



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EL DERECHO INTERNACIONAL Y LA
INDUSTRIA MAQUILADORA "



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JULIO SERGIO PEREZ GALLEGOS

MEXICO, D. F.

1988



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.

I N D I C E

PAG.

INTRODUCCION	1
------------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOCIO-ECONOMICOS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION	4
--	---

I.1 Contexto Internacional que pro vocó la creación de la Indus - tria Maquiladora	6
I.2 Situación Nacional Previa a la Creación de la Industria Maqui ladora	20
I.3 Acuerdos entre México y Estados Unidos en Materia de "Braceros"	24
I.4 Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)	34
I.5 Programa de Industrialización de la Frontera Norte (PIF)	40

CAPITULO II

ANTECEDENTES DENTRO DE LA LEGISLACION NACIONAL	45
--	----

II.1 Perímetros Libres	48
II.2 Reglamento para las Plantas de Montaje de Vehículos	50
II.3 Código Aduanero	53
II.4 Acuerdo que señala los Produc tos y Requisitos a que Deberán Sujetarse las Importaciones y Exportaciones	57

	PAG.
II.5 Oficios Nos. 164 y 4132 de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial	61
II.6 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero, 1971	67
II.7 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para la Industria Maquiladora, 1972	70
II.8 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos para el Fomento de la Industria Maquiladora	77

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	84
III.1 Considerandos del Decreto	86
III.2 Fundamentos	87
III.3 Generalidades	93
III.4 Parte Pre-operativa	97
III.5 Parte Operativa	113
III.6 Suspensión de Operaciones	131
III.7 Facultades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Comisión Intersecretaral	132

CAPITULO IV

REGIMEN CORPORATIVO DE LA INDUSTRIA MA QUILADORA	143
IV.1 La Sociedad Anónima como Estructura Apropia <u>da</u> de la Maquiladora	146
IV.2 Legislación en Materia de Inversiones Extranjeras	175
IV.3 Régimen Inmobiliario (Fideicomiso).	196
IV.4 Legislación en Materia de Transferencia de Tecnología	202

CAPITULO V

REGIMENES DE CONTROL DE CAMBIOS ADUANERO Y LABORAL	212
V.1 Régimen de Control de Cambios	213
V.2 Régimen Aduanero	229
V.3 Régimen Laboral	248
CONCLUSIONES	255
BIBLIOGRAFIA	264

I N T R O D U C C I O N

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 está cambiando su perfil, ra pasar a ser, aunque aún esté lejos de conseguirlo zona industrial.

La crisis económica en la que se encuentra México ha permitido (aunque lo anterior parezca paradójico), que esa industria se desarrolle aún más, ya que resulta más a tractivo invertir en un país cuya moneda cada vez vale me nos 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 indus^{tr}ia maquiladora puede colaborar para salir del momento e^coⁿómico actual que vive México, al desarrollarse esa in^dustria sus gastos de operación aumentan y por lo tanto la derrama de divisas que crean cada vez mayor. Estos aspec^tos han hecho de tal industria un importante factor a con^siderar dentro de la economía nacional, haciendo atractivo el estudio que de la misma se haga.

La práctica dentro del ámbito jurídico me ha per^{mi}tido conocer en cierta medida este tipo de industria, mo^{ti}viendo la realización de este estudio, mismo que pretende, a nivel personal, conocer las implicaciones históricas, teó^{ri}cas y jurídicas que giran alrededor de esta industria, pa^{ra} 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.

C A P I T U L O 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. Ninguna sociedad, país o estructura son producto de la nada, por el contrario, son consecuencia directa o inmediata de antecedentes que la generan, no es posible, concebir a una figura jurídica, sin antes conocer las circunstancias que le anteceden. La industria maquiladora no sólo es una figura jurídica que puede ser objeto de estudio; es un ente que ha surgido de interacciones, nacionales e internacionales, económicas, sociales, políticas y jurídicas, que se han conjugado 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 el mundo, especialmente nuestra generación, se ha convertido en una comunidad internacional (entiéndase por ésta, a un conjunto de naciones y sociedades, que tienen relaciones especial y fundamentalmente económicas).

No es ajeno a nuestro conocimiento el que actualmente, los países concurren a la economía mundial ofreciendo las potencialidades con que cuentan, esto fuera de consideraciones subjetivas, es la realidad, cada país y su po

tencial económico, se ubica dentro de una escala o clasificación, que lo hacen actuar en consecuencia. Esto último, es importante recalcarlo; no 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 Provocó la Creación 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 porqué del surgimiento de la misma.

Pues bien, en 1940, el mundo está envuelto en la Segunda Guerra Mundial, Europa vive y sufre el poderío militar de la Alemania nazi, Estados Unidos de Norteamérica, aún está al margen 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 destruidos 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 industria europea y japonesa y en consecuencia, el nacimiento de un gran mercado para sus pro

ductos. 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, éstos con una industria fuerte tratando de competir con Europa y a su vez, tratando de protegerse de la invasión de productos de esta 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 aquéllos en don de la mano de obra es más 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 cin cuentas como una solución para mantener los ritmos de acumulación de capital que caracterizaron a los países desarrolla dos desde la terminación de la Segunda Guerra Mundial. El PIC tiene como ante cedentes el desigual desarrollo de los países capitalistas que permitió, por u na parte, la fragmentación de los proce sos productivos debido a la revolución tecnológica en los países avanzados y, por la otra, la existencia de un vasto ejército industrial de reserva, un va lor 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 indus tria manufacturera en los países del ter cer mundo. Más allá de las grandes ci

fras, 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 reddefinió 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 post-guerra 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 com

petencia 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 éste último.

Japón fue el único país capitalista que adoptó, en el periodo de reconstrucción de la post-guerra, 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/

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

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 ganancia e inflación. Estados Unidos país más 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 si milares medidas.

Ahora bien, es importante detenerse en este punto y analizar cuál fue el proceso de internacionalización, del capital y de producción que se llevó a cabo en los Estados Unidos, Se debe analizar el contexto económico que los Estados Unidos de América 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 ofrecíamejores condiciones de trabajo.

La industria requería de mano de obra más 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 disponibili-dad 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, dichas reformas consistió 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 sólo 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 prácticamente 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 más 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 insumirá 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 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 económicas nor

teamericana, 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 éstos los instrumentos legales fundamentales para el desarrollo de la industria maquiladora:

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 exportadores para un procesamiento ulterior y posteriormente reimportados para ulterior procesamiento, quedan sujetos a derechos arancelarios sólo en cuanto al valor del procesamiento afuera".

2/ García Moreno, Víctor Carlos, Las maquiladoras en la zona fronteriza del norte de México; enfoque socio-económico y jurídico. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1986, págs. 2 y 3.

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 sólo aplica en el caso de componentes que se exporten, listos para su ensamble y que no pierdan su identidad física de artículo ensamblado". ^{3/}

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 el 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

^{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, págs. 11 y 12.

posibilidad de derogar las multicidadas fracciones, la con
clusión de esa comisión fue 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 desequi
librio de la balanza de pagos de los Estados Unidos, fomen
ta 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 anterior
mente, José Luis Fernández Santiesteban e Isaac Minian, afir
man que estas fracciones constituyen sólo una parte del a
tractivo para relocalizar fuera de Estados Unidos plantas
para producción y ensamble de productos, los otros; mano
de obra barata, sindicatos débiles y gobiernos que neces
itados de tal industria ofrecen todo tipo de facilidades e
incentivos, provocan que aún con la derogación de tales
fracciones, seguirá existiendo el fenómeno de la subcontra
tación internacional (término internacional que se aplica
a la industria maquiladora).

De lo señalado anteriormente, se desprende el a
firmar 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 prin
cipales 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 qué 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 sólo 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 planes en nuestro país, ahora bien, a continuación se analiza el porqué para México, no sólo era atractivo el ser anfitrión de tales inversionistas, sino que era una necesidad.

I.2 Situación Nacional Previa a la Creación 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 qué 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 indicados no se ven alterados en gran medida hasta la década de los cuarentas (periodo que es de interés del presente estudio). La Reforma Agraria, uno de los principales motores

de la revolución, misma que quedó 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" u no de sus temas predilectos) un mejor nivel de vida para el campesino, a través de que éste 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, ha 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 al 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 entrar a un análisis detallado del sistema agrario mexicano, basta con señalar que éste no ha conseguido (ni consiguió en el periodo que se analiza) el retener al campesino en el campo, y provocó que aquél 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, este 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 éstos 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 y 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 de manda 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 acordaran que el nuestro le proporcionara fuerza de trabajo. En el punto siguiente se analizarán los detalles de tal acuerdo.

