio para la economía nacional. A esta regla general de 49% existen dentro de la misma ley, las excepciones siguientes:

- Explotación y aprovechamiento de sustancias minerales, para el caso de concesiones especiales para explotación de reservas minerales nacionales hasta el 34%.
- Productos secundarios de la industria petroquímica 40%.

La ley en análisis crea la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras que está integrada por los titulares de las siguientes dependencias:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Energía y Minas e Industria Paraestatal
- Comercio y Fomento Industrial
- Trabajo y Previsión Social
- Presidencia de la República,

Esta Comisión tiene como principales atribuciones:

- I. Resolver en los términos del artículo 50 de la Ley de Inversiones sobre el aumento o disminución del porcentaje en que podrá participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país cuando no existan disposiciones legales o reglamentarias que exijan un porcentaje determinado y fijar las condiciones conforme a las cuales se recibirá dicha inversión.
- II. Resolver sobre los porcentajes y condiciones conforme a los cuales se recibirá la inversión extranjera en aquellos casos concretos que por las circunstancias particulares que en ellas ocurran, ameriten un tratamiento especial:
- III. Resolver sobre la inversión extranjera que se pretenda efectuar en empresas establecidas o por establecerse en México o en nuevos establecimientos;
- IV. Resolver sobre la participación de la inversión extranjera existente en México, en nuevos campos de actividad económica o nuevas líneas de productos;
- V. Ser órgano de consulta obligatoria en materia de inversiones extranjeras para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones fiduciarias de los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal o por los gobiernos de las entidades federativas y por la Comisión Nacional de Valores.

- VI. Establecer los criterios y requisitos para la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias sobre inversiones extranjeras.
- VII. Coordinar la acción de las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de inversiones extranjeras.
- VIII. Someter a la consideración del Ejecutivo Federal proyectos legislativos y reglamentarios así como medidas administrativas en materia de inversiones extranjeras.

Anteriormente se indicó que en caso de que esta Comisión lo considerará conveniente para la economía nacional, podría aprobar una inversión mayor de la autorizada por la ley de Inversiones (49%), correlacionando esta facultad, con la conferida en la fracción I del artículo 12 (transcripción del cual se hizo arriba) se puede ver que la comisión cuenta con facultades para poder resolver en que porcentaje puede intervenir la inversión extranjera en determinada actividad económica. En uso de las facultades anteriormente desglosadas, en Comisión de fecha 11 de julio de 1973 (4 meses después de la publicación de la Ley de Inversiones Extranjeras) resolvió emitir la resolución general número 1, misma que autoriza a la industria maquiladora a tener en su capital social 100% inversión extranjera, sin que sea necesario obtener autorización para emplear ese porcentaje de inversión. Antes de la entrada en vigor de la Ley de Inversiones Extranjeras, y tomando en consideración que anteriormente no existía ordenamiento que regulara específicamente la inversión extranjera, el fundamento que se empleaba para constituirse hasta con 100% de capital extranjero, eran los oficios

coordinados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Industria y Comercio (analizados en el Capítulo II), aunque estos oficios dentro de sus bases limitaban el establecimiento de maquiladoras a las ciudades fronterizas, la resolución número 1 no limita a ninguna zona el establecimiento de maquiladoras. La Ley de Inversiones Extranjeras a pesar de otorgar facultades discrecionales a la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, limita o conduce tales facultades a criterios, para poder determinar cuando una inversión extranjera debe o no aumentar el porcentaje de aportación, estos criterios son los siguientes:

- I. Ser complementaria de la nacional;
- II. No desplazar a empresas nacionales que esten operando satisfactoriamente ni dirigirse a campos adecuadamente cubiertos por ellas;
- III. Sus efectos positivos sobre la balanza de pagos y en particular sobre el incremento de las exportaciones.
- IV. Sus efectos sobre el empleo, atendiendo al nivel de ocupación que genere y la remuneración de la mano de obra.
- V. La ocupación y capacitación de técnicos y personal administrativo de nacionalidad mexicana.
- VI. La incorporación de insumos y componentes nacionales en la elaboración de sus productos.
- VII. La medida en que financien sus operaciones con recursos del exterior.
- VIII. La diversificación de las fuentes de inversión y la necesidad de impulsar la integración regional y subregional en el área latinoamericana;
- IX. Su contribución al desenvolvimiento de las zonas o regiones de menor desarrollo económico relativo;

- X. No ocupar posiciones monopolísticas en el mercado nacional;
- XI. la estructura de capital de la rama de actividad económica de que se trate;
- XII. El aporte tecnológico y su contribución a la investigación y desarrollo de la tecnología en el país;
- XIII. Sus efectos sobre el nivel de precios y la calidad de la producción;
- XIV. Preservar los valores sociales y culturales del país;
- XV. La importancia de la actividad de que se trate, dentro de la economía nacional;
- XVI. La identificación del inversionista extranjero con los intereses del país y su vinculación con centros de decisión económica del exterior y
- XVII. En general en la medida en que coadyuve al logro de los objetivos y se apegue a la política de desarrollo nacional.

Si se analizan con detenimiento estos criterios se podrá ver que la gran mayoría de ellos encuadran dentro de los objetivos que el gobierno se a propuesto obtener de la instalación de plantas maquiladoras; a saber;

- La industria maquiladora no desplaza a la industria nacional, ni tampoco invade un campo de producción que está tenga cubierto, ya que la industria nacional interviene en la actividad maquiladora, en proporción pequeñísima.
- La industria maquiladora incrementa las exportaciones del país (su finalidad es esa, independientemente de que cada vez en mayor medida los insumos nacionales son vendidos a las maquiladoras).
- Generan una importante fuente de empleo.
- Se ocupan técnicos y personal administrativo mexicanos.

- Cada vez en mayor medida utiliza insumos y componentes nacionales.
- Se instaló en zonas (Matamoros, Agua Prieta, Cd. Acuña, Nuevo Laredo, Reynosa, Nogales, etc.) de desarrollo económico relativo.
- No ocupa posiciones monopólicas en el mercado nacional, ya que en primer lugar no esta creada para comercializar su producción en él, y en segundo lugar las posibles ventas que realice son controladas en términos de volumen y tipo de productos, por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Su importancia dentro de la economía nacional, se traduce en dos factores:
 - + Divisas por los gastos de operación.
 - + Ocupación de mano de obra.

Cabe aclarar que la resolución número uno de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en sesión celebrada por ésta última con fecha 25 de julio de 1984, pasó a ser, la Segunda que en la actualidad es.

Existe una excepción a la regla general prevista por la resolución antes analizada, esta excepción consiste en que si la empresa maquiladora se dedicará a la industria textil, se deberá recurrir a la autorización expresa de la Comisión. Esta excepción debe su origen a la protección en algunos casos excesiva de los gobiernos occidentes para su producción textil. Esta protección funciona mediante la firma de convenios bilaterales, lo cuales operan básicamente otorgando cuotas anuales de importación a los países que son productores y exportadores de este tipo de productos, limitando

así la importación de estos indiscriminadamente al país que se protege, México tiene celebrado con los Estados Unidos de Norteamérica, un convenio que se denomina Multifibras (ampara algodón, lana y fibras sintéticas) a través del cual la Dirección General de la Industria Química y Bienes de Consumo, Dirección de Bienes de Consumo; Subdirección de la Industria Têxtil y del Calzado; Departamento de Materias Primas y Confecciones, dependiente de la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial, asigna cuota textil a los productores textiles del país dentro de la categoría (clasificación que se hace por tipo de prenda y material del que está fabricado); Ahora bien en el supuesto de, permitirse la constitución e instalación de plantas maquiladoras, dentro de la industria textil, sin poner limitación alguna, estas sociedades, con pleno derecho podrían concurrir ante la Secretaria de Comercio y Fomento industrial a solicitar asignación de cuota textil, reduciendo así la posibilidad de que productores nacionales obtengan tal cuota para exportación. De ésta manera la Resolución número Dos en análisis, deja a la discreción de la Comisión la autorización para la creación de ese tipo de empresas, ahora bien la multicitada resolución no solo permite a la constitución de maquiladoras con el 100% de capital extranjero, autoriza igualmente a que sin resolución previa por parte de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras se realicen los siguientes actos:

- a) La transmisión entre inversionistas extranjeros de acciones, partes sociales o activos fijos.

- b) La adquisición por inversionistas extranjeros de acciones o partes sociales, propiedad de inversionistas mexicanos, siempre que antes de la indicada adquisición la inversión extranjera en el capital social de la emisora represente el 75% como mínimo.
- c) La apertura y relocalización de nuevos establecimientos.
- d) La fabricación de nuevas líneas de productos.

Resolución que si se hace necesaria para el caso de empresas textiles.

Del texto de la Ley de Inversiones Extranjeras se desprende la existencia del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, organismo en el que se deben inscribir:

- I. Las personas físicas o morales extranjeras que realicen inversiones reguladas por la Ley de Inversiones.
- II. Las sociedades mexicanas en cuyo capital participen las personas a que se refiere el artículo 2o. de la ley en cita;
- III. Los fideicomisos en que participen extranjeros y cuyo objeto sea la realización de actos regulados por la multitudada ley;
- IV. Los títulos representativos de capital que sean propiedad de extranjeros estén dados en garantía a favor de éstos y sus transmisiones; y
- V. Las resoluciones que dicte la Comisión.