4/ García Moreno Víctor Carlos, Los Trabajadores indocumentados mexicanos en los Estados Unidos de América; Enfoque Jurídico Internacional; análisis de algunos problemas fronterizos y bilateral en tre México y Estados Unidos, México, U.N.A.M., 1982, págs. 104 y 105.

I.3 Acuerdos entre México 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 crecimiento desarrollo mercantil. En 1936, 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 las actividades agro extractivas del norte de México.

No obstante la penetración económica y

política estadounidense, o justamente a causa de ella, a principios de este si glo los territorios fronterizos me xicanos eran áreas de bajo desarrollo rela tivo; los ferrocarriles habían rotomuy recientemente su ancestral aislamiento. A partir de estos años, los dos siste - mas económico-sociales se desarrollaron aceleradamente: el estadounidense avan zó rápidamente hacia su fase monopólica, el mexicano, atrapado en su pasado cam pesino, se empataría en la guerra civil.

Es conocido que la concentración capital - monopólica de la tierra del suroeste no rteamericano, acrecentada por las conce - ciones hechas a las compañías ferroca - rrileras y por la acción del capital u suario, conformó tales regiones económi - cas-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 Es tados Unidos- y de nuevo especialmen - te California -dependiera de la mano de obra estacional; Tal dependencia se acrecentó después de que las grandes o bras 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 -

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 ferrocarrileros 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 no substituyó 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, me ses 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 me xicano, atrapado en la transformación de su estructura productiva (cale decir, com prometido 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 es trategia de defensa de sus trabajadores nacionales ante sus empleadores estadounidenses. Estos, hasta hoy, han capita lizado su papel de válvulas de escape, del subempleo y desempleo mexicanos. El régimen de semilegalidad en que se desarrolló el trabajo migratorio, régi men que a la fecha involucra por igual al inmigrado permanente y al trabajador migratorio (inmigrado temporal), ha re sultado particularmente útil a los em presarios 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 consentía el desplazamiento de mano de obra norteamericana, en 1963 se tomó la determinación de derogar la Ley Pública 78,

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

el Gobierno mexicano previendo el serio problema que desencadenaría 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 más. 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 más 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 su
jetos los trabajadores mexicanos serían reno
vables.
- 6) Se aplicarían los mismos principios de este a
cuerdo a los trabajadores no agrícolas que emi-
graran 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 existen -
cia de más acuerdos, que con base en aquél, regulaban espe-
cificaciones, detalles y condiciones de trabajo, que se ha-
cían necesarios por la misma práctica que se dió por la vi-
gencia del acuerdo, a continuación se citan las fechas de
tales acuerdos con una breve nota de su objetivo:

<u>ACUERDO</u>	<u>FECHA</u>	<u>OBJETIVO</u>
Acuerdo que modifi- ca el Convenio del 4 de agosto de 1942 para reglamentar la contratación de tra- bajadores agrícola- las mexicanos.	26-abril- 1943	a) Contrato por escri- to. b) Viáticos, estancia y alimentación por cuenta del patrón. c) Garantía (depósito en banco) por par- te del patrón para garantizar el re- greso del trabaja- dor.

<u>ACUERDO</u>	<u>FECHA</u>	<u>OBJETIVO</u>
		d) Igual salario para ciudadanos mexicanos.
Acuerdo para reglamentar la contratación de trabajadores no agrícolas mexicanos.	29-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 legales mexicanos y su posible readmisión en los Estados Unidos.	1 ^a -marzo-1947	Readmitir en los Estados Unidos a trabajadores que habian sido encontrados en situación ilegal.
Acuerdo relativo a la migración de trabajadores agrícolas mexicanos.	21-febrero-1948	a) Contratación directa patrón-trabajador. b) Contrato por un año (derecho a prorrogar 6 meses). c) No se puede llevar familias a centros de trabajo.
Acuerdo sobre la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos.	1 ^a -agosto-1951	a) No discriminación de trabajadores mexicanos. b) Término para permanecer no menos de 4 ni mayor de 6 meses (salvo excepciones).
Acuerdo complementario al Acuerdo del 1 ^a de agosto de 1949.	9-marzo-1951	Se faculta a una dependencia del Gobierno de los Estados Unidos (servicio de colocaciones de Estados Unidos) a inspeccionar centros de trabajo.

<u>ACUERDO</u>	<u>FECHA</u>	<u>OBJETIVO</u>
Acuerdo sobre <u>trabajadores migrato</u> <u>rios</u> .	11-agosto- 1951	Un control sobre los <u>trabajadores</u> <u>migratorios</u> .
Acuerdo que <u>prorro</u> <u>ga el del 11 de a</u> <u>gosto de 1951</u> .	19-agosto- 1952	a) <u>Jornada de 8 horas</u> . b) <u>Dar aviso de enfer</u> <u>medad, muerte o a</u> <u>bandono de trabajo</u> <u>(a cargo del pa-</u> <u>trón)</u> . 6/

Como se afirmó anteriormente, el Gobierno mexica
no consiguió una prórroga al Acuerdo de Braceros, pero en
diciembre de 1963 el mismo quedó fuera de aplicación provo
cando el regreso a México de aproximadamente 200,000 traba
jadores, sirva como conclusión al presente punto, la siguien
te cita:

"El llamado "Programa Bracero" que funcio
nó en la década de los 40's hasta diciem
bre de 1963, y que mostró su plena inefi
ciencia dadas las sistemáticas viola
ciones a los acuerdos internacionales,
por parte de las autoridades norteameri
canas y a la imponentia de los funciona
rios mexicanos, incluidos los Cónsules,
para fiscalizar el cumplimiento de los
tratados, lo cual derivó en una perma
nente explotación de los trabajadores me
xicanos.

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

Es cierta esta crítica, sin embargo, consideramos que la clave del problema estaba en que el trabajador mexicano, era 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 casos de inconformidad se le rescindía su relación laboral y las autoridades migratorias, norteamericanas, procedían a su inevitable deportación". 7/

I.4 Programa Nacional Fronterizo

Poco antes de la terminación del Convenio de Bra
ceros en 1964, el Gobierno mexicano, percatándose del enor
me crecimiento demográfico que existía en las grandes ciu
dades 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 U
nidos, y su regreso de este país al nuestro, y que ese cre
cimiento había sido desordenado, se preocupó por tratar de
que esas ciudades mejoraran sus servicios urbanos, aparien
cia, servicios turísticos, seguridad y orden, en primer lu
gar 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 es
tablecimientos donde proliferaba la prostitución y la ven
ta de alcohol convirtiéndose en centro de "diversión" para
los habitantes de las ciudades fronterizas norteamericanas,
ejemplo típico lo encontramos en los militares norteameri
canos que se encontraban en servicio en el Fuerte Bliss u
bicado 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, las acti

vidades turística y comercial tuvo algunos cambios. El más importante de ellos fue el realizado bajo la administración del Programa Nacional Fronterizo (PRONAF). Se constituyó 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 PROBAF 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.

- 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 exte

rior 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: folklore, idioma, cultura y artes, con el propósito de atraer estudiantes extranjeros.
- 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.

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

^{9/} Toulet Lazos. Op. Cit., pág. 23.

- a) Deducción del 100% de importe por concepto de Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, para industriales mexicanos que comercializaran 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 fácilmente, requerían de

inyección de recursos muy superior a la disponible, es por lo anterior que el programa no pudo conseguir los resultados que pretendía.

I.5 Programa de Industrialización de la Frontera Norte (PIF)

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 más 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 licenciado 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 ma

quinaria y materia prima para el establecimiento de fábricas 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.

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 permitirían participar en el programa a fin de que México no fuera legítimamente criticado por amparar empresas fugitivas. Su

gerimos que se admitieran al programa a 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 plantas maquiladoras únicamente pueden instalarse en una franja de 19 kilómetros 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

les, 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;
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.

^{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, pág. 33.

Una vez que se estudiaron los antecedentes socio-económicos que generaron la aparición de la industria maquiladora en nuestro país, se procederá 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.

C A P I T U L O I I

ANTECEDENTES DENTRO DE LA LEGISLACION
NACIONAL

La industria maquiladora de exportación y su im-
presionante desarrollo dentro de la economía del país, no
es producto de la generación espontánea, lo es de una se-
rie de factores principalmente sociales y económicos que
convergen para crear necesidades prácticas, necesidades que
han apremiado a que dentro de la legislación mexicana sur-
jan ordenamientos que la regulen, la encaucen y la fomen-
ten. La experiencia plantea la necesidad de un ordenamien-
to en este sentido.

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

En ese conjunto de datos, complejÍsimos
pero unitario, figuran unos hechos de
relaciones interhumanas, propiamente de
relaciones sociales y colectivas, hechos
en los que encarna una dimensión conflic-
tiva, ésto es, un problema práctico, u-
na cuestión de conducta, en la que se da
una tensión dramática, un choque entre
aspiraciones humanas, y entre éstas y
las limitaciones que la realidad impo-
ne.

Esas aspiraciones están relacionadas no sólo 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 endon de, en términos generales, se engendra, la producción de todo derecho. Y es esa experiencia la que en cada caso opéra 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 administrativas". 13/

Es por todo lo anterior, que el régimen jurídico de la industria maquiadora 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 partfcipe de una estructura socio-polfti ca donde tendrá a su vez, obligaciones a que hacer frente.

Ya en el capítulo anterior, se trató con amplitud cuáles fueron los factores tanto nacionales como interna -
13/ Recasens Siches, Luis. Introducción al Estudio del Derecho. Edito
rial Porrúa, México, D. F., 1977, págs. 50 y 51.

cionales 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 cuáles 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 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:

II.1 Perímetros Libres

Como se explicó en el capítulo anterior, la zona fronteriza del norte del país, dentro del periodo 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 de productos por ellos fabricados. 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/}

14/ Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de enero de 1948.

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.

II.2 Reglamento para las Plantas de Montaje de Vehículos

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 1948, 15/ autoriza la instalación en el país de empresas que se dedican 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 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 aprobados 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 re
cintos fiscales.
- Estarán sujetas a la vigilancia permanente del
personal de la Dirección General de Aduanas.
- El personal de vigilancia aduanal estará en
cargado de hacer que se cumpla el reglamento,
en cita, teniendo todas las facultades de ins
pección.
- Los impuestos a la importación que se causen,
por la internación al país de los objetos ne
cesarios para la operación de una planta ensam
bladora serán garantizados por la empresa au
torizada.
- Las empresas autorizadas deberán utilizar pro
ductos de fabricación nacional que puedan uti
lizarse en el proceso de ensamble.
- Podrán venderse en el mercado nacional los ve
hículos ensamblados, previo el pago de los im
puestos correspondientes.

Como puede verse el reglamento en análisis consti
tuye de hecho, la entrada al país de plantas que efectúen
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, mate
riales de desecho, etc.; figuras que son de actualidad y
aplicación dentro del régimen jurídico actual de la indus-
tria maquiladora, es por todo lo anterior, que se le consi
dera por su propia naturaleza, un importante antecedente.

II.3 Código Aduanero

Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1951, 16/ 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 que por primera vez se regulara en forma específica a la Industria Maquiladora.

Los aspectos relevantes de este ordenamiento, to mando en consideración la materia que es objeto del presen te estudio son:

- Se contemplan como operaciones aduaneras:

a) Importación: Definitiva, Temporal y espe cial.

- Se entiende por importación temporal, la in troducción de mercancías extranjeras destinadas a permanecer en el país por un tiempo li mitado.

16/ Diario Oficial de la Federación 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 có digo.

-Dentro del párrafo 3º 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, a sí como el periodo de tiempo que durarán tales operaciones.

-El importe de los impuestos aduaneros de berá garantizarse.

-Las importaciones temporales contempladas por el Código son:

- a) Importación temporal de aparatos, ani males y demás efectos.
- b) Importación temporal de envases.
- c) Importación temporal de ganado para aparceamiento.

- d) Importación temporal de productos, a sí 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 ci nematográficas.
- h) Importación temporal de vehículos y animales de carga, tiro o silla.
- i) Importación temporal de armas e im plementos para caza y pesca.
- j) Importación temporal de mercancías pa ra depósito en el extranjero.

Como ya se indicó, el punto relevante del Código que se analiza, se hace consistir en el párrafo 3º del Ar tículo 321 del mismo, ya que cuando la importación temporal que se pretende realizar no quede comprendida de las contempladas por el Código y que ya se citaron; la Direc ción General de Aduanas podría autorizarlas fijando las re glas para su operación. Esta disposición permite a que ya en la esfera administrativa, área que por sus propias

funciones y experiencias 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.

17/ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D. F., 1981, págs. 62 y 63.

II.4 Acuerdo que Señala los Productos y Requisitos a que Deberán Sujetarse las Importaciones y Exportaciones Temporales

Este acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de octubre de 1958, 18/ dicta los requisitos a que deberá estar sujeta la importación temporal de las siguientes mercancías:

- 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 pro
ductos para concluir su elaboración o envasar
los en el país:
 - a.1) Cuando se pretenda exportar un producto nacio
nal, sólo de consumo interno, siempre y cu
ndo 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 ex

18/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de octubre de 1958.

portable; aunado a lo anterior, se acredita
rá 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 mer
cancía, sea en una rama industrial que en ese momento opere por debajo de su capacidad máxi
ma. Junto con lo anterior, deberá tomarse en cuenta que la materia prima nacional no se vea disminuida en su consumo, ni su precio altera
do.
- a.3) Cuando con la importación se desarrolle la e
laboración de productos que puedan sustituir, importaciones que se hagan para satisfacer el consumo de las zonas y perímetros libres, siem
pre y cuando la producción y distribución en tales zonas del producto no obstaculice la co
mercialización de productos nacionales de si
milar manufactura.

No se permitirá la importación temporal:

- Cuando la mercancía sea igual a los productos

que se producen en el país.

- Cuando no se incorporen materias primas nacio
nales.

- Cuando la materia prima nacional incorporada,
sea inferior al 60% del valor del producto ter
minado; este principio puede ser alterado en
el caso de que los beneficios económicos por
la importación sean evidentes, pero nunca a
fectando el principio de máxima utilización
del producto nacional.

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

Ahora bien, a los lineamientos y limitaciones an
tes precisados es importante sumar los siguientes:

1. Las operaciones temporales se concederán por
un plazo máximo de 6 meses prorrogable por u
na sola vez por un periodo igual, para lo cual
será necesario acreditar que el proceso pro

ductivo 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.

II.5 Oficios Nos. 164 y 4132 de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de 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 N^o 164 por la SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:

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 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 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 N° 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% de capital

tal 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 derrama 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 reedituará beneficios directos, tendrá la suficiente solvencia moral para garantizar su permanencia, es decir, que el inversionis

ta 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 estructura 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 este tipo de industria, 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. Cref necesario hacer este paréntesis precisamente en este punto del estudio, ya que en mi opinión una lectura gratuita, es decir, un anflisis que se haga del contenido de los oficios antes precisados, sin conocer a fondo sus antecedentes, podría hacer pensar en una legislación porteccionista del capital extranjero, cuestión totalmente errónea ya que dichos oficios lo que hacen es recoger la experiencia práctica de la necesidad de una industriaquiladora, 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.

II.6 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código 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 ésta 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, a
cabar, o en general realizar labores de
maquila (no define en qué consisten tales
labores).

b) Maquinaria, aparatos y equipo para llevar
a cabo dichas operaciones; los que requie
ran para control de calidad y para mante
nimiento 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 vigen
cia de un año.
- Se autoriza la exportación de maquinaria y e
quipo para reparación, así como su substitu
ción.
- La materia prima puede permanecer en el país
durante 6 meses.

- La maquinaria y equipo por un año prorrogable por periodos 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, ajustándola según aumente el volumen de lo importado. 19/

II.7 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código 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 de 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.

20/ Diario Oficial de la Federación, 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 Ha

cienda 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 efectúe 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 qué se entien-

de por tales labores).

- Maquinaria, aparatos, instrumentos y equipo para llevar a 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, éstas 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 el punto inmediato anterior.

II.8 Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código 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 periodo 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 Federación, ^{20/} el nuevo Reglamento. Dentro de sus puntos considerados se mencionan cuales son los factores que hacen necesario 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

^{20/} Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de octubre de 1977.

tes:

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.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

79.

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 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 energía importada utilizada directamente en la fabricación del producto, factor no consi-

derado 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 Secreta -

rías:

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

En general, esta Comisión estará encargada de es
tudiar, emitir lineamientos generales y vigilar el buen de
sempeño, funcionamiento y fomento de la industria maquila-
dora de exportación.

C A P I T U L O I I I

DECRETO PARA EL FOMENTO Y OPERACION DE LA
INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACION PUBLI
CADO 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 cuáles 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 socio-económicos 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 sólo dentro de la economía sino dentro de la sociedad mexicana. Aquí 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 1983, 21/ 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 hará una división del que de aquí en adelante se denominará "DECRETO", para así poder analizar las diferentes estructuras y materias de que se 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 Suspensión de Operaciones.

III.7 Facultades de la Secretaría 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 o

portunidad al industrial mexicano a ocupar ca
pacidad ociosa e implantar un sistema de impor
tación temporal, pudiendo exportar el produc
to una vez transformado.