Cada uno de los apartados anteriores constituye una Sección del referido registro, donde deberán inscribirse la sociedad, los accionistas, los títulos de acciones, las resoluciones que se obtengan de la comisión y en su caso el contrato de fideicomiso que celebre la empresa (Mas adelante se analizará este punto). Cualquier cambio que ocurra dentro de la información que el Reglamento del Registro Nacional de

Inversiones Extranjeras exige dependiendo de la sección en que se inscriba, deberá notificarse al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras dentro de los 30 días siguientes a la fecha en que ocurra el cambio.

Por último es oportuno señalar que dentro del texto de la Ley de Inversiones Extranjeras, se estableció como sanción para el caso de actos que se realicen en contravención a las disposiciones de la misma ley, y en el caso de actos que debiendo inscribirse en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras no se inscriban, que en ambos casos sean nulos teniendo como consecuencia el no poder hacer valer los mismos ante ninguna autoridad. Adicionalmente se sancionará con multa hasta por el importe de la operación de que se trate, y cuando ésta no sea cuantificable, con multa hasta de \$100,000.00. Ahora bien existe un tipo especial de sanción que se hace consistir en el no pago de dividendos en dos casos:

El primero cuando la sociedad que en términos de ley esté obligada a su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no lo este no pagará dividendos a sus accionistas.

El Segundo cuando títulos que debiendo inscribirse en el Registro, no lo estén tampoco el propietario no podrá percibir dividendos.

La simulación de actos, cuando el beneficio de éstos (goce o disposición de hecho) recaiga en persona física o moral considerada como inversionista extranjera de bienes o derechos reservados a mexicanos, se castigará con pena corporal hasta

por nueve años y multa hasta de \$50,000.00 pesos. Igual sanción se establece para el caso de adquisiciones que estuvieren sujetas a autorizaciones o requisitos no cumplidos u obtenidos.

Es importante detenerse para analizar los alcances de las sanciones impuestas por la Ley de Inversiones Extranjeras, si bien es cierto que este ordenamiento facilita enormemente la operación de una planta maquiladora, autorizando a que se constituya y opere con 100% de capital extranjero previa autorización en el caso de textileros, también es cierto que existe un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en el cual hay que inscribir todos los actos que el Reglamento de ésta obliga a inscribir, de lo contrario estos son nulos además de existir la sanción, en el caso de sociedades y títulos no inscritos, del no pago de dividendos. Por lo anterior es fundamental que ya en operación una sociedad maquiladora, lleve un control estricto de transmisiones de títulos, cambio de datos proporcionados al registro, etc. para así quedar a salvo de ser sujeto a las sanciones antes indicadas.

Concluiremos en este punto que dentro de la política de inversión extranjera planteada por el actual gobierno, la industria maquiladora ocupa un lugar primordial ya que, dentro de la misma, tal inversión reporta importantes beneficios a nuestro país.

"Es necesario reconocer que el tema de la inversión extranjera directa (IED) siempre polémico y controvertido, ha cobrado gran importancia dado el contexto económico en que se ubican actualmente los países en vías de desarrollo.

El fenómeno de la IED no puede aislarse del marco global de la economía, tanto interna como a nivel mundial, por lo que es necesario relatar así sea someramente, algunas consideraciones generales referentes al panorama económico, que reflejan los motivos que orillaron a la presente Administración a adoptar la política de promoción selectiva de los capitales foráneos.

Hoy en día existe una competencia manifiesta por atraer IED entre los países en desarrollo, (PED) para que compense la fuga o la insuficiencia de los capitales locales y complementen la escasez del ahorro interno. En todos estos países, la actitud ante la IED ha dado un giro importante puesto que una política restrictiva no puede responder adecuadamente a las necesidades urgentes de recursos financieros y tecnológicos que se presentan en los PED.

Empero, no se deben abrir las puertas indiscriminadamente a los capitales foráneos, sino que se les debe orientar a que acudan a sectores específicos y someter un régimen de control para que efectivamente aporten beneficios para el desarrollo económico del país anfitrión.

Por una parte, sería absurdo ignorar el costo que representa la adopción de una política de apertura sobre la IED, pero hay que tener presente que el beneficio inmediato (inyección de capital, transferencia de tecnología, generación de empleos) incide directamente, de manera favorable, en las condiciones económicas tan deterioradas de los países en desarrollo.

De ahí que la adopción de una política de promoción selectiva de la IED sea una respuesta inmediata a la necesidad inaplazable de financiar el desarrollo económico vía inversión directa, al haberse agotado ya los flujos de inversión indirecta bajo los cuales se sustentó el crecimiento económico durante la pasada década.

México no puede sustraerse de esta tendencia generalizada, máxime si consideramos que los efectos negativos de la crisis económica a nivel mundial, han tenido repercusiones innegables en nuestro país, por lo que un cambio de actitud respecto de los capitales foráneos resultaba improrrogable.*30

30 HEFTYE ETIENNE, FERNANDO, Análisis de la Política de Promoción Selectiva de la Inversión Extranjera Directa. Ponencia en el X Seminario de Derecho Internacional Privado, U.N.A.M. México, D.F. octubre 1, 2 y 3 de 1986. Págs. 1 y 2. 1986

IV.3.- REGIMEN INMOBILIARIO (FIDEICOMISO)

Cabe hacer la aclaración de que este regimen no es propiamente parte de la estructura corporativa de una sociedad, se incluye su estudio en este capítulo por dos razones fundamentales, la primera porque en el punto anterior se analizó el regimen de inversiones extranjeras que aplica a la industria maquiladora, en nuestro país, y actualmente la ley que regula el régimen que se pretende estudiar, es la misma ley de Inversiones, pretendiendo tener continuidad en el estudio. La segunda razón es que si bien cierto que el régimen patrimonial no es parte de una estructura corporativa, desde el punto de vista de la matriz de la maquiladora, aquella es propietaria de la sociedad (de hecho) y pretenderá en algunos casos serlo de el inmueble (dentro de la medida que la legislación se lo permita) en que se instale la maquiladora. Ambas entidades forman parte del régimen patrimonial de la empresa matriz, en la medida de lo posible.

Como se indicó en los capítulos I y II del presente estudio la industria maquiladora en nuestro país se ha desarrollado preponderantemente en la frontera norte del mismo, por la simple razón de su cercanía con Estados Unidos, país de donde provienen la mayoría del capital que se invierte en éstas, ahora bien el artículo 27 Fracción Primera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

- I. "Sólo mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos

por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre las tierras y aguas".

Del texto de tal artículo se desprende que ningún extranjero podrá adquirir en una faja de 100 kilómetros en la frontera inmuebles, ahora bien el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Fracción I del artículo 27 de la Constitución General, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de enero de 1926³¹, establece que ningún extranjero podrá ser socio de sociedades mexicanas que adquieran inmuebles en la referida faja. La combinación de estas dos disposiciones restringía de una manera absoluta la posibilidad de que la industria maquiladora pudiera ser propietaria del inmueble donde instalará su planta, dejando como única posibilidad, la de que ésta arrendara dicho inmueble, operación que no ofrecía una estabilidad plena a este tipo de empresas, así pues la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez, a solicitud de algunos hombres de empresa del norte del país, viendo éstos que la prohibición existente en la Ley, no hacía del todo atractivo el que inversionistas extranjeros instalarán sus plantas en el país, acudieron al entonces Presidente, y obtuvieron de él, el que emitiera un acuerdo publicado en el

31

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 21 de enero de 1926.

Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de abril de 1971³², facultando a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar a las instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiduciarias el dominio de bienes inmuebles, destinados a la realización de actividades industriales y turísticas, cuando aquellos inmuebles se encuentren ubicados en una franja de 100 kilómetros a lo largo de la frontera y de 50 kilómetros a lo largo de las costas, siempre y cuando el objeto de tal adquisición sea el otorgar el uso y goce temporal de los mismos a los fideicomisarios.

Aclarando que los extranjeros que adquieran derechos derivados del tipo de fideicomisos a que se refiere el acuerdo, no están obligados a obtener permiso previo por parte de la Secretaría de Gobernación a que se refiere la Ley General de Población. Con ésta disposición se crea una figura a través de la cual el extranjero o sociedad mexicana con cláusula de admisión de extranjeros, puede tener el uso y goce de un inmueble en la franja prohibida, siempre y cuando lo destine a fines industriales o turísticos. El término del contrato de fideicomiso no podrá exceder de 30 (treinta años), término igual al que se refiere el artículo 359 Fracción III de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito).

32 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 30 de abril de 1971.

Ahora bien como se indicó en el subtítulo anterior la ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, se promulgó en 1973. Dentro de su texto (artículos 18, 19, 20, 21, y 22) incluyó los puntos tratados en el acuerdo antes analizado, logrando así integrar a la política de Inversiones Extranjeras una figura jurídica, de tanta relevancia para la Industria Maquiladora, la resolución general número 6 de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras obliga a inscribir en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, a los contratos de fideicomiso que ahora se analizan, (Sección IIIa.) sirven como conclusiones de este tema, las formuladas por García Varas respecto del tema en su ponencia expuesta en el X Seminario del Derecho Internacional Privado:

- 1) La inversión extranjera directa es aceptable para México siempre que cumpla y se ajuste a las normas establecidas por el Gobierno Federal; que se oriente y destine a las actividades que le fijen; que sea complementaria de la inversión nacional, y que no desplace a ésta.
- 2) Por medio del fideicomiso se permite al inversionista extranjero la utilización y el aprovechamiento de bienes inmuebles, sin constituir derechos reales sobre ellos, que se encuentren ubicados en la zona prohibida.
- 3) El propietario, es decir, quien tiene el dominio directo sobre los bienes que el fideicomitente afecta al destino del fideicomiso, es la institución de crédito (la fiduciaria) que los recibe.
- 4) Es por ello que el fideicomiso es el instrumento legal más conveniente para que los extranjeros puedan utilizar los bienes inmuebles en la zona prohibida, estableciendo un derecho personal frente a la fiduciaria, la cual será la única propietaria y de esta forma no se viola el artículo 27 Constitucional, ya que aun cuando se prohíbe

que los extranjeros adquieran el dominio directo, no prohíbe que puedan utilizar y aprovechar los bienes a través del fideicomiso.