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

A pesar de lo breve que al parecer resulta el ca
pítulo de consideraciones, en realidad resume tanto la im
portancia de la maquiladora, como el limitarla y encausar-
 la 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 tra
bajo, ha impactado de tal forma a la zona norte del país,
 que su trascendencia ha repercutido en toda la economía na
cional.

III.2. Fundamentos

Los cimientos jurídicos de los cuales parte la ma
quiladora son eminentemente aduaneros, el porqué de tal si
tuación es sencillo de explicar, en primer lugar, resulta

atractivo el que se permita en el país la maquila de produc
tos por lo siguiente:

- a) Mano de obra barata.
- b) No se pagan impuestos altos, por ser la ma
triz quien realmente obtiene utilidad por la
venta del producto final.
- c) No se pagan impuestos por importación y expor
tación, sólo se garantizan.
- d) La cercanía de México con Estados Unidos de
América provoca un costo por concepto de trans
porte bajo.

En segundo lugar, el abrir la puerta de nuestro pa
ís 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 desa
rollar un proceso productivo, a transformar un producto,
a repararlo o a elaborarlo, pero sólo a eso, posteriorment
e lo exportará dejando así los beneficios correspondien -
tes 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 correspon
diente 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 órgano gubernamental encargado de evitar la entrada de productos cuyos documentos no estén debidamente requisitados (léase, que requiriéndolo 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. (Artículo 63 Fracción II, Inciso A, Subinciso b).
- La importación temporal para la industria ma

quiladora no paga impuesto de importación.
(Artículo 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. (Artículo 75).
- Quien importe temporalmente mercancías deberá en el pedimento de importación correspondiente, indicar cuál es la finalidad para la cual importó las mercancías, así como el lugar donde se realizará esa finalidad, debiendo observar las mercancías en ese lugar. (Artículo 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. (Artículo 78).

- Al no pagar impuesto de importación deberá garantizarse el importe correspondiente más las posibles multas, de las siguientes formas:

- a) Fianza.
- b) Depósito de Institución de Crédito.
- c) Prenda o hipoteca.
- d) Obligación solidaria.
- e) Embargo en vía administrativa.

(Artículo 141 del 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 suje
to a vigilancia por parte de la autoridad.

Para el caso de mermas y desperdicios, se es
tará a lo siguiente:

a) Mermas: No pagan impuestos de importa-
ción.

b) Desperdicios: Pueden ser retornados al
extranjero o bien destruidos, ante la se
guridad aduanera.

En cuanto a la exportación de las mercancías,
introducidas al país, con el propósito de su
frir un proceso de transformación, reparación
o elaboración, se pagará el impuesto que co
rresponda según la tarifa correspondiente a
su fracción arancelaria.

Se autoriza el no pago de impuestos a la impor
tación cuando ésta se haga temporalmente para
procesos productivos de transformación, elabo
ración y reparación cuando se haga por empre
sas de nacionalidad mexicana y cuyos produc -

tos 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 efecto 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 utilizan 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 totali

dad 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 sólo para empresas de nueva creación, sino también utilizando capacidad instalada ocusa en industrias ya establecidas. La razón para lo anterior, es evidente, el beneficio que se recibirá en el pais 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 objeto del presente estudio es el de analizar la industria maquiladora que opera con 100% de 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, puede 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. (Artículo 3).

III.4.b. Ubicación 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". (Artículo 3). Estas definiciones, resultan ambiguas y de poca claridad ya que el Decreto no define en forma específica donde puede operar una maquila-

dora y donde no, es oportuno señalar que con fecha 22 de enero de 1986, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, 22/ 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 coen centros 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 Trámite de aprobación

Una vez promovida la solicitud se entrará al ana

lisis 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 sólo 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. (Artículo 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. Mercancías 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 a nálisis 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, y
- Equipo para capacitación de personal.

En relación con los Artículos 78 de la Ley Adu nera 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 de más 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 exige 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 prorroga - bles 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 Exportación

Existen casos especiales en los que para la aprobación de un programa de maquila, es necesario que la pro-

La 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 qué cuota utilizará la maquiladora a fin de que ésta pueda operar como tal.

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

- a) Porcentaje 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 Básicas 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, esté 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 se

rá analizada más adelante.

En el caso de que la maquiladora suspenda sus ac
tividades tendrá la obligación de notificarlo a la Secreta
ría de Comercio y Fomento Industrial, en un término no ma
yor de 10 días contados a partir del día en que suspenda
actividades.

III.4.g. Grado de Integración Nacional

Este concepto básicamente consiste en determinar,
qué porcentaje de producto nacional o mano de obra se en
cuentra contenido (o se integrará) al producto final que es
sujeto a un programa de maquila de exportación. Este con
cepto, es importante, ya que a partir de él se puede deter
minar cuál es el grado de avance de integración de esa in
dustria a la economía nacional. Es evidente que la indus
tria maquiladora ha traído y tiene de por sí, enormes ven
tajas para nuestro país, pero también es cierto que cada
vez que la industria en estudio incorpora a su proceso pro
ductivo elementos nacionales, se integra y vincula a la
economía nacional, obteniendo de tal manera un mayor bene
ficio para México, una maquiladora que sólo utiliza los e
lementos indispensables de nuestra economía, léase: Mano

de obra (estrictamente la necesaria),

- Energía.
- Combustible.

Está generando un beneficio no totalmente integral, ya que puede utilizar muchos más 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 en la valoración respectiva. El grado de integración na

cional 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. Trámite 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 ésta 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 ésto 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 2º bultos que constituyan la importación.

2. Una vez hecha la primera importación y ya clasificada arancelariamente la mercancía, el vista aduanal únicamente verificará que la fracción arancelaria de

clarada en el pedimento corresponda a la que ya se clasificó.

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

e) Pueden destinarse al régimen de maquiladora no sólo las mercancías que se internen del ex
tranjero, 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 Secre
taría de Comercio y Fomento Industrial para que ésta ajuste el programa de maquila, respecto de las mercancías pendientes por impor
tar.

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 sólo es pertinente una vez que la maquiladora ha obtenido la aprobación de su progra-

ma de maquila y se encuentra operando estos temas son:

- III.5.a Régimen Aduanal Operativo,
- III.5.b Mermas y Desperdicios.
- III.5.c Ventas en el Mercado Nacional.

III.5.a Régimen Aduanal Operativo

Este se hace consistir en los siguientes puntos:

III.5.a.1 Retorno de Mercancías:

Las maquiladoras podrán retornar al extranjero de definitiva o transitoriamente para subsistir 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 maquiladora y equipo que haya sido exportada anteriormente a menos que se trate de exportación definitiva para sustitución y ésta ya se haya efectuado.

Previa opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Dirección General de Aduanas puede au

torizar que la exportación de mercancías se efectúe por persona distinta del importador original, debiendo fijar, en su caso, las obligaciones a que está sujeta la persona que exportará.

Esta disposición en la parte práctica ha servido para solucionar con más o menos facilidades los siguientes casos:

1. 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, a sí 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 consecuencia 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

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 ju

rídicas 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 domilio que será considerado como recinto fiscal donde estarán depositadas las mercancías trátase 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 importor 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 an

te 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 sólo 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 pedimento coincidan con la mercancía, de ser así, la mercancía se considerará exportada (sin que ésto 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 ha implementado en la práctica, ya que no está contemplado en el Decreto.

III.5.a.2 Régimen Operativo de Importación

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 pa
ís vecino".

Este último término "país vecino" resulta del to do ambigüo 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 América.

Como se ha indicado con anterioridad, el régimen de maquiladoras constituye una excepción al régimen de im portación 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 in dica que se "Garantizan el Interés Fiscal en términos del Artículo 141 del Código Fiscal de la Federación", sin indi car qué tipo de interés o crédito fiscal garantizarán, 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 facultada 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 qué 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 Régimen Operativo de Exportación

Como se indicó anteriormente, la exportación de mercancías ya procesadas deberá efectuarse a través de pe dimientos de exportación, factura o lista de embarque. La exportación podrá efectuarse en una aduana distinta a la que se importó la mercancía, debiendo aquélla notificarlo a la aduana de importación y a la Dirección General de A duanas, 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 re sultantes 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 de descargarán del control respectivo las mercancías que se ha ya n destruido.

III.5.b Mermas y Desperdicios

El Decreto objeto de estudio en el presente cap tulo, entiende por mermas: "Los efectos que se consumen en

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 cuáles 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 educati -

vas (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 asimismo, solici - tarse 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 da - tos:
 - 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 concurra 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 de

bería 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:

- Calendizar 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 volumen 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 ésta, 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, éstas pueden ser aumentadas ya que la producción nacional no es suficiente para el mercado nacional, o

bien la misma no está satisfaciendo las exigencias de aquél, llámese a tal exigencia, volumen, 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, ésto 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, ésto 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, entiéndase éstas como elevado costo de producción, requerimiento de tecnología muy avanzada, mano de obra especialmente calificada, etc. El que industrias con estetipo de requerimientos ya satisfechos se encuentren instaladas en el país ofrece la oportunidad de cubrir esas deficiencias acarreando así un beneficio al mercado nacional. Por otro lado, tendrá el efecto por sí sólo 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 analizado los efectos positivos de 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, éstas 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 favorables 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 opera 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 qué 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, entiéndase éstas como presupuestos de divisas excesivos, tiempos o calendarización demasiado reducidos, contratación de mano de obra en un volumen 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 potencialidad 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 Suspensión de Operaciones

Este punto para su análisis debe 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

ro las mercancías que importó 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 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Comisión Intersecretarial

Dentro del análisis del Decreto se han desglosado

cuáles son las facultades con que cuenta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, para poder hacer funcionar el mecanismo administrativo de tal ordenamiento, quedando pendiente 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 indus
tria, enfocándola a áreas de tecnología avan
zada y fomentar el que tecnologías de nueva
creación se incluyan en los procesos producti
vos ya existentes.

- b) Promover y facilitar el que cada día aumente
el grado de incorporación de componentes de
fabricación nacional, en el producto final ma
nufacturado por las empresas maquiladoras.

Ambas facultades son de vital importancia dentro del contexto bajo el cual fue creado el Decreto de Análisis ya que delinear en forma clara cuáles son las intenciones del gobierno para fomentar este tipo de industrias, no có
lo es importante el atraer a inversión para esta rama indus
trial, cuestión que por sí sola se explica como básica pa
ra la economía nacional, sino que es importante atraer in

dustrias calificadas, con tecnología avanzada para así logar el efecto de capacitar la mano de obra nacional dentro de tecnología que de otra manera, no podría ser posible con seguir.

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 acarrrearía un gran beneficio para el mercado nacional. De lo anterior, se concluye que el gobierno está consiente de abrir la puerta a este tipo de industria que debe ser aprovechado, no sólo para el efecto de conseguir y 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 derrramar 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 de 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:
 - a) ampliar el plazo de 6 meses (prorrogables por una sola vez), para el caso de importaciones iniciales.
 - 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 periodo mayor al que se fija por el Decreto.
 - c) Podrán autorizar importaciones subsecuen-

tes a la original para materia prima, ma
quinaria y equipo, emitiendo opinión favo
rable ante la Dirección General de Adua
nas.

4. Podrán emitir opinión favorable ante la Direc
ción General de Aduanas, para que las mercancías importa -
das temporalmente, sean exportadas por una persona distin
ta al importador original.

Facultades de la Comisión Intersecretarial

En este punto es necesario precisar, en primer lu
gar, quiénes integran tal comisión, y son:

- Secretaría de Gobernación,
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
- Secretaría de Programación y Presupuesto,
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial,
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, e
- 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:

Presidente: Que deberá ser funcionario de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

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 éstos, 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 Comisión:

- 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 juzgue convenientes, incluyendo al Comi

té técnico de la Industria Maquiladora".

Dentro del mismo orden de ideas, el Decreto creó 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 artículo 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 acettadas 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 aquél sea modificado, no en sus par

tes esenciales, sino en aquéllas partes operativas que ha
rían de él, un instrumento de innegable utilidad para las
maquiladoras, aprovechando la experiencia de 3 años de prá
ctica y utilización del mismo, se sugiere llegar a una ma
yor precisión en los siguientes puntos:

- Trámite Aduanal
- Programas de Ventas en el Mercado Nacional.
- Transferencia de Mercancías entre Maquilado -
ras, para continuar un proceso productivo.
- Ventas de maquinaria y equipo entre maquilado
ras.
- Fusión de maquiladoras.
- Delimitar las formas oficiales que se utiliza
rán en cualquier trámite relativo a la mate -
ria.

Por último, señalaré que es necesario que la Se -
cretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como la Di
rección 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 inte
rior 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 tirar el expediente a la Ciudad de México, provocando una pérdida de tiempo que puede ser muy perjudicial para el industrial que planteó la solicitud.

C A P I T U L O I V

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 éste, mismo que ofrece las bases para que dentro del ámbito administrativo y aduanal opera la industria maquiladora. Ahora bien, a continuación se estudiará cuál es la estructura jurídica que adopta una operación de maquila, para poder operar conforme a la legislación nacional, y asimismo, 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 cuál 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 y abatir 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 Segunda Guerra Mundial, (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón), las grandes compañías, especialmente norteamericanas, reubicaron parte de su producción en países no desarrollados, para conseguir y 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 ésta 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, está 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.

IV.1 La Sociedad Anónima como Estructura Apropia
da de la Maquiladora

El Decreto para el Fomento y Operación de la In
dustria Maquiladora de Exportación analizado en el capítu-
lo anterior, ofrece dos opciones para poder obtener autori-
zación para operar una planta maquiladora de exportación:

- a) Personas físicas que acrediten la nacionalidad mexicana.
- b) Personas morales que acrediten estas constitu-
idas en los términos de la legislación nacio-
nal.

Partiendo de concepto del proceso de internaciona-
lización del capital, resulta evidente que el capital de la
empresa maquiladora en la mayoría de los casos, será de pro-
cedencia 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 corpora-
ción extranjera haga lo propio, a través de una entidad me-
xicana, queda como único camino el constituir una sociedad
mexicana.

De lo anterior, se desprende que es necesario de

terminar, cuál 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 aquélla 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, 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 ésto 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 Sociedades Mercantiles (Artículo 1), sus características e in

convenientes para la actividad Maquiladora:

SOCIEDAD NOMBRE COLECTIVO	CARACTERISTICAS Los socios respon den subsidiaria, solidaria e ilimi tadamente de las obligaciones de la sociedad.	INCONVENIENTES El tipo de responsa bilidad ofrece in - convenientes, ya que todos los socios lle van igual responsa bilidad, sin impor tar su aportación. (ya que aquella no tiene límites).
EN COMANDITA SIMPLE	Existen dos tipos de socios, coman ditados y comandi tarios, los prim <u>e</u> ros responden so lidaria, subsidi <u>a</u> ria e ilimitada - mente los segundos hasta su aporta - ción.	La diferenciación de socios hace que su forma de operación, sea complicada, por la serie de limita ciones que tal dife renciación provoca.
DE RESPONSABILIDAD LIMITA DA	Los socios respon den hasta su apo <u>r</u> tación (sea ésta la original o <u>e</u> ventualmente una suplementaria). La transmisión de partes sociales es tá sujeta a la <u>a</u> probación unánime de los socios.	La limitación para transmitir partes sociales.
COMANDITA POR ACCIO NES	Igual de la coman dita simple, es p <u>o</u> r acciones, única - mente que los co manditados no p <u>u</u> den transmitir sus acciones sin apro bación unánime de los de su clase.	La limitación para transmitir acciones.

COOPERATI
VA

Existen dos tipos de ellas de consumo y de producción en esta última to dos los trabajado res (más de 6 me ses de antigüedad), son socios, no se puede tener fines de lucro.

El admitir como so cios a todos los trabajadores, no se ajusta al concepto general de matriz subsidiaria, aunque se puede pensar en cooperativas que se contraten para ser vicios de maquila, (ejemplo Baja Cali fornia Norte en 1974). 24/, 25/, 26/ y 27/.

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

"La Sociedad Anónima posee una estructu ra 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 personalis ta, que carecen de capital suficiente, para acometerlas o que no consideran prudente aventurarlo en una empresa

24/ Mantilla Molina, Roberto L. Derecho Mercantil, Editora Porrúa, Mé xico, 1981, págs. 245 a 314.

25/ Código de Comercio. Diario Oficial de la Federación, días 7 al 13 de octubre de 1889.

26/ Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial, de fecha 28 de agosto de 1934.

27/ Ley General de Sociedades Cooperativas, Diario Oficial, de fecha 15 de febrero de 1938.

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 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 entrarán en 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 po

drían 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 finanzas 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 controlada, conservando su go
 bierno, o bien una sociedad mercantil,
 que adquiriendo (por sucesivos y grada
les compras o por medio de la llamada
 scalata) la mayoría (o tal vez la tota
 lidad) 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 sólo centro de intereses, porque lo
 que la sociedad matriz atribuye como
 capital de fundación de la sociedad fi
 lial, sigue dentro de la órbita patri-
 monial de la sociedad matriz, sustituyéndose
 las acciones de la sociedad-filial.
 En el segundo caso, la unidad
 económica se realiza mediante la inver
 sión de parte del capital o del patri
 monio de una sociedad en acciones de
 otra sociedad". 29/

Ahora se estudiará cómo opera la Sociedad Anóni-
 ma dividiendo tal estudio de la siguiente forma:

- a) Constitución.
- b) Accionistas (obligaciones, derechos).
- c) Acciones.