- 5) Es por medio del fideicomiso como los extranjeros pueden participar con sus capitales y tecnología en el acrecentamiento del desarrollo industrial y turístico de México.³³

IV.4.- LEGISLACION EN MATERIA DE TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.

En forma reiterada, cada vez que se inicia el tratamiento de algún punto de este estudio, se manifiesta que no se debe pasar por alto la relación corporativa que existe entre la matriz y la maquiladora y que esta relación no es solo corporativa sino que se transmite a todos los factores que intervienen en el proceso de integración de una planta maquiladora.

La citada relación es directa e inmediata, la matriz es propietaria de todos los bienes de la maquiladora y es la accionista mayoritaria de la misma. Partiendo de esta base se analizarán las disposiciones que en la legislación nacional aplican a los contratos que la matriz y su maquiladora celebran respecto a los servicios que ésta le presta.

No olvidando la estructura piramidal que existe entre matriz y maquiladora, hay que tener presente que ambas son entidades jurídicas diferentes y que por lo tanto,

³³ García Varas Eduardo, El Fideicomiso en Zona Prohibida. X Seminario de Derecho Internacional Privado. México, D.F. UNAM Facultad de Derecho 1,2 y 3 de Octubre. Pags. 27 y 28.

independientemente de la legislación que les aplique, es necesario que los actos que celebren entre ellas por orden y transparencia queden contemplados en un acuerdo de voluntades. La figura que se emplea para celebrar este tipo de acuerdos es el llamado Contrato de Maquila y Asistencia Técnica en el cual se pactan principalmente los siguientes puntos:

- a) La maquiladora se obliga a fabricar y ensamblar exclusivamente para la matriz, los productos que esta señale.
- b) El proceso de producción se realizará con la maquinaria y equipo propiedad de la matriz.
- c) Los productos, componentes y partes para ser ensamblados por la maquiladora, también son propiedad de la matriz.
- d) La matriz cubre todos los fletes y cualquier gasto de transportación.
- e) la contraprestación que usualmente se pacta se integra por una parte con el importe de los gastos de operación en que incurra la maquiladora, tales como: costos de mano de obra, renta (en su caso), servicios de luz eléctrica, gas, compra de materiales, seguros etc. la otra parte consiste en pagar un porcentaje que varía entre el 2% y el 5% sobre los gastos de operación antes descritos.
- f) La matriz proporcionara a la maquiladora sus conocimientos, experiencia comercial, técnica y práctica así como asistencia y servicios de administración, para que la maquiladora pueda operar su planta y producir a satisfacción de la matriz.
- g) La matriz proporcionará a la planta maquiladora personal técnico y administrativo, para la operación de la planta.
- h) La matriz entrenará en sus instalaciones a personal de la maquiladora.

Como se ve de las partes principales del Contrato de Maquila y Asistencia Técnica ,estas nos muestran el como la matriz controla la producción y buen funcionamiento de su maquiladora, asegurando en todo tiempo el control de calidad de los productos a ser maquilados en la planta mexicana. La legislación nacional que tiene por objeto el regular la materia de la transferencia de tecnología, es la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso de Explotación de Patentes y Marcas. Analizaremos, antes, su inmediato antecedente es decir la Ley Sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1972³⁴, la cual obligaba a inscribir en el Registro Nacional de Transferencia y Tecnología los siguientes convenios, siempre y cuando surtieran efectos en el territorio nacional.

- a) La concesión del uso o autorización de explotación de marcas.
- b) la concesión del uso o autorización de explotación de patentes de invención, de mejoras de modelos y dibujos industriales.
- c) El suministro de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos, instructivos, instrucciones, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades.
- d) La provisión de ingeniería básica o de detalle para la ejecución de instalaciones o la fabricación de productos.

e) La asistencia técnica, cualquiera que sea la forma en que ésta se preste.

f) Servicios de administración y operación de empresas.

Este ordenamiento en su artículo 9 excluía de la obligación de inscribir los actos, convenios o contratos, a las operaciones de empresas maquiladoras, a las cuales limita a que se sujeten a la legislación que les sea aplicable (Reglamento del párrafo 3° del Código Aduanero.)

La nueva ley en materia de transferencia de tecnología denominada Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el uso de Explotación de Patentes y Marcas, cuyas principales finalidades son:

- 1) Un proceso más eficiente para la adaptación de tecnología importada;
- 2) El desarrollo gradual de tecnologías locales;
- 3) Estimular a las unidades productivas domésticas a adquirir tecnologías apropiadas a la proporción de factores productivos locales que existe.
- 4) Regular la transferencia de tecnología de manera que las condiciones establecidas en los contratos permitan lograr los objetivos de desarrollo económico y social de independencia nacional;
- 5) Fortalecer la posición negociadora de las empresas nacionales;
- 6) Crear conciencia en el empresario sobre la importancia que tiene la tecnología y su transferencia internacional para el desarrollo del país;
- 7) Establecer un registro oficial que permita conocer las condiciones de los contratos y problemática inherente al

proceso de transferencia de tecnología para hacer posible una mejor planeación del desarrollo industrial y tecnológico del país.³⁵

Regula igualmente dentro de sus ordenamientos a la operación de maquila y las obligaciones a inscribir en el Registro Nacional de Transferecna de Tecnología los actos y convenios siguientes:

- a) la concesión del uso o autorización de explotación de marcas;
- b) la concesión del uso o autorización de explotación de patentes de invención o de mejoras y de los certificados de invención;
- c) La concesión de uso o autorización de explotación de modelos y dibujos industriales;
- d) La cesión de marcas;
- e) La cesión de patentes;
- f) La cesión o autorización de uso de nombres comerciales;
- g) La transmisión de conocimientos técnicos mediante planos, diagramas, modelos, instructivos, formulaciones, especificaciones, formación y capacitación de personal y otras modalidades;
- h) La asistencia técnica, en cualquier forma que ésta se preste;
- i) La provisión de ingeniería básica o de detalle;
- j) Servicios de operación o administración de empresas;
- k) Servicios de asesoría consultoría y supervisión, cuando se presten por personas físicas o morales extranjeras o subsidiarias, independientemente de su domicilio;
- l) la concesión de derechos de autor que impliquen explotación industrial; y
- m) Los programas de computación.

Y sujetando específicamente en su artículo 4, a las operaciones de maquila, es decir que los convenios o contratos entre maquiladora y matriz, que incluyeran el traspaso tecnológico estaban obligados a registro, debe entenderse el espíritu de esta ley como un control a posibles simulaciones (que de hecho existían) a través de maquiladoras, al no estar obligadas éstas a la inscripción de sus contratos. Ahora bien se afectó intereses de maquiladoras que efectivamente lo eran y que tenían una estrecha relación con su matriz. Consecuencia de tal afectación, el gobierno incluyó dentro del proyecto reglamento de esa ley un artículo que excluía de la obligación de registro los convenios o actos celebrados por maquiladoras que estuvieran registradas como tales ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Dirección General de Industrias).

Derivado del control generalizado de cambios vigente a partir del 1o. de septiembre de 1982, y en virtud de que era necesario tener inscritos en el Registro de Transferencia de Tecnología los contratos de donde se derivaran adeudos o pagos al exterior (para obtener divisas), es que al publicar el reglamento de la ley en análisis se obliga a las maquiladoras a inscribir sus contratos en el Registro Nacional de Transferencia de Tecnología, dicho sea que en la práctica esta inscripción constituye un mero trámite. Ya que los contratos que son presentados a registro no pasan por ninguno de los

exámenes a que están sujetos el resto de los actos jurídicos contemplados en la ley, esto como medida práctica de fomento a la Industria Maquiladora. En mi opinión si tal registro constituye en la práctica un mero trámite debería desaparecer ya que no perjudica en nada el que el mismo no existiera, cuando la matriz de la maquiladora sea 100% propietaria de la misma.

CAPITULO V
REGIMENES DE CONTROL DE CAMBIOS,
ADUANERO y LABORAL

En el presente capítulo se aglutinaron el estudio de tres legislaciones diferentes que regulan directamente a la industria maquiladora, estas legislaciones aunque diferentes unas de otras, convergen a regular la actividad de maquila, delineando su estructura para obtener una figura atractiva para el inversionista extranjero, pero que reporte beneficios a nuestro país.