29/ Brunnetti, A. Tratado del Derecho de las Sociedades, Tomo II. Unión
 Tipográfica Editorial Hispano-Americana, Buenos Aires, Argentina,
 1960, págs. 57 y 58.

d) Organos de Administración.

e) Organos de Vigilancia.

f) Asamblea de Accionistas.

a) Constitución

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:

Conforme al artículo 17 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, es necesario recabar permiso previo de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para poder constituir una sociedad, tal artículo encuentra su antecedente en el Decreto, de fecha 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

cajo 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, a sí 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 de las utilidades concedidas a los fundadores.
- XVIII. El nombramiento de uno o varios comisionados.
- 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 a 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 esté íntegramente sus -

crito.

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 íntegramente 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 éstas el que actúe en su nombre será subsidiaria, solidaria e ilimitadamente responsable. Antes de pasar al siguiente

te punto es importante señalar que la 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 régimen 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 fílicito, o realicen actos fílicitos serán nulas y se procede a su inmediata liquidación.

b) Accionistas:

La ley sólo considera accionistas a los estén ingcritos 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 sólo 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 otras sociedades.

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.

dad.

- 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 so cios de una sociedad ya constituida, a lo es tipulado en el contrato social.
- A responder hasta por el monto de su aporta - ción, por las obligaciones de la sociedad.

c) Acciones

Son títulos nominativos que representan las por ciones en que está dividido el capital social, nominativos confieren a sus propietarios (siempre y cuando estén regis trados en el Registro de Acciones de la Sociedad), el ca rácter de accionistas de la sociedad emisora, de conformi - dad 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 éste 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 más tardar en un año a partir de la constitución de la sociedad. Ambos documentos, podrán amparar la propiedad de 1 o más 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 prevengan 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 facsimil 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 sólo podrán ser liberadas las acciones que hayan sido íntegramente 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 éstas, 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 Titulado. No se permiten hacer préstamos o anticipos por parte de la sociedad sobre sus acciones.

d) Organo de Administración:

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

- I. De la realidad de las aportaciones hechas por los socios.
- II. Del cumplimiento de los requisitos legales y estatuarios establecidos con respecto a los dividendos que se paguen a los accionistas.
- III. De la existencia y mantenimiento de los sig temas de contabilidad, control, registro, ar chivo 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 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 órgano 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 más personas que pueden ser accionistas o no. Deberán garantizar su bien de sempeño 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 de veinticinco por ciento del capital social, ni los empleados de aquellas sociedades de las que la so ci dad en cuestión sea accionistas 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 examen de las operaciones, documentación, registros y demás evidencias comprobatorias en el grado de extensión que sean necesarias para efectuar la vigilancia de las operaciones que la ley les exige y para poder rendir fundamentalmente 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 políticas 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 órgano 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 otras sociedades.
- VIII. Emisión de acciones privilegiadas,
- IX. Amortización por la sociedad de sus propias acciones y emisión de acciones de goce.

Estas asambleas podrán reunirse en cualquier tiempo.

Las ordinarias se reúnen para tratar cualquier a 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 Convocatoria	50% del capital social	50% del capital social
Segunda Convocatoria	cualquier	50% del capital social

Presidirá las asambleas el Administrador Único 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 quienes hayan presidido la asamblea. Tal acta se pasará al libro de actas que está obligada a llevar la sociedad, en caso de que la asamblea sea extraordinaria deberá protocolizarse ante Notario Público e inscribirse en el Registro Público.

blico del Comercio.

Por último, hay que señalar que para todo tipo de sociedad incluyendo la sociedad anónima 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 órganos sociales de una sociedad anónima, 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 anónima-maquiladora, que se analiza en el presente estudio es propiedad al 100% de una matriz, en este caso, no existen las asambleas, no existen intercambios de ideas respecto de las decisiones a tomar y no existen grupos de presión para integrar el órgano de vigilancia, ya están tomadas por la empresa matriz las resoluciones que correspondan. Las transmisiones de acciones

ocurren en caso de venta de la maquiladora, o bien de cam
bios en los accionistas minoritarios, (que no son frecuen-
tes). Debemos concluir en este punto que la industria ma
quiladora adopta forma de sociedad anónima en virtud de ser
la estructura más flexible para la agilidad de operaciones.

IV.2 Legislación en Materia de Inversiones Extranjeras

Del análisis que hasta el momento se ha hecho de la industria maquiladora, tal vez uno de los puntos más 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 el Diario Oficial de la Federación de fecha 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 las costas, zona que se explicará más 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 inver-

versiones extranjeras, crea un registro de gran importancia para el control que pretendía realizar, más adelante se ex plicarán las funciones del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. El presente estudio no tiene por objeto un análisis histórico y a detalle del texto de la ley de in versiones, pretende el sacar 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 personali dad jurídica.
- Empresas mexicanas en las que participe mayo- ritariamente capital extranjero o en las que los extranjeros tengan, por cualquier título, la facultad de determinar el manejo de la em presa.

En este último supuesto donde se 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 radiotelegráficas.

El mismo artículo reserva únicamente para mexicanos, o sociedades mexicanas con cláusulas de exclusión de extranjeros 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 den

tro 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 petro - química 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, 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 fijas 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 aquéllos casos concretos que por las circunstancias particulares que en ellas concurren, 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 Fede

ral proyectos legislativos y reglamentarios a
sí como medidas administrativas en materia de
inversiones extranjeras.

Anteriormente se indicó que en caso de que esta Co
misión lo considerará conveniente para la economía nacio-
nal, podría aprobar una inversión mayor de la autorizada,
por la ley de Inversiones (492). correlacionando esta fa
cultad, 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
qué porcentaje puede intervenir la inversión extranjera en
determinada actividad económica. En uso de las faculta -
des 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 maqui-
ladora a tener en su capital social 100% inversión extran
jera, sin que sea necesario obtener autorización para em
plear 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 un
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) aun que 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, cuándo 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 estén 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 apeque 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 ha propuesto obte

ner 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 ésta 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, Ague 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 está creada para comercializar su producción el él, y en segundo lugar las posibles ventas que realice son controladas en términos de volúmen 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 alzar que la resolución número uno de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, en sesión celebrada por esta 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 concisamente 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 pro

tección en algunos casos excesiva de los gobiernos occidentales para su producción textil. Esta protección funciona, mediante la firma de convenios bilaterales, los 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 éstos indiscriminadamente al país que se protege, México tiene, celebrado con los Estados Unidos de América, 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 Textil y del Calzado; Departamento de Materias Primas y Confecciones, dependiente de la Secretaría 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 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a solicitar asignación de cuota textil, reduciendo así la posibilidad de que productos nacionales obtengan tal cuota para exportación. De esta manera, la Resolución número Dos en análisis, de

ja a la discreción de la Comisión la autorización para la creación de ese tipo de empresas, ahora bien, la multicitada resolución no sólo 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 Reglamento 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 multicitada 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, (más 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

pago de dividendos en dos casos:

- El primero cuando la sociedad que en términos de la Ley esté obligada a su inscripción en el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, no lo esté 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 textiles, también es cierto que, existe un Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en el cual hay que inscribir to dos los actos que el Reglamento de ésta obliga a inscribir, de lo contrario, éstos 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 fun damental que ya en operación una sociedad maquiladora, lle ve un control estricto de transmisiones de títulos, cambio de datos proporcionados al registro, etc., para así, que dar a salvo de ser sujeto a las sanciones antes indicadas.

Concluiremos en este punto que dentro de la polí tica de inversión extranjera planteada por el actual go bierno, la industria maquiladora ocupa un lugar primordial ya que, dentro de la misma, tal inversión reporta importan tes 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 con texto económico en que se ubican actual mente los países en vías de desarro - llo.

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 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 improrrogables". 30/

30/ Hefty 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.

IV.3 Régimen Inmobiliario (Fideicomiso)

Cabe hacer la aclaración de que este régimen no es propiamente parte de la estructura corporativa de una so ci dad, se incluye su estudio en este capítulo por dos ra z o ne s fundamentales, la primera porque en el punto ante - rior, se analizó el régimen de inversiones extranjeras que aplica a la industria maquiladora, en nuestro país, y ac t u al me nt e la ley que regula el régimen que se pretende es t u d i a r, es la misma ley de Inversiones, pretendiendo te ne r continuidad en el estudio.