V.1.- REGIMEN DE CONTROL DE CAMBIOS

Cuando se analizaron los antecedentes socio-económicos de la Industria Maquiladora en especial el punto que se refiere a la situación de nuestro país que desencadeno la necesidad de promover este tipo de industria (1965) no se menciona como una necesidad imperiosa en ese momento histórico la de que nuestro país se allegara divisas, en ese entonces tal requerimiento no era indispensable, como lo era en la zona fronteriza el crear fuentes de empleo para ocupar la mano de obra desempleada, consecuencia de la terminación del programa de braceros originado en 1942. Ahora bien, en el sexenio en que ocupó la presidencia el licenciado José López Portillo, se generó un interesante fenómeno económico, provocado por las reservas petroleras descubiertas en nuestro país y la explotación que se hizo de ellas, hecho que generó una situación económica

bastante favorable, se tenían altos ingresos por concepto de venta de petróleo y por otro lado una solvencia económica que permitía a nuestro país concurrir ante los bancos extranjeros y obtener atractivos créditos, no solo esto sino que tales instituciones financieras se acercaban a nuestro gobierno ofreciendo créditos. La política de la administración en el poder, en ese momento fue la de crecer con inflación, y aprovechando los créditos a que se tenía acceso, siempre apoyados en las reservas petroleras que poseía nuestro país y fundamentalmente en los precios a que podía vender los barriles de petróleo en el momento de planear tal estrategia.

A finales de 1981 y principios de 1982 la política internacional respecto al precio de venta de crudo dio un giro de 180°, los precios se desplomaron y nuestro país no estuvo en condiciones de poder resistir tal desplome, ya que nuestra política económica estaba basada en la venta de citado hidrocarburo, en consecuencia la balanza de pagos cayo en igual medida, y fue necesario devaluar una vez mas el peso mexicano, sin que tal medida consiguiera nivelar la citada balanza, acentuando un fenómeno que ya se hacia sentir desde años anteriores, la fuga de capitales misma que al ver que el peso mexicano seguía perdiendo fuerza aumento su flujo hacia el extranjero. la administración de López Portillo encontró como soluciones inmediatas (por no ser objeto de este estudio no se analizará los posibles aciertos o desaciertos de tal política)

a la crisis que vivía. Fueron en general dos medidas, mismas que fueron pronunciadas por el entonces presidente el 10. de septiembre de 1982 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha.³⁶ Tales medidas se hacían consistir en nacionalizar la banca privada mexicana, y en establecer un control generalizado de cambios.

La segunda medida mencionada, el control generalizado de cambios, tenía por objeto tener un control absoluto por parte del gobierno federal de las operaciones que se realizaran en moneda extranjera, en consecuencia prohibió la circulación de divisas dentro del territorio nacional. Punto importante en las razones que motivaron al gobierno a emitir tal resolución es la falta de divisas que padecía en ese momento nuestro país.

Por otro lado como ya se a indicado anteriormente, la naturaleza de la industria maquiladora consiste esencialmente en que depende de su matriz, quien le proporciona las sumas de dinero necesarias para sufragar los gastos que se generan por la operación de maquila (a través del contrato de maquila y asistencia técnica antes analizado), en tal virtud esta industria resultaba muy conveniente para la política seguida por el gobierno federal, esto es, esta industria podría proporcionar una fuerte cantidad de divisas, en consecuencia el

14 de septiembre de 1982³⁷ se emitió un nuevo decreto que contenía las reglas generales para el control generalizado de cambios, mismas que en su artículo XII obligaban a las empresas maquiladoras a abrir en los bancos nacionales cuentas especiales en dólares americanos, mismos que servirían para pagar las obligaciones en moneda nacional a que estaban sujetas tales empresas. Obviamente como estaba prohibida la circulación de cualquier tipo de divisa, tales empresas estaban obligadas a cambiar los dólares que entraban al país en el sistema bancario mexicano, por pesos y pagar con estos los citados gastos. Estas reglas generales no estaban lo suficientemente estructuradas como para poder hacer operar un sistema eficiente para la industria maquiladora es por tal razón que en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de octubre de 1982³⁸, el Banco de México publicó las principales disposiciones sobre el control de cambios, giradas por dicho banco mediante télex-circulares a todas las instituciones de crédito del país, el telex-circular No. 71/82 correspondiente a la disposición No. VII bajo el rubro "Empresas Maquiladoras" disponía lo siguiente:

- a) Los bancos abrirían (actuando por cuenta del banco de México) cuentas especiales de depósito denominadas en dólares de los Estados Unidos de América, a empresas maquiladoras residentes en territorio nacional.
- b) Los requisitos para abrir tales cuentas fueron los siguientes:

37 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 14 de septiembre de 1982.

38 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 15 de octubre de 1982.

1. Registro de inscripción en la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
2. Registro Nacional de Contribuyentes.
3. Programa vigente de maquila autorizado por la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.
4. Estimación de promedio de gastos operación.
5. Declaración bajo protesta de decir verdad que no había abierto otra cuenta de ese tipo.

Cumplidos los requisitos anteriores se abría la cuenta dando aviso a Banco de México y a la Dirección General de Industria de la Secretaría de Industria y Fomento Industrial.

- c) Los depositos de las cuentas solo podían ser hechos en moneda extranjera.
- d) Se podía disponer de los saldos en cuenta de la siguiente forma:
 1. Retirando en moneda nacional en efectivo o para abono en una cuenta denominada en moneda nacional, aplicando el tipo de cambio ordinario, para el pago de salarios y demás gastos y erogaciones que tenga que efectuar en el territorio nacional.
 2. Mediante giros u ordenes de pago al exterior, para realizar pagos que cubran gastos propios de su operación.
- e) Se prohíbe librar cheques en moneda extranjera con cargo a estas cuentas.
- f) Los retiros para pagos en el exterior, solo podían hacerse en los siguientes casos; para pagos por importación de mercancías (era necesario acreditar mediante oficio de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial tal importación), pago por mantenimiento, reparación, arrendamiento de maquinaria y equipo, pagos por concepto de utilidades hacia el exterior (acreditar el pago correspondiente a la inversión extranjera realizada en la empresa), pagos por intereses derivados de obligaciones contraídas por empresas maquiladoras depositantes, a favor de entidades financieras del exterior.

En el mismo orden de ideas y en la misma fecha antes citada fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el

télex-circular No. 75/82, en el mismo se mencionaba que las empresas maquiladoras, al abrir sus cuentas especiales en dólares de los Estados Unidos de América, aceptaban que el banco en el cual efectuaban tal operación podía en cualquier momento informar tanto a Banco de México como a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, del incumplimiento en que incurría tal empresa de las disposiciones vigentes respecto del control de cambios, pudiendo quedar esta última autoridad facultada para cancelar el programa de maquila.

Los ordenamientos antes citados estuvieron vigentes hasta el fin de la administración de López Portillo, cabe hacer la aclaración que en la práctica fueron de complicada implementación, ya que la estructura de los mismos no era la adecuada para las necesidades de la industria maquiladora.

El 13 de diciembre de 1982³⁹ pocos días después de la toma de protesta de Miguel de la Madrid Hurtado, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación un nuevo decreto del control de cambios el cual esencialmente autorizaba la existencia de dos mercados de divisas uno libre y otro controlado. El artículo Segundo del citado Decreto menciona que queda comprendidos en el mercado controlado de divisas los pagos que efectuen las empresas maquiladoras, correspondientes a sueldos, salarios, arrendamientos, así como sus adquisiciones de bienes y

contratación de servicios de origen nacional, exceptuando activos fijos. Su artículo 5o. mencionaba que las empresas debían vender al tipo de cambio de cambio controlado, a las instituciones de crédito del país; por las divisas que requiriera para pagar los conceptos antes citados sujetandolos a conservar por cinco años y a disposición de la Secretaría de hacienda y Crédito Público, la documentación que comprobara el cumplimiento de tal disposición. las obliga tambien a no efectuar en el extranjero el pago de los rubros antes citados, ni cambiar divisas contra pesos con personas que no sean instituciones de crédito del país.

Al igual que la disposicion original del control de cambios esta unicamente contiene disposiciones generales, en consecuencia el gobierno federal paulatinamente en el año de 1983, se encargo a la tarea de publicar disposiciones complementarias a este decreto, aplicables a ramas ya especificas de la industria y el comercio. En ese orden de ideas con fecha 11 de abril de 1983 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación⁴⁰ las reglas complementarias del control de cambios para empresas maquiladoras, tales reglas son cinco y se hacen consistir en:

1) el decreto de fecha 13 de diciembre de 1983 incluía dentro del mercado controlado de divisas las exportaciones que realizaran las empresas mexicanas. La primera regla que ahora

40

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 11 de abril de 1983.

se analiza, exceptúa del tal mercado controlado las exportaciones de mercancías que realicen las empresas maquiladoras que están registradas ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. En tal virtud no requerirán formular compromiso de venta de divisas. Requisito que no los exime de presentar las facturas denominadas en cualquiera de las divisas convertibles, que amparen los pagos que reciban por los bienes que producen o los servicios que prestan.