La segunda razón es que si bien es cierto que el régimen patrimonial no es parte de una estructura corpora t i v a, desde el punto de vista de la matriz de la maquila - dora, aquélla es propietaria de la sociedad (de hecho) y pretenderá en algunos casos serlo del inmueble (dentro de la medida que la legislación se lo permita), en que se ins ta le la maquiladora. Ambas entidades forman parte del ré g i m e n 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 des a r ro ll a d o preponderadamente en la fron

tera 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 I 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 1926, 31/ 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 instalaran sus plantas en el país, acudieron al entonces Presidente, y obtuvieron de él, el que emitiera un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de abril de 1971, 32/ facultando a la Secretaría de Relaciones Exteriores para autorizar a las instituciones nacionales de crédito para adquirir como fiducia

31/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de enero de 1926.

32/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de abril de 1971.

rias el dominio de bienes inmuebles, destinados a la realización de actividades industriales y turísticas, cuando aquéllos 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 esta 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 al artículo 359, Fracción III de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

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 III) 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 fideicomiso 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 aún 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/

33/ García Varas Eduardo, El Fideicomiso en Zona Prohibida. X. Seminario de Derecho Internacional Privado. México, D. F., U.N.A.M. Facultad de Derecho, 1, 2 y 3 de octubre, págs. 27 y 28.

IV.4 Legislación en Materia de Transferencia de Tecnología

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 sólo 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 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, 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 ésta 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 proporciona 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, éstas nos muestran el cómo 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 1972, ^{34/} la cual obliga 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 productos.

34/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de diciembre de 1972.

- 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 3º 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:

- a) Un proceso más eficiente para la adaptación de tecnología importada.
- b) El desarrollo gradual de tecnologías locales.
- c) Estimular a las unidades productivas domésti

cas a adquirir tecnologías apropiadas a la proporción de factores productivos locales que existe.

- d) 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.
- e) Fortalecer la posición negociadora de las empresas nacionales.
- f) Crear conciencia en el empresario sobre la importancia que tiene la tecnología y su transferencia internacional para el desarrollo del país.
- g) Establecer un registro oficial que permita conocer las condiciones de los contratos y problemáticas inherentes al proceso de transferencia de tecnología para hacer posible una mejor planeación del desarrollo industrial y tecnológico del país. ^{35/}

^{35/} Jaime Alvarez Soberanis. La Regulación de las Invencciones y Marcas de la Transferencia y Tecnología. Ed. Porrúa, México, 1979. págs. 181 y 182.

Regula igualmente dentro de sus ordenamientos a la operación de maquila y las obligaciones a inscribir en el Registro Nacional de Transferencia 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 de reglamento de esa ley, un artículo que excluía de la obligación de registros 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 ésta inscripción constituye un mero trámite. Ya que los contratos que son pre

sentados a registro no pasan por ninguno de los exámenes a que están sujetos el resto de los actos jurídicos contemplados en la ley, ésto 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.

C A P I T U L O 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 difieren unas de otras, convergen a regular la actividad de maquila, delineando su estructura para obtener una figura atractiva para el inversionista extranjero, pero que reporta beneficios a nuestro país.

V.1 Régimen 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 desencadenó la necesidad de promover este tipo de industria (1965) no se mencionó 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 sólo 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 dió 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 del citado hidrocarburo, en consecuencia, la balanza de pagos cayó en igual medida, y fue necesario devaluar una vez más el peso mexicano, sin que tal medida consiguiera nivelar la citada balanza, acentuando un fenómeno que ya se hacía sentir desde años anteriores, la fuga de capitales, misma que al ver que el peso mexicano seguía perdiendo fuerza aumentó 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 1º de septiembre de 1982 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha. ^{36/} Tales medidas,

36/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 1º de septiembre de 1982.

se hacfan consistir en nacionalizar la banca privada mexicana, y en establecer un control generalizado de cambios.

La segunda medida mencionada, el control generalizado de cambios, tenfa 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 ha 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, ésto es, esta industria podría proporcionar una fuerte cantidad de divisas, en consecuencia, el 14 de septiembre de 1982, ^{37/} se emitió un nuevo decreto que contenfa las reglas generales para el control generalizado de cambios, mismas que en su artículo XII obligaban a las empresas ma

^{37/} Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de septiembre de 1982.

quiladoras 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 éstos 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 1982, 38/ 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 télex-circular N° 71/82, correspondiente a la disposición N° VII bajo el rubro "Empresas Maquiladoras" que disponí lo siguiente:

- a) Los bancos abrirán (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.

38/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de octubre de 1982.

b) Los requisitos para abrir tales cuentas fu
ron los siguientes:

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 In
dustrial.
4. Estimación de promedio de gastos de opera
ción.
5. Declaración bajo protesta de decir verdad que no había abierto otra cuenta de este ti
po.

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

- c) Los depósitos de las cuentas sólo 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 cam bio ordinario, erogaciones que tenga que efectuar en el territorio nacional.

 - 2. Mediante giros u ordenes de pago al exte rior, para realizar pagos que cubran gas tos 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, sólo 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 im portación), 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 N^o 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 com

plicada implementación, ya que la estructura de los mismos no era la adecuada para las necesidades de la industria maquiladora.

El 13 de diciembre de 1982, 39/ 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 comprendido en el mercado controlado de divisas los pagos que efectúen 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 controlado, a las instituciones de crédito del país, por las divisas que requiriera para pagar los conceptos antes citados sujetándolos a conservar por cinco años y a disposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la documentación que comprobare el cumplimiento de tal disposición. Las obliga también 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.

39/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1982.

Al igual que la disposición original del control de cambios, ésta únicamente contiene disposiciones generales, en consecuencia, el Gobierno Federal, paulatinamente en el año de 1983, se encargó a la tarea de publicar disposiciones complementarias a este decreto, aplicables a ramas ya especificadas 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 Federación, 40/ 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 se analiza, exceptúa, de 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 requerirían 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 reci

40/ Diario Oficial de la Federación, de fecha 11 de abril de 1983.

ban por los bienes que producen o los servi
cios que prestan.

2. Se amplía el decreto base, en el sentido de que las empresas maquiladoras deberán vender, las divisas a instituciones de crédito del pa
ís, a tipo de cambio controlado, vigente el día en que se efectúe la operación, por el im
porte en moneda nacional a que asciendan los conceptos tales como: sueldos y salarios, a
rrendamientos, adquisiciones de bienes, con -
tratación de servicios de origen nacional ex-
ceptuando activos fijos, contribuciones fisca
les federales y locales a su cargo, primas de
seguro, intereses y demás accesorios correspon-
dientes a financiamientos pagaderos en moneda
nacional, así como cualquier otro gasto de o
peración dentro del país. En el capítulo nú
mero III del presente estudio, se analizó el
Decreto para el Fomento y Operación de la In
dustria Maquiladora de Exportación, publicado
en el Diario Oficial de la Federación, de fe
cha 15 de agosto de 1985, en tal capítulo, se
hizo un análisis de los programas de ventas a
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 ingreso 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 1ª 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 co
rrespondiente a las ventas y prestaciones de
servicios que efectúen en territorio nacional
siempre y cuando tengan autorización de la Se
cretaría de Comercio y Fomento Industrial pa
ra realizar tales operaciones, de las divisas
que están obligados a cambiar para cubrir sus
gastos de operación.

El cambio de divisas por moneda nacional, de
berá efectuarse a más tardar el último día há
bil del mes en que se hagan los gastos que am
paren.

Existe únicamente una excepción, a la obliga
ción de las maquiladoras de vender divisas pa
ra obtener moneda nacional y con ésta pagar
gastos de operación, esta excepción consiste
en los créditos otorgados por instituciones fi
nancieras del exterior otorgados para la cong
trucción de inmuebles o parques industriales,
y que en éstos se hayan otorgado el uso y go
ce a maquiladoras (contratos de arrendamien-
to), en el entendido de que las partes hayan
pactado en tales contratos de arrendamiento,

que las rentas a pagar por las maquiladoras 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 efectúe la operación, tenga en su poder o riginales del contrato origen de la operación.

3. Se obliga a las empresas maquiladoras a presentar dentro de los primeros quince días hábi - les de cada mes, ante la Dirección General de Aduanas cierta información consistente en:
 - a) La fecha y el monto de las divisas vendi - das del mes inmediato anterior a institu - ciones de crédito del país.
 - b) Los montos de moneda nacional que se destinaron a pagar cada uno de los conceptos a que se refiere la regla segunda anterior mente analizada.
 - c) A la información que se debe presentar an te 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 de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y a la oficina de información del sistema cambiario del Banco de México.

- d) Están 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 más 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

renglones sometidos al mercado controlado de divisas de acuerdo con las reglas de control de cambio, lo que interpretado a contrario sensu, significa que todo 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 cambio 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 están 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 analizado 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 únicamente aprovecha el que estas empresas operen con capital extranjero, para allegar divisas al país, obligándoles 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 más o menos fácil operación para la industria maquiladora, quien a cambio de recibir la mano de obra barata de nuestro país, no tiene ningún inconveniente en cambiar las divisas en su país de origen a moneda nacional para cubrir los gastos que se generen en el nuestro.

41/ Cacheaux Aguilar, René. 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. págs. 13 y 14.

V.2 Régimen 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 cómo opera tal régimen, tomando en consideración que el mismo constituye un punto fundamental para el funcionamiento de la industria objeto de este estudio, ya que de él depende su puesta en práctica. Se estudiarán los regímenes tanto mexicano como americano, 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 Régimen 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.

Trámite

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. Asimismo, 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 más usual y primero en su orden es el de valor de la operación; será el único que se detalle cómo 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 es té obligado a pagar.

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

1. No hayan sido ya incluidas en el precio.
2. Si están 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, éstas son:

- Costos, cargos o gastos de transporte.

- Seguros.
- Transportes pagados en el país de producción.
- Baja de precio ocurrida después de la importación.
- Derechos de importación.
- Gastos de mantenimiento, construcción y soporte técnico respecto de la mercancía después de la importación.

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

- Valor desconocido o incierto.
- Limitaciones legales o geográficas respecto a reventa.

Como se dijo anteriormente, este sistema, es el base, únicamente 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%, pagas 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 sujero 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 le 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, sólo 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 contínua.
- 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 identificación.

tividad 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 continúa.
- Si se tomó 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 unión de materiales no sea física, como en el caso de mezclas o combinaciones de gases, químicos y productos alimenticios (ésto 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 esté incluido dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (debe estar marcado con una "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 qué país proviene, para que se compruebe que está incluido dentro del sistema, esto 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 más países, del 50% de costo del producto.

Como se indicó en el capítulo I, en la parte que se analizó 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 norte

americano 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 sólo pagar impuestos por el valor agregado en el extranjero, hace que junto con una mano de obra barata, esta industria pueda generar precios competitivos a nivel internacional. ^{42/}

V.2.2 Régimen Aduanal Mexicano Aplicable a la Industria Maquiladora

Cuando se estudió 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 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 realizar

^{42/} Kempt, Smith Duncan and Hammond, a Professional Corporation, legal memoranda re: Off Shore Manufacturing, El Paso, Texas, 1985, págs. 1 a 10.

se por los lugares que estén debidamente autorizados, quienes las transporten están 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 éstas.
- e) Las cantidades por concepto de fletes y seguros.

ros.

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 aquéllas se destinen al despacho aduanero.

Una vez presentado el pedimento, la aduana procederá al reconocimiento aduanero el cual consiste en el examen de las mercancías para poder precisar su origen, naturaliza, composición, estado, cantidad, especie, envases, peso, medidas y el resto de las características, a fin de poder clasificarlas conforme a la tarifa del impuesto a la importación o exportación que corresponda. Una vez clasificada la mercancía se determinarán los impuestos a pa

gar (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 destinaban 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:

I. Importación

- 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. Exportación

a) Definitiva

b) Temporal:

b.1) Para retornar al país en el mismo estado.

b.2) Para transformación, elaboración o reparación.

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, de fecha 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 no se 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 continuarán 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 seguirían 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, cometió un segundo error, jurí-

dico 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 paréntesis, para ubicar al Decreto dentro de la Legislación Aduanera, ya que dentro de ésta encontramos únicamente dos ordenamientos, que la refieren. El artículo 58, 4º 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 sólo garantía de los mismos, se otorgará si se comprueba ser una industria maquiladora. Por último, define bajo qué regímenes se importan los elementos requeridos en una operación de maquila, ya que cita como aplicables a este régimen, ciertos artí

culos de la ley que se refieren a la importación tempo
ral.

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 Régimen Laboral

Cuando se inició este estudio, se manifestó que nuestro país juega un papel dentro del 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 más importante del proceso que en las mismas se lleve 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 óptimamente 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 del 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 está obligada al igual que el resto de las empresas del país a cumplir con la Ley Federal del 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 industrias, 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 C.T.M., (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 éstos 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 sí contratos colectivos. Se considera que la C.T.M., es la que con más de ellos cuenta, seguida de la C.R.O.C. (Confederación Regional de Obreros y Campesinos), las relaciones entre sindicatos y empresas 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 empresas dentro de sus prioridades cuenta con la de mantener "estupendas" relaciones con los sindicatos.

Por otro lado, generalmente, estas empresas, ofrecen condiciones y prestaciones de trabajo que están por encima de los mínimos a que obliga la ley. Un tercer fac

tor 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 tiene 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 mantener un régimen de armonía en la planta. Como es conocido, las confederaciones de trabajadores cuentan con sistemas por demás, 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, éstos los maneja el sindicato a su conveniencia, que generalmente, no es la de aquéllos. 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 ha disminuido el fenómeno en la industria maquiladora se ha caracterizado por contratar mano de obra

femenina:

"Los argumentos de los empresarios a cerca 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 realizaban 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/

43/ Carrillo Jorge/Alberto Hernández. Op. Cit., pág. 105.

CONCLUSIONES

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, solución 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 aquélla 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 de 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 ayudará a que México supere vicios y problemas que arrastra desde largo tiempo atrás, 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 de ser ocupada por la industria nacional, si ésta fuera sólida. Se debe pensar en fomentar y capitalizar los beneficios de la maquiladora para que aquéllos 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, ha 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 se afirmó arriba, es decir, la importancia que el Gobierno ha 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 prevenía con exactitud, tales como:

- Fusión entre maquiladoras.

- El que maquiladoras de una misma matriz, realicen diversos procesos productivos al mismo producto, transfiriéndose 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 más útil y claro el Decreto.

4. Respecto de las maquiladoras que tienen como actividad la textil, se hace necesario que el Gobierno negocie 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 opinión, 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 habló, en diversos foros, e incluso el secretario general de la C.T.M., 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 es

pecialmente si se analiza que el trabajador es el más 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 agregados y la empresa que desea producir libre de obstáculos. Dentro de este marco creo la idea de un contrato ley único que 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, ésto tendría consecuencias muy negativas.

B I B L I O G R A F I A

DOCTRINA

Brunnetti, A. Tratado del Derecho de las Sociedades, Tomo II, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, Buenos Aires, Argentina, 1960.

Cacheaux Aguilar, René. 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/Hernández Alberto. Mujeres Fronterizas en la Industria Maquiladora. Ciudad de 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 México, Lexington Books, Massachusetts, 1972.

The Paso Times, 21 de mayo de 1965.

Fernández Santiesteban, José 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, del 24 al 27 de enero de 1979.

García Moreno, Víctor Carlos. Las Maquiladoras en la Zona Fronteriza del Norte de México; Enfoque Socio-económico y Jurídico de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1986.

García Moreno, Víctor Carlos. Los Trabajadores Indocumentados Mexicanos en los Estados Unidos de América; Enfoque Jurídico Internacional, Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales entre México y Estados Unidos de América, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1982.

García Vargas, Eduardo. El Fideicomiso en Zona Prohibida. X Seminario de Derecho Internacional Privado, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1ª, 2 y 3 de octubre.

Heftye Etienne, Fernando. Análisis de la Política de Promoción Selectiva de la Inversión Extranjera Directa. Ponencia en el X Seminario de Derecho Internacional Privado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., octubre de 1986.

Kempt, Smith Duncan and Hammond. A Professional Corporation Legal Memoranda Re; Of 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, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, México, D. F., 1981.

Soberanis Alvarez, Jaime. La Regulación de las Inversiones y Marcas de la Transferencia y Tecnología. Editorial Porrúa, México, D. F., 1979.

Tamayo Jesús Fernández, José 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 Maquiladora de la Frontera Norte de México, Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho, Universidad Anáhuac, México, D. F., 1984.

B I B L I O G R A F I A

DISPOSICIONES LEGALES

Diario Oficial de la Federación, de fecha 23 de enero de 1948.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de diciembre de 1951.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de octubre de 1958.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 17 de marzo de 1971.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 31 de octubre de 1972.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de agosto de 1983.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 22 de enero de 1986.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 27 de diciembre de 1985.

Código de Comercio, Diario Oficial de la Federación, de fechas 7 al 13 de octubre de 1889.

Ley General de Sociedades Mercantiles, Diario Oficial de la Federación, de fecha 28 de agosto de 1934.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 21 de enero de 1926.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de abril de 1971.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 30 de diciembre de 1972.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 1ª de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 14 de septiembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 15 de octubre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 13 de diciembre de 1982.

Diario Oficial de la Federación, de fecha 11 de abril de 1983.