2) Se amplía el decreto base, en el sentido que las empresas maquiladoras deberán vender las divisas a instituciones crédito del país a tipo de cambio controlado vigente el día en que se efectúe la operación, por el importe en moneda nacional a que asciendan los conceptos tales como: sueldos y salarios, arrendamientos, adquisiciones de bienes, contratación de servicios de origen nacional exceptuando activos fijos, contribuciones fiscales federales y locales a su cargo, primas de seguro, intereses y demás accesorios correspondientes a financiamientos pagaderos en moneda nacional, así como cualquier otro gasto de operación dentro del país. En el capítulo número III del presente estudio se analizó el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1985, en tal capítulo se hizo un análisis de los programas de ventas México de maquiladora, que se hace consistir en una autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para que las empresas maquiladoras puedan

vender en el mercado nacional hasta el 20% de su producción, ahora bien los ordenamientos anteriores a este decreto también contemplaban tal disposición, en consecuencia y en relación con los decretos del control de cambios que ahora se analizan, surgió una inquietud dentro de los funcionarios de empresas maquiladoras, su inquietud consistía en considerar que si tenían un programa para ventas en el mercado nacional, debidamente aprobado por la autoridad competente, y derivado del mismo ingresos en moneda nacional, podían o no aplicar tal moneda, para el pago de sus gastos de operación (mismos que ya fueron desglosados), las disposiciones anteriores es decir el decreto de fecha 10. de septiembre de 1982 y 13 de diciembre de 1982 no regulaban ni contemplaban la posibilidad de que las empresas maquiladoras pudieran realizar los pagos por gastos de operación, utilizando sus ingresos en pesos por ventas en el mercado nacional del producto. Ahora bien la regla segunda que ahora se analiza, autoriza a deducir el ingreso en moneda nacional correspondiente a las ventas y prestaciones de servicios que efectuen en territorio nacional siempre y cuando tengan autorización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para realizar tales operaciones, de las divisas que están obligados a cambiar para cubrir sus gastos de operación.

El cambio de divisas por moneda nacional, deberá efectuarse a más tardar el último día hábil del mes en que se hagan los gastos que amparen.

Existe unicamente una excepción, a la obligación de las maquiladoras de vender divisas para obtener moneda nacional y con esta pagar gastos de operación, esta excepción consiste en los créditos otorgados por instituciones financieras del exterior otorgados para la construcción de inmuebles o parques industriales, y que en estos se hayan otorgado el uso y goce a maquiladoras (contratos de arrendamiento), en el entendido de que las partes hayan pactado en tales contratos de arrendamiento, que las rentas a pagar por la maquiladora se apliquen a liquidar los citados créditos. Es necesario que los créditos se encuentren registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que la institución bancaria que efectue la operación tenga en su poder originales del contrato origen de la operación.

3) Se obliga a las empresas maquiladoras a presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada mes, ante la Dirección General de Aduanas cierta información consistente en:

- 1) La fecha y el monto de las divisas vendidas del mes inmediato anterior a instituciones de crédito del país.
- 2) Los montos de moneda nacional que se destinaron a pagar cada uno de los conceptos a que se refiere la regla segunda anteriormente analizada.
- 3) A la información que se debe presentar ante la Dirección General de Aduanas se deberá anexar los comprobantes de venta de divisas. Se deberá enviar copia de estos formatos de avisos a la Dirección General de Industria Metal Mecánica y Bienes de Capital la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la oficina de información del sistema cambiario del Banco de México.

- 4) Estan obligadas las empresas maquiladoras a conservar durante cinco años la documentación que compruebe la venta de divisas dentro del sistema bancario mexicano.

Como podrá verse de lo anteriormente manifestado el punto mas importante del régimen de control de cambios aplicable a las industrias maquiladoras, es el que deberán convertir a moneda nacional, el importe de sus gastos de operación, ahora bien ha sido debatido en la práctica que se debe entender por gasto de operación, al efecto el Banco de México en consultas particulares que se le han formulado ha emitido criterios en contrario, para tratar de aclarar este punto a continuación se realiza una cita.

"Es importante resaltar que el concepto de gasto es el común denominador de los reglones sometidos al mercado controlado de divisas de acuerdo con las reglas de control de cambios, lo que interpretado a contrario sensu significa que toda aquello que no alcance la categoría de gasto queda incluido por ministerio de ley, en el mercado libre de divisas.

Efectivamente en nuestro concepto el primer enfoque a las reglas de control de cambios aplicables a maquiladoras debe realizarse al amparo de la naturaleza de elemento sujeto a calificación. Es decir definir de primera instancia si se trata de un ingreso o de un gasto para las mismas.

A continuación se presentan algunos casos de conceptos que no estan sujetos al mercado controlado simplemente por que no son gastos.

- 1) Contraprestaciones por servicios de maquila.- Estas son las contraprestaciones que recibe la empresa maquiladora de su matriz por los servicios que presta (derivado del contrato de maquila y asistencia técnica anallizado en el capítulo anterior).
- 2) Utilidades y dividendos.
- 3) Participación de utilidades a los trabajadores.- (No se considera este rubro como gasto ya que dicha

participación de utilidades a los trabajadores se deriva de una utilidad y no un gasto que tenga que cubrirse con los ingresos originarios de la empresa)".⁴¹

Como conclusión a este punto basta decir, que el régimen de control de cambios aplicable a la industria maquiladora unicamente aprovecha el que estas empresas operen con capital extranjero, para allegar divisas al país, obligandoles a cambiar lo que ya se definió como gastos de operación en moneda nacional al tipo de cambio controlado. El sistema de control de cambios antes analizado, en la vida diaria resulta de mas o menos fácil operación para la industria maquiladora, quien a cambio de recibir la mano de obra barata de nuestro país, no tiene ningun inconveniente en cambiar las divisas de su país de origen a moneda nacional para cubrir los gastos que se generan en el nuestro.

V.2.- REGIMEN ADUANERO:

En el capítulo III, correspondiente al análisis del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, se analizaron algunos conceptos aduanales aplicables a la industria maquiladora, ahora bien en el presente punto se estudiará como opera tal régimen, tomando en consideración que el mismo constituye un punto fundamental para

41

CACHEAUX AGUILAR, RENE. Aspectos Fiscales y de Control de Cambios relevantes en la actividad corporativa en las empresas maquiladoras de exportación. México, D.F. 1985. Estudio presentado para el IX Seminario de Derecho Internacional Privado. C.D. Juarez, Ch. Pags. 13 y 14

el funcionamiento de la industria objeto de estudio, ya que de él depende su puesta en práctica. Se estudiarán los regímenes tanto Americano como Mexicano, y por la naturaleza práctica de la operación de maquila, se iniciará por analizar al primero. Sólo se estudiará el de los Estados Unidos, debido a que es el principal emisor de capital para instalar maquiladoras, además de que si son otros los países emisores del capital, seguramente harán pasar la maquinaria, equipo y materia prima, por los Estados Unidos.

V.2.1.- REGIMEN ADUANAL AMERICANO APLICABLE A LA MAQUILADORA.

Los trámites de importación y exportación dentro de los Estados Unidos deben ser realizados por:

- a) El propietario de las mercancías
- b) El agente del propietario
- c) El consignatario.

Para estos efectos el Agente Aduanal (Customs House Broker) puede actuar como agente.

TRAMITE.-

Para internar a los Estados Unidos mercancías es necesario presentar factura, conocimiento de embarque o papeleta de embarque.

Al arribar la mercancía, un oficial de aduana autorizado examinará la mercancía, se cerciorará de que ésta coincida con lo que marcó o manifestó en la factura. Así mismo verificará que la mercancía haya sido marcada, indicando su país de origen. Al terminar este proceso, un oficial especializado procederá a clasificar la mercancía según su avalúo para determinar los impuestos a pagar.

Los sistemas de avalúo previstos por la Ley de Fomento de Comercio de 1979 (The Trade Agreement Act) en específico su artículo 19 Sección 1500 son:

- 1) Valor de la operación.
- 2) Valor de la operación de mercancía idéntica.
- 3) Valor de la operación de mercancía similar.
- 4) Valor deductivo.
- 5) Valor computado.
- 6) Ajustes razonables.

Según el ordenamiento antes citado estos sistemas de valuación se aplicarán en el orden en que fueron citados, es decir el método mas usual y primero en su orden es el de valor de la operación; será el único que se detalle como opera:

Se define como precio actual pagadero por la mercancía ("Precio Factura") más algunos conceptos o partidas que no se incluyen en tal precio factura; tales como:

- Costos de empaque (materiales y mano de obra empleados en el mismo).
- Cualquier comisión de venta pagadera por el comprador.
- Utilidades que reciba el vendedor.
- Valor de cualquier regalía que el comprador este obligado a pagar.

Estas cantidades adicionales solo se agregan a precio en caso de que:

- 1) No hayan sido ya incluidas en el precio.
- 2) Si estan basados en datos e información detallada de valor.

Si no existe información suficiente o apropiada, se empleará el método siguiente en la lista antes descrita.

Existen cantidades que para efectos del sistema de avalúo que se analiza, no son consideradas, estas son:

- Costos, cargos o gastos de transporte.
- Seguros.
- Transportes pagados en el país de producción.
- Baja de precio ocurrida despues de la importación.
- Derechos de importación.
- Gastos de mantenimiento, construcción y soporte técnico respecto de la mercancía despues de la importación.

Existen prohibiciones para aplicar el sistema de valor de la operación, a saber:

- Valor desconocido o incierto

- Limitaciones legales o geograficas respecto a reventa.

Como se dijo anteriormente éste sistema, es el base, unicamente en caso de no poder aplicar este sistema se utilizarán los demás.

Para el caso de exportaciones, el único trámite necesario es presentar un manifiesto de exportación ante la aduana.

Una vez hecho el avalúo de la mercancía, se procede a la clasificación de la misma dentro de la tarifa de los Estados Unidos (Tariff Schedule of the United States), para determinar los impuestos a pagar, tomando en cuenta su clasificación dentro de la misma y su avalúo.

Dentro de la tarifa de los Estados Unidos, existe la categoría 8, misma que dispone una clasificación especial de ventaja, que otorga a los artículos manufacturados, fabricados o ensamblados en el extranjero. En específico tales beneficios se encuentran contenidos en las fracciones 800.00, 806.20, 800.30 y 807.00 a continuación se estudiará cada una de estas fracciones (aunque en el Capítulo I ya se analizaron brevemente las fracciones 806.30 y 807.00):

800.00.- Permite la entrada libre de impuestos, de artículos que exportados de los Estados Unidos, son reimportados pero sin mejora o cambio en su condición o incremento en su valor, las reglas para tomar este beneficio son:

- El artículo que se reimporta no debe haber sido exportado con el beneficio del "Drawback" (reintegro de derechos aduanales, 99%, pagados por la importación de materias primas que se utilizaron en la fabricación de productos exportados, se le denomina también prima de exportación).
- No haber sido fabricado ni manufacturado en un almacén de depósito aduanal.
- Que el artículo estuvo sujeto al impuesto sobre la renta al momento de su importación original, a menos que el artículo haya sido sujeto al impuesto sobre la renta al momento de su producción o exportación y se compruebe que tal impuesto no fue reembolsado.

806.20.- Se refiere a la importación de artículos reparados o alterados en el extranjero.

806.30.- Se refiere a productos exceptuando metales preciosos, manufacturados en Estados Unidos y que son exportados para continuar su proceso productivo en el exterior, y reimportados para continuar su proceso. El beneficio de estas fracciones consiste en pagar impuestos, solo por el valor agregado en el exterior (sea por cualquier concepto).

No aplicando el beneficio cuando:

- El producto inicialmente haya sido exportado desde una custodia de aduanas continua.
- Se haya exportado con beneficio de Drawback.
- Se haya exportado dando cumplimiento a una ley de los Estados Unidos, o una Agencia Federal haya requerido su exportación.

807.00.- Aplica para artículos ensamblados en el exterior, fabricados en los Estados Unidos; bajo las siguientes reglas:

- Que el producto sea exportado listo para ser ensamblado, sin necesitar ya de ningún proceso de fabricación.
- El producto no debe perder su identidad física ni cambiar de forma durante el proceso de manufactura.

- No debe ser alterado su valor excepto por el proceso de ensamble y por operaciones incidentales, tales como limpieza, lubricación o pintura.

Esta fracción no aplica cuando:

- Si los componentes son exportados desde una zona de custodia de aduanas continua.
- Si se tomo el beneficio del Drawback.
- Si se exportan los productos en cumplimiento de cualquier ley de los Estados Unidos o por orden de Agencia Federal.
- Cuando se trate de procesos productivos donde la union de materiales no sea física, como en el caso de mezclas o conbinaciones de gases, químicos y productos alimenticios (esto no se considera ensamble).

Fuera de la tarifa de los Estados Unidos existe otro ordenamiento denominado Sistema Generalizado de Preferencias, contenido en la Ley de Comercio de 1974 (título V) Ley Pública 93-6(18) fracciones 501-505, este sistema otorga a ciertos productos provenientes de algunos países en desarrollo (México entre ellos), el beneficio de no pagar impuestos por importación. El primer requisito es que el producto este incluido dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (debe estar marcado con un "A" en la tarifa de los Estados Unidos, si tiene una A con asterisco significa que no califica) en este caso al importar tal producto bajo este régimen, debe acreditarse de que país proviene, para que se compruebe que está incluido dentro del sistema, esto se comprueba mediante un certificado de origen, en nuestro país la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, es quien se encarga de otorgar tales certificados, el siguiente requisito consiste en que los

costos directos de producción generados en el país de origen sean superiores al 35% del valor del producto y en caso de que el producto sea procesado en dos o mas países, del 50% de costo del producto.

Como se indico en el capítulo I, en la parte que se analizo la situación económica de los Estados Unidos al surgir la Industria Maquiladora en México, las fracciones 806.30 y 807.00 fueron creadas por el Gobierno Norteamericano en virtud de la solicitud que le hicieron industriales de ese país interesados en iniciar el proceso de internacionalización del capital, fracciones que son fundamentales en la existencia de las maquiladoras, ya que el beneficio de solo pagar impuestos por el valor agregado en el extranjero, hace que junto con una mano de obra barata, esta industria pueda general precios competitivos a nivel internacional.⁴²

V.2.2.- REGIMEN ADUANAL MEXICANO APLICABLE A LA INDUSTRIA MAQUILADORA.

Cuando se estudio el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, se analizó con detalle el sistema aduanal mexicano, aplicable a la maquiladora, por ser tal ordenamiento quien regula tal sistema ahora se analizarán algunos puntos que por ser parte de la Ley Aduanera

42 KEMPT, SMITH DUNCAN AND HAMMOND, a Professional Corporation, legal memoranda re: Off Shore Manufacturing, El Paso, Texas 1985. Pags.1 a 10.

y su reglamento, se analizaron brevemente en ese capítulo.

Se iniciará por indicar que la Ley Aduanera actualmente vigente exige que la entrada al territorio nacional o la salida de éste, de mercancías deben realizarse por los lugares que esten debidamente autorizados, quienes las transporten estan obligados a mostrarlas a la autoridad aduanera, acompañando la documentación correspondiente. No se permite la entrada al país de las siguientes mercancías:

- Explosivas.
- Corrosivas.
- Contaminantes.
- Radioactivas.
- Inflamables.

Si no se recaba autorización previa de la autoridad que sea competente.

Las mercancías pueden entrar al territorio nacional por vía terrestre, marítima, fluvial, aérea, o por otros medios de conducción y por vía postal.

Ahora bien el trámite aduanal se inicia con la obligación de quien desee importar o exportar mercancías, de presentar en la forma oficial aprobada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, un "PEDIMENTO" donde se proporcionan los siguientes datos:

- Régimen Aduanero.
- Datos que permitan el cálculo de impuestos.

Al pedimento hay que acompañar en el caso de importación, la factura comercial, redactada en español, que contenga datos para identificar la mercancía, tales como:

- a) Lugar y fecha de expedición.
- b) Nombre y domicilio del destinatario.
- c) Las marcas, números, clase y cantidades parciales de bultos y total de ellos.
- d) Descripción comercial detallada de las mercancías y especificando clase cantidad de unidades, números de identificación así como valores unitarios y total de estas.
- e) Las cantidades por concepto de fletes y seguros.
- f) Nombre y domicilio de quien remite.

Además de la factura se debe acompañar, los documentos que comprueben, en caso de ser necesario el origen de la mercancía, el conocimiento de embarque en tráfico marítimo o guía en tráfico aéreo.

En el caso de exportación además del pedimento se requiere de factura (en iguales términos que para importación).

Las mercancías que se pretendan importar o exportar se depositarán ante la aduana para que aquellas se destinen al despacho aduanero.

Una vez presentado el pedimento, la aduana procederá al reconocimiento aduanero el cual consiste en el exámen de las mercancías para poder precisar su origen, naturaleza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y el resto de las características, a fin de poder clasificarlas conforme a tarifa del impuesto a la importación o exportación que corresponda. Una vez clasificada la mercancía se determinarán los impuestos a pagar (los datos contenidos en los pedimentos deben coincidir con la mercancía objeto de despacho aduanero). Se mencionó al inicio de este punto que era necesario precisar en el pedimento el régimen aduanero al que se destinarían las mercancías, la legislación de la materia distingue dos tipos de regímenes; de importación y de exportación mismos que se subdividen según el siguiente cuadro:

- a) Definitiva
- b) Temporal:
 - b.1) Para retornar al extranjero en el mismo estado
 - b.2) Para transformación, elaboración o reparación.
 - b.3) Para depósito industrial
- c) Para reposición de existencias
- d) Depósito fiscal
- e) Tránsito de mercancías

I. IMPORTACION

- a) Definitiva
- b) Temporal:
 - b.1) Para retornar al país en el mismo estado.
 - b.2) Para transformación, elaboración o reparación.

I. EXPORTACION

La industria maquiladora queda comprendida dentro del régimen aduanero de importación temporal, anteriormente (como ya se explicó en el capítulo II del presente estudio) la actividad maquiladora estaba regulada por el Reglamento del Párrafo III del artículo 321 del Código Aduanero para el Fomento de la Industria Maquiladora, al entrar en vigor la nueva Ley Aduanera (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981) en su artículo transitorio Séptimo dispuso que hasta que se publicara el Reglamento de esa ley continuaban vigentes en lo que se no opusieran a la misma entre otros, el citado Reglamento para el Fomento de la Industria Maquiladora. Al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de la Ley Aduanera, el 18 de junio de 1982, abroga de una forma por demás peculiar el reglamento antes precisado ya que expresamente lo abroga, pero dentro de su texto no contiene disposiciones que regulen la industria maquiladora, y en su artículo Octavo Transitorio (donde deroga el reglamento anterior) menciona que tales industrias continuaran operando con los programas de maquila vigentes, "hasta que se expida un ordenamiento que regule el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora". Mencionando que esta industria podrá seguir teniendo el beneficio de exención previsto en la Ley Aduanera.

Las importaciones temporales ya efectuadas seguían teniendo vigencia. Ahora bien si el decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación no apareció sino

hasta el 15 de agosto de 1983, tenemos que existió una **Vatio Legis** por espacio de 13 meses, en los que no existió un ordenamiento debidamente estructurado que regule esta industria, situación por demás absurda e increíble, que refleja un grave descuido del Ejecutivo, aún en el momento de expedir el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, en mi opinión cometio un segundo error, jurídico al regular una materia cuya base es la aduanera, en un decreto aislado, (situación que se criticará en las conclusiones de este estudio). Se hizo este parentesis para ubicar al Decreto dentro de la Legislación Aduanera, ya que dentro de esta encontramos únicamente dos ordenamientos que la refieren. El artículo 58,4° párrafo quien exenta del pago de impuestos tanto de importación y exportación de materia prima, maquinaria y equipo que hagan las empresas maquiladoras debidamente autorizadas por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Y el artículo 135 del Reglamento de la Ley Aduanera quien define como industria maquiladora "a la empresa, persona física o moral o establecimiento, sujeta a un programa de maquila industrial, de servicio o de cualquier naturaleza, aprobado y bajo registro de la autoridad competente, destinado a la transformación, elaboración o reparación de mercancías o materias primas de procedencia extranjera, importadas temporalmente para ser retornadas al extranjero". Menciona también que la excepción, es decir el régimen de no pago de impuestos sino solo garantía de los mismos, se otorgará si se comprueba ser una industria maquiladora. Por último define

bajo que regímenes se importan los elementos requeridos en una operación de maquila, ya que cita como aplicables a este régimen, ciertos artículos de la ley que se refieren a la importación temporal.

Como se dijo antes el régimen aduanero a detalle aplicable a la industria maquiladora, fue tratado en el capítulo III, y el presente punto tuvo por objeto tratar algunos puntos generales de la Ley Aduanera que como tales también aplican a esa industria.

V.3 REGIMEN LABORAL.-

Cuando se inició este estudio, se manifestó que nuestro país juega un papel dentro el consenso económico mundial, este papel desde el punto de vista del proceso de internacionalización del capital, consiste en ser país anfitrión de industria maquiladora, ya que el mismo ofrece un gran volumen de mano de obra disponible y barata. Incluso la causa que generó en nuestro país, esta industria, fue el desempleo que en la frontera norte provocó la terminación del Programa de Braceros. tomando en consideración lo anterior, salta a la vista que las relaciones laborales en este tipo de industrias, son fundamentales para su funcionamiento, ya que la mano de obra es el factor mas importante del proceso que en las mismas se lleva a cabo.

Aunque se cuente con una estructura corporativa, y aduanera adecuadas en este tipo de industrias, no puede pensarse en que se podrá tener una empresa maquiladora que funcione optimamente sin estructura laboral sana, la fuerza de trabajo es realmente el motivo de su existencia y por lo tanto los conflictos que pueda haber en este punto son en extremo delicados.

Dentro de nuestra legislación no se encuentran ordenamientos específicos que la regulen, como ocurre en el caso de la Ley de Inversiones Extranjeras, el régimen de transferencia de tecnología, o la Ley Aduanera, el régimen legal laboral de la maquiladora opera en la misma forma que en el resto de las industrias, es decir piramidalmente encontramos el artículo 123 constitucional, el cual en su apartado A establece las bases o condiciones fundamentales para cualquier relación de trabajo, excluyendo a los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión, y del Gobierno del Distrito Federal, para quienes establece sus bases mínimas en el apartado "B". Partiendo de la base constitucional, surge la Ley Federal de Trabajo que rige las relaciones de trabajo comprendidas en el apartado A de la constitución. No es objeto de este estudio hacer un análisis de tal ley, únicamente se tratará el importante impacto que lo laboral refleja en la Industria que se analiza. Basta decir que la maquiladora esta obligada al igual que el resto de las empresas del país a cumplir con la Ley Federal de Trabajo.

al constituirse la fuerza de trabajo, como uno de los factores relevantes en esta industria, aparecen los sindicatos como punto de gran importancia en este tipo de industria, antes de avanzar definiremos que es un sindicato en términos de la Ley Federal del Trabajo. "Es la asociación de trabajadores o patrones, constituida para el estudio, mejoramiento y defensa de sus respectivos intereses. Sindicatos que a su vez pueden agremiarse en federaciones o confederaciones de sindicatos. Derivado de este concepto encontraremos la figura del Contrato Colectivo de Trabajo, que se define como "el convenio celebrado entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patrones, con objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una o más empresas o establecimientos". Como es sabido, en México, existen federaciones y confederaciones de sindicatos, con una fuerza extraordinaria, misma que les es dada en virtud de las grandes masas de trabajadores que controlan. La CTM (Confederación de Trabajadores Mexicanos) controla a los sindicatos de las principales industrias nacionales, adquiriendo así un poder increíble.

La regla de oro de este tipo de agrupaciones es conseguir la mayor cantidad posible de contratos colectivos, ya que estos constituyen, una lista, que será la forma de medir fuerzas y adquirir o perder poder entre ellos, y frente a otro tipo de instituciones, principalmente ante el gobierno.

En 1969 momento histórico en el que la industria maquiladora surge como fenómeno social de importancia en el norte del país, las grandes federaciones nacionales de sindicatos concurren a tratar de obtener para si contratos colectivos. Se considera que la CTM es la que con mas de ellos cuenta, seguida de la CROC (Confederación Regional de obreros y Campesinos). las relaciones entre sindicatos y empresa en la Industria Maquiladora son en general bastante estables y cordiales, este fenómeno es atribuible a dos situaciones, la primera de ellas es que este tipo de empresa dentro de sus prioridades cuenta con la de mantener "estupendas" relaciones con los sindicatos.

Por otro lado generalmente éstas empresas ofrecen condiciones y prestaciones de trabajo que están por encima de los mínimos a que obliga la ley. Un tercer factor puede señalarse en este punto y es de que de conformidad con el sistema mexicano las federaciones de sindicatos adquieren tal poder que controlan los sindicatos de empresas, impidiendo que los trabajadores tengan opción a decidir respecto de tal o cual asunto. La empresa no tienen opción ya que el sindicato controla la fuerza laboral y puede en un momento dado hacer que la empresa pare su operación, en consecuencia tiene que negociar con el sindicato para obtener trabajadores y manener un régimen de armonía en la planta. Como es conocido las confederaciones de trabajadores cuentan con sistemas por demas hábiles para obtener agremiar trabajadores, en muchos casos

estos sistemas son violentos y "amafiados". En general la interacción de fuerzas en la industria maquiladora es laborablemente, igual que en el común de las empresas, los trabajadores como tales no tienen poder de decisión respecto de sus derechos, estos los maneja el sindicato a su conveniencia, que generalmente no es la de aquellos. La empresa negocia con el sindicato, obteniendo así su principal objetivo, mano de obra que trabaje en armonía, para tener altos niveles de producción.

Es en este punto importante subrayar que aunque actualmente a disminuido el fenómeno en la industria maquiladora se ha caracterizado por contratar mano de obra femenina;

"Los argumentos de los empresarios acerca de la ocupación de las mujeres han girado, fundamentalmente, en torno a que su fuerza de trabajo es barata. Gerentes, administradores y jefes de personal en las plantas maquiladoras juarenses manifestaron, en diversas entrevistas, que preferían personal femenino por su habilidad y paciencia, ya que las mujeres realizan su trabajo con mayor precisión que los hombres, y por que son capaces de durar más tiempo sentadas en un lugar haciendo la misma tarea durante la jornada laboral. Los empresarios, por su parte, señalan que dada la delicadeza que requieren ciertos trabajos en las maquiladoras, nadie hay mejor que las mujeres para efectuarlos. Sin embargo, históricamente han existido labores que han exigido una delicadeza comparable con la de las mujeres, pero que han sido hechas por hombres. Patricia Fernández cita algunos: miniaturistas persas, tapiceros florentinos y escribanos medievales. Tanto la división

sexual del trabajo como la utilización de niños no se ha debido a atributos sociales, sino al objetivo empresarial de lograr una mayor tasa de ganancia.*43

C O N C L U S I O N E S :

1.-Es innegable la importancia que para nuestro país tiene la Industria Maquiladora que se estudió en esta investigación, sus efectos son positivos para la economía nacional en esencia por lo siguiente:

A) En su momento, como se dijo en el capítulo de historia de la industria maquiladora, solucionó en gran medida el grave problema del desempleo en la franja fronteriza del norte de México. En la actualidad continúa cumpliendo con esa función siendo importante fuente de empleos.

B) Debido al régimen de control de cambios que existe en nuestro país, derivado a la crisis económica que prevalece en el mismo, la obligación de la maquiladora a cambiar a pesos las divisas que requiera para cubrir sus gastos de operación, acarrea una importante derrama de divisas, que en la actualidad son indispensables para nuestra economía.

C) Cada vez en mayor medida la industria maquiladora

requiere de insumos nacionales para la manufactura o fabricación de los productos que exporta. Con un mercado nacional seriamente deprimido como lo es el nuestro, la industria nacional puede concurrir ante la maquiladora a colocar productos que en otra situación sería difícil vender.

D) Los programas de ventas en el mercado nacional por parte de maquiladoras, estudiados en el capítulo de análisis del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, en la medida de lo posible y paulatinamente conseguirán colocar en nuestro país productos que resultaría muy costoso importar directamente, y que la industria local no puede producir, consiguiendo de aquella forma diversificar la oferta de productos.

E) El perfil de las ciudades fronterizas antes del gran desarrollo de la Industria Maquiladora, consistía en ciudades que servían en cierta medida de campos de diversión para los norteamericanos que vivían cerca de la frontera, en realidad estaban plagadas de locales donde el alcohol y la prostitución se encontraba fácilmente. Paulatinamente las ciudades fronterizas han cambiado para transformarse poco a poco en ciudades industriales, sin poder ser consideradas aún como tales.

2.- A pesar de los importantes beneficios que la maquiladora ofrece al país, no debemos olvidar que la misma existe por ser parte de un fenómeno económico internacional llamado proceso de internacionalización del capital, fenómeno que ubica a nuestro país como un oferente de mano de obra barata, y por lo tanto excelente opción para a través de transferir al mismo parte de los procesos productivos de la matriz, abatir costos de producción, consiguiendo así precios competitivos a nivel internacional. Tomando en consideración lo anterior debemos señalar en esta conclusión que en nuestra opinión la Industria maquiladora debe ser considerada como un escalón que ayudara a que México supere vicios y problemas que arrastra desde largo tiempo atras, tales como una planta productiva ineficiente en la mayoría de los casos, una agricultura sin infraestructura de organización y en consecuencia improductiva, exportaciones de materia prima, mismos que con una industria sólida deberían de ser productos finales etc. La maquiladora al ocupar y capacitar mano de obra y derramar divisas, puede y de hecho lo hace ayudar a nivelar la economía y ofrecer mano de obra calificada a la industria nacional.

Ahora bien estos factores deben de capitalizarse para obtener en un futuro se exporte y se atraiga divisas suficientes con productos elaborados por industria local, para nivelar nuestra balanza de pagos, haciendo de la industria maquiladora una industria accesoria, que en un momento dado

será conveniente mantener por las divisas que genera. No se puede pensar que nuestro país continuará proporcionando indefinida e ilimitadamente mano de obra a esta industria, la cual debería ser ocupada por la industria nacional, si ésta fuera sólida. Se debe pensar en fomentar y capitalizar los beneficios de la maquiladora para que aquellos nos permitan superar deficiencias y así poder tener una industria mexicana sana que comparta con la maquiladora los beneficios de una mano de obra calificada que permita competir en mercados internacionales.

3.- El decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, ya analizado en nuestra opinión adolece de varias deficiencias entre ellas podemos destacar las siguientes.

A) En ocasiones es extremadamente genérico, dejando al criterio de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial o la Dirección General de Aduanas, la responsabilidad de regular en la práctica situaciones que deberían estar comprendidas dentro del mismo y proporcionar una estructura de control adecuada así como seguridad jurídica a los beneficiarios del régimen.

B) No se encuentra estructurado adecuadamente, encontramos dentro de su texto ordenamientos aislados unos de otros sin

relación con los inmediatos. Sugerimos un ordenamiento lógico de numerales .

C) El gobierno en reiteradas ocasiones ha manifestado la importancia que tiene la industria maquiladora. En ese mismo orden de ideas, a tratado de beneficiar a esta industria en la medida de lo posible. Las disposiciones que regulan a la industria maquiladora se encuentran contenidas en un decreto, figura jurídica que no creemos adecuada si se piensa en lo que afirmó arriba, es decir la importancia que el gobierno a dado a la industria maquiladora, en nuestra opinión debería estar contenido en la Ley Aduanera o Reglamento de la misma, o bien en una ley específica, que reflejara la importancia que se le ha dado a esta industria y el desarrollo que la misma ha tenido en los últimos años.

D) Con la experiencia que se ha adquirido a tres años de la entrada en vigor del decreto, debería éste contener ya, reformas que reflejaran tal experiencia, es decir que se incertaran las cuestiones que con la práctica se han presentado y resuelto y que el decreto no prevía con exactitud, tales como:

- Fusión entre maquiladoras
- El que maquiladoras de una misma matriz realicen diversos procesos productivos al mismo producto, transfiriendose el mismo.
- Pedimentos especiales de importación y exportación de empresas que realizan múltiples operaciones diarias.

Es necesario que la experiencia que el gobierno ha tenido en este sentido la plasme en reformas que hagan mas útil y claro el Decreto.

4.- Respecto de las maquiladoras que tienen como actividad la textil, se hace necesario que el gobierno negocié en este sentido con el de los Estados Unidos ya que el Convenio Bilateral Multifibras, al incluir dentro de su esfera las importaciones de textiles que hacen las maquiladoras a ese país, sin tomar en cuenta que la materia prima salió de ahí, afecta considerablemente el sano desarrollo de estas empresas, mismas que año con año están sujetas a la asignación de cuota textil que se les dé, para así poder producir. Creemos que podría obtenerse una apertura en este sentido.

5.- Se habla últimamente de simplificación administrativa, en este sentido debemos criticar un trámite que aún existe en la Legislación Nacional y que en nuestra opinion no tiene razón de existir. La inscripción en el Registro Nacional de Tecnología de los contratos de maquila y asistencia técnica que se celebran entre la maquiladora y su matriz, aunque la Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología y el

Uso de Explotación de Patentes y Marcas obliga a solicitar su inscripción, lo que implica su análisis de que se concluirá si es o no violatorio de la ley el contrato que se somete al mismo, en la práctica éste nunca se efectúa, haciendo de tal inscripción un trámite inútil, cuando la matriz es propietaria al 100% de su maquiladora.

6.- Aproximadamente en noviembre de 1986 se hablo en diversos foros, e incluso el secretario general de la CTM Fidel Velazquez lo hizo, de considerar la posibilidad de la existencia de un solo contrato ley para la industria maquiladora. En el capítulo respectivo se habló del efecto tan negativo que el régimen laboral mexicano, en especial sus sindicatos, tienen sobre la industria especialmente si se analiza que el trabajador es el mas perjudicado de tal sistema, ya que el mismo se reduce a un juego de poderes y recursos entre el sindicato que persigue mayor cantidad de agremiados y la empresa que desea producir libre de obstáculos. Dentro de este marco creo la idea de un contrato ley único es del todo negativa e ilegal para la industria maquiladora, ya que el problema laboral de la misma se centralizaría provocando fuertes intereses alrededor de dicho contrato, y con la experiencia que se tiene del sindicalismo mexicano, esto tendría consecuencias muy negativas.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA

BRUNETTI, A. TRATADO DEL DERECHO DE LAS SOCIEDADES, TOMO II Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Buenos Aries, Artentina 1960.

CACHEAUX AGUILAR RENE. Aspectos Fiscales y de Control de Cambios relevantes en la actividad corporativa en las empresas-maquiladoras de exportación. México, D.F. 1985. Estudio presentado para el IX Seminario de Derecho Internacional Privado. CD. Juárez, Chih.

CARRILLO JORGE/HERNANDEZ ALBERTO, Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora. Cd. México, Secretaría de Educación Pública, CEFNOMEX 1985.

DAVIS SCOTT, REGINALD LAYFATTE, Régimen Jurídico y Corporativo de la Industria Maquiladora en México. Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Iberoamericana, 1983.

BAERRESEN, W. DONALD, The Border Industrialization Program - of Mexico, Lexington Books, Massacho Sotts. 1972

The PASO TIMES, 21 de mayo de 1965.

FERNANDEZ SANTIESTEBAN JOSE LUIS, miembro del Centro de Investigación y Docencia Económica. Simposio nacional sobre Estudios Fronterizos. El Colegio de México.- Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, Nuevo León 24 al 27 de enero de 1979.

GARCIA MORENO VICTOR CARLOS, Las maquiladoras en la Zona Fronteriza del Norte de México; Enfoque socioeconómico y jurídico México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1986.

GARCIA MORENO VICTOR CARLOS, Los Trabajadores Indocumentados mexicanos en los EUA; Enfoque jurídico Internacional, análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y EUA, México UNAM 1982.

GARCIA VARGAS EDUARDO, EL Fideicomiso en Zona Prohibida. X Seminario de Derecho Internacional Privado. UNAM Facultad de Derecho 1, 2 y 3 de Octubre.

HEPTYE ETIENNE FERNANDO, Análisis de la Política de Promoción Selectiva de la Inversión Extranjera Directa. Ponencia en el X Seminario de Derecho Internacional Privado, U.N.A.M. México, D.F. octubre 1986.

KEMPT, SMITH DUNCAN AND HAMMOND, a Professional Corporation , legal memoranda re; Off Shore Manufacturing, El Paso, Texas - 1985.

MANTILLA MOLINA, Roberto I. DERECHO MERCANTIL, Editorial Porrúa México 1981.

RECASENS SICHES LUIS, Introducción al Estudio del Derecho Editorial Porrúa, México, D.F. 1977.

SERRA ROJAS, ANDRES, Derecho Administrativo Tomo I, Editorial-Porrúa, México, D.F., 1981.

SOBERANIS ALVAREZ JAIME, La Regulación de las Invencciones y -- Marcas de la Transferencia y Tecnología. Ed. Porrúa México -- 1979.

TAMAYO JESUS FERNANDES JOSE LUIS, ZONAS FRONTERIZAS (México- Estados Unidos) México ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. 1983.

TOULET LAZOS ALEJANDRO, Régimen Jurídico Aplicable a la maquiladoras de la frontera norte de México, tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Universidad Anahuac, México, 1984.

DISPOSICIONES LEGALES

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 23 de enero de 1948.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 31 de diciembre de 1951.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 3 de octubre de - 1958.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 17 de marzo de 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 31 de octubre de 1972.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 15 de agosto de 1983.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 22 de enero de 1986.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 27 de diciembre de 1985.

CODIGO DE COMERCIO, DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, días 7 al 13 de octubre de 1889.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES MERCANTILES, Diario Oficial 28 de Agosto de 1934.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 21 de enero de 1926.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 30 de abril de 1971.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 30 de diciembre de 1972.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 10 de septiembre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 14 de septiembre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 15 de octubre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 13 de diciembre de 1982.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, de fecha 11 de abril de 1983